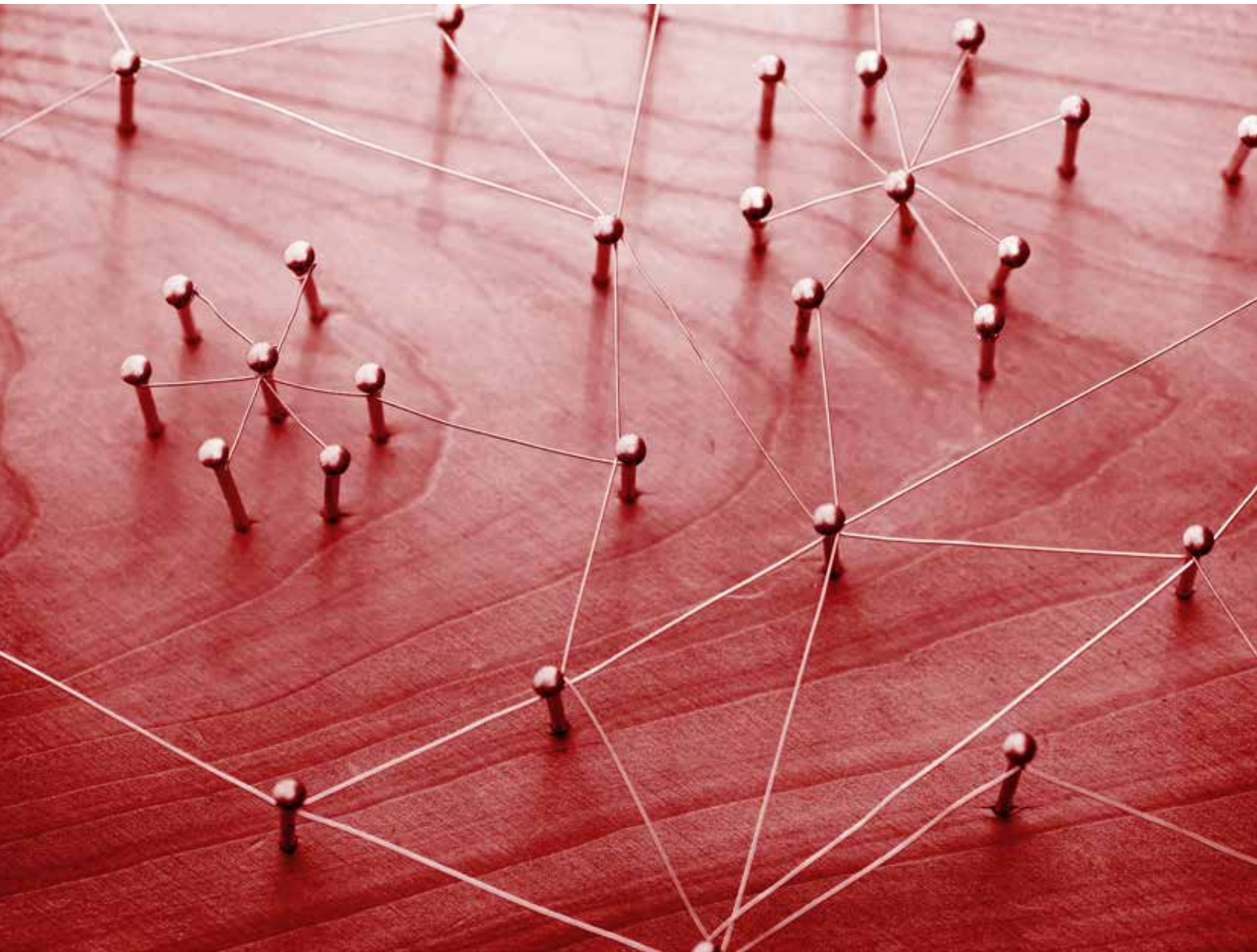




Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc

GUIDE DE BONNES PRATIQUES



Avant-propos

Dans le cadre de la Constitution de 2011, le Maroc s'est engagé dans un vaste chantier de « régionalisation avancée » afin de contribuer au développement économique et social du pays par un renforcement de l'administration territoriale et de la démocratie locale. Avec la publication des lois organiques en Juillet 2015, c'est une nouvelle organisation institutionnelle et administrative du pays qui a commencé à se mettre en place.

À cet effet, le Ministère de l'Intérieur marocain et la Direction Générale des Collectivités locales ont souhaité travailler de concert avec l'OCDE pour identifier les besoins en renforcement de capacités des collectivités locales, 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.

Afin d'accompagner les communes marocaines face à la multitude et la complexité des défis qu'elles doivent relever dans le cadre des réformes, la publication présente un cadre d'analyse des réformes de la gouvernance locale de manière à assurer leurs conditions de réussite et identifie une série d'expériences et d'exemples de bonne gouvernance locale élaborées au Maroc et dans les pays OCDE de manière à diffuser des pistes de travail pertinentes pour les autorités locales.

Le travail ici réalisé, fait intégralement parti 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, 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 MAROC-OCDE signé en Juin 2015 pour soutenir les réformes entreprises par le Royaume du Maroc en matière de compétitivité économique, inclusion sociale et de gouvernance publique.

Cette publication devra offrir à chaque niveau de gouvernement la possibilité d'approfondir leurs connaissances des défis et des opportunités que permettent les réformes de la gouvernance locale. Elle a vocation à contribuer à l'efficacité, la transparence et l'ouverture aux citoyens des politiques publiques locales.

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude à l'ensemble des personnes ayant contribué à la réalisation de ce 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 aussi remercier les responsables publics qui ont participé aux différentes missions d'échanges d'expertise au Maroc : M. Enrique Orduña (Conseiller à la Direction Générale de la coordination des compétences avec les communautés autonomes au Ministère espagnol des Finances et de l'administration publique ; Mme Elizabeth Arciniegas, Conseillère auprès du Ministre de la Planification pour l'adhésion de la Colombie à l'OCDE et la mise en œuvre des Objectifs du Développement Durable ; Mme Renata Calak, Directrice adjointe, Ministère du développement, Pologne ; M. Bastien Sayen, Directeur des Finances, Conseil départemental du Gard, France ; Alaitz Etxeandia Arteaga, Directrice Générale de la Fondation BiscayeTIK, Province de Biscaye ; Mme Janeyri BOYER de Autorité Nationale du Service Public (SERVIR) au Pérou ; M. Francesco GIUSTINO, de la Présidence du Conseil des Ministres, Italie ; Mme Dominique Ollivier, de l'Office de consultation publique, ville de Montréal et Dr. Peter Debeljak, directeur du Bureau de la jeunesse, Ministère de l'éducation, des sciences et du Sport, Slovénie.

Cette publication a été préparée par la Direction de la Gouvernance Publique (GOV) de l'OCDE, qui est dirigée par M. 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 Mme Miriam Allam, responsable du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Le processus de rédaction a été dirigé par Mme Paqui Santonja et Mme Charlotte Denise-Adam, analystes politiques à l'OCDE et amélioré en substance par Adam Ostry, Allesandro Bellantoni, Roula Sylla et Katharina Zuegel. Cette publication a été largement alimenté par le travail réalisé par d'autres divisions de l'OCDE (Mme Claire Charbit au sein de la Division des politiques de développement régional ; la Division de l'intégrité dans le secteur public ; la Division de la politique de la réglementation et le Programme SIGMA).

Cette publication s'est appuyée sur un travail de recherche réalisé par M. Lorenzo Allio, consultant en politiques publiques et l'Association Targa-Aide.

L'OCDE souhaite remercier le Ministère Fédéral des Affaires Étrangères d'Allemagne pour le soutien financier qu'il a apporté à ce projet.

Table des matières

Acronymes et abréviations	8
Résumé	9
Introduction	13
Chapitre 1. Le cadre d’analyse et les défis de la gouvernance locale	15
Le niveau local : un échelon essentiel pour une bonne gouvernance publique	15
Les défis des réformes de la gouvernance locale.....	17
Les paramètres de la mise en œuvre des réformes.....	21
La gouvernance locale élaborée (I) – L’architecture institutionnelle pour une administration locale coordonnée et responsable	26
La gouvernance locale élaborée (II) – Le gouvernement ouvert au niveau local.....	29
La gouvernance locale élaborée (III) – La performance associée à la formulation des politiques publiques et de la fourniture des services publics au niveau local	32
Chapitre 2. L’amélioration de la gouvernance locale au Maroc et dans les pays de l’OCDE	37
Le processus de la régionalisation au Maroc	37
Le cadre juridique du modèle marocain de la régionalisation	38
Expériences de bonne gouvernance locale au Maroc et dans les pays de l’OCDE.....	42
Notes	73
Références	77

Acronymes et abréviations

AIR	Analyse d'impact de la réglementation
BP	Budget participatif
CCR	Commission consultative de la régionalisation (Maroc)
GO	Gouvernement ouvert
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
PCD	Plans communaux de développement
PDN	Plan national de développement
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariats public-privé
PRB	Budgétisation liée au rendement (<i>Performance-related budgeting</i>)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Organisations de la société civile
SGP	Système de gestion des plaintes
TIC	Technologies de l'information et des communications

Résumé

La Constitution marocaine de 2011 contient d'importantes dispositions sur la forme et le fonctionnement de la gouvernance infranationale. Ces dispositions ont le potentiel de renforcer la transition démocratique en cours dans le pays ; d'améliorer la qualité des politiques et des services publics ; de renforcer la confiance citoyenne ; et de renforcer le développement socio-économique dans son ensemble – d'autant plus si l'on considère aussi les démarches prises par le Gouvernement dans le cadre de la « régionalisation avancée » et des réformes administratives telles que la création de commissions pour la simplification, d'un service d'orientation et d'information par téléphone et Internet, l'engagement pour un gouvernement ouvert et des programmes de formation dédiés.

Dans ce contexte, le Maroc mène à présent une série d'expériences de bonne gouvernance locale, en reconnaissant les opportunités offertes par la réforme de la gouvernance publique locale. Une bonne gouvernance locale rapproche les autorités publiques des citoyens et des usagers et leur permet de répondre aux attentes toujours plus explicites de transparence, de participation, de redevabilité et d'efficacité par le biais de politiques mieux adaptées aux besoins des communautés locales. Elle permet aussi d'associer les différents acteurs du cycle des politiques publiques. Elle contribue à répondre de façon cohérente aux problèmes systémiques d'aujourd'hui et à atteindre plus efficacement les objectifs politiques sur l'ensemble du territoire. De ce fait, une gouvernance locale fait partie intégrante d'une administration publique efficace et efficiente.

Le présent rapport, financé par le Bureau Fédéral des Affaires Étrangères allemand, contribue à l'agenda marocain de développement du gouvernement local, dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance. Préparé suite à la demande des autorités marocaines, le rapport a été rédigé sur la base de nombreux échanges d'expertise qui se sont tenus lors d'ateliers de travail organisés dans différentes villes du Maroc en 2016 et plus largement dans le cadre du Programme-Pays agréé par le Maroc et l'OCDE sur la période 2015-2017 pour accompagner la mise en œuvre des réformes socio-économiques au Maroc grâce à l'expertise et les instruments de l'OCDE.

Ce rapport a vocation à rappeler et expliquer le rôle essentiel que le niveau local joue dans les dynamiques de bonne gouvernance publique tout en soulignant les défis auxquels les gouvernements font face dans l'élaboration et la mise en œuvre des réformes. Parmi ces défis, il est important de souligner l'ampleur des efforts à réaliser pour assurer une coordination optimale et des échanges fluides et constructifs entre les différents niveaux de gouvernement ainsi qu'une certaine difficulté à assimiler et mettre en œuvre des bonnes pratiques de gouvernance locale identifiées au Maroc ou à l'étranger.

Au Maroc, la mise en œuvre des réformes de la gouvernance locale est d'autant plus nécessaire que l'écart entre les compétences attribuées aux collectivités territoriales et les capacités institutionnelles, managériales et financières de celles-ci persistent encore et entravent la mise en œuvre de politiques publiques véritablement efficaces conformément aux attentes des citoyens. Par ailleurs, les communes marocaines ont besoin d'un accompagnement et de soutien face à la complexité des défis qu'elles doivent relever. Elles n'ont encore que de rares occasions pour mettre en valeur leur potentiel d'innovation et de réunir leurs forces en coopérant horizontalement pour chercher des solutions à des problèmes communs.

Afin de contribuer à surmonter ces défis, le présent rapport apporte une série d'expériences et d'exemples de bonne gouvernance locale élaborées au Maroc et dans les pays de l'OCDE, sur la base d'un cadre conceptuel permettant de déterminer les paramètres d'une mise en œuvre optimale.

Le cadre conceptuel est ainsi structuré autour des principes de « redevabilité institutionnelle » ; du « Gouvernement ouvert » au niveau local ; et de la « performance » dans la formulation des politiques publiques et la fourniture des services publics locaux.

Les expériences marocaines et internationales présentées dans ce rapport (dans le chapitre 2) montrent le large éventail des options à la portée de l'État central et des autorités locales pour mettre en place les principes de bonne gouvernance. Il importe aussi de souligner la valeur multiple de la plupart des expériences présentées. Souvent, le même exemple illustre deux paramètres ou plus, ce qui témoigne de l'importance de concevoir le cadre conceptuel comme un ensemble systémique et cohérent.

En les résumant de façon schématique, l'accent est mis sur les pratiques suivantes :

- En ce qui concerne la redevabilité institutionnelle, un important nombre d'exemples a trait à la mise en place de « conférences » et de « contrats » (ou d'instruments équivalents) pour assurer une gestion efficace des compétences. Ce concept englobe toutefois des

notions plus larges, dans les pays de l'OCDE, notamment celle de l'évaluation des rendements des politiques publiques. Ce processus a pour objectif d'évaluer l'impact de ces politiques mais aussi d'augmenter la transparence du secteur public en exposant ces évaluations aux citoyens qui peuvent ainsi suivre et agir si nécessaire s'assurer que ces politiques répondent à leurs besoins et leurs attentes. Le rapport se penche aussi sur le lancement d'initiatives communes spécifiquement dédiées à l'acheminement de politiques publiques partagées, ainsi que de systèmes de certification par le gouvernement central pour le respect de standards prédéfinis par les autorités locales.

La pratique de la certification n'est pas inconnue au Maroc comme le démontrent la stratégie *Jiha Tinou* développée par l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique ; et le label « Commune citoyenne » (LCC) visant le renforcement des capacités des autorités locales pour le développement durable.

- En ce qui concerne le gouvernement ouvert, le rapport mentionne les initiatives de politiques transparentes, inclusives et participatives basées sur une communication renforcée et la participation citoyenne active. Ces approches trouvent une application aussi dans la planification et l'organisation de l'espace et de l'action publique. Dans ce contexte, il convient de mentionner aussi les mesures d'intégrité publique, de lutte contre la corruption et de bonne gestion mises en place par plusieurs pays de l'OCDE. Enfin, l'un des volets typiques du gouvernement ouvert est le déploiement des technologies de l'information et de communication au service de l'administration publique. Cela amène à l'informatisation des processus administratifs pour acheminer les objectifs de simplification, de transparence, d'interaction directe avec les usagers et de participation active.

Plusieurs communes marocaines se sont déjà engagées dans la promotion de la participation citoyenne, comme le montrent les exemples de la restauration de la médina de Tiznit et du « budget participatif » dans la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima, évoqués dans ce rapport. Des mécanismes d'engagement et de coproduction sont aussi mis en place au Maroc, par exemple pour le soutien des plus jeunes. Ceci améliore l'efficacité des politiques publiques grâce à l'engagement direct des destinataires dans les actions, structures et initiatives de développement spécifiques. Le rapport signale à ce propos l'initiative « Commune amie des enfants et des jeunes » (CAEJ). À propos du gouvernement numérique et de la

simplification administrative, le rapport met en évidence l'expérience de l'informatisation pour optimiser le système de gestion des plaintes (SGP) de la commune.

- En ce qui concerne la performance du niveau local, l'accent est mis sur des exemples de dispositifs assurant une plus grande compatibilité et cohérence des politiques publiques locales avec les priorités stratégiques et les objectifs nationaux ; la coordination horizontale entre autorités locales ; et le renforcement des capacités en matière de ressources humaines.

Au Maroc, l'expérience de la « planification territoriale participative » dans le nord du pays se situe à l'interface entre les initiatives de diffusion de la coproduction et celles visant une amélioration de la performance locale. À leur tour, la mise en réseau des villes pour le développement urbain, par le lancement du Programme CoMun (2010–2018) ; les activités promues par l'Association marocaine pour des éco-villes (AMEV) pour promouvoir le développement local durable ; et l'expérience d'intercommunalité dans la cogestion du parc naturel de Bouhachem, montrent l'attention donnée par le Maroc à la coopération fonctionnelle entre des institutions administratives différentes ayant pour but d'assurer l'action publique la plus performante. En termes de renforcement des ressources humaines au niveau local, l'exemple de la « Maison de l'élu » à Marrakech illustre à la fois la faisabilité et le potentiel d'initiatives vouées au renforcement des compétences de la fonction publique locale de soutien aux réformes.

Introduction

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du « Programme MENA-OCDE pour la gouvernance » – le partenariat stratégique agréé entre les pays MENA et l'OCDE depuis 2004 et qui a comme objectif le partage de connaissances et d'expériences afin de diffuser les principes et les standards de la bonne gouvernance.

La Constitution marocaine de 2011 confère plus de responsabilités aux collectivités territoriales et rendent la participation active des citoyens nécessaire au développement et à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Ce rapport contribue à l'agenda du Gouvernement du Maroc dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution ; du processus de régionalisation en cours ; et des initiatives vouées au développement de la gouvernance locale.

L'objet de ce rapport consiste à présenter de façon structurée une série d'expériences et d'exemples de bonne gouvernance locale élaborées au Maroc et dans le pays de l'OCDE. Le rapport est divisé en deux chapitres principaux.

Le premier chapitre rappelle et explique le rôle essentiel que le niveau local joue dans les dynamiques de bonne gouvernance publique. Il résume ainsi les raisons pour lesquelles les pays de l'OCDE ont entrepris des réformes visant le niveau local. Il souligne toutefois les défis qui découlent de telles démarches. La réussite des réformes de la gouvernance locale nécessite, en d'autres mots, une analyse préalable approfondie des défis de mise en œuvre. C'est pour cela que le rapport conçoit un cadre d'analyse structuré et cohérent visant à mettre en valeur chacune des pratiques de bonne gouvernance.

À cet effet, le rapport prend en considération un certain nombre de paramètres de mise en œuvre des réformes qui font partie intégrante des processus de consolidation de l'État de droit, de moralisation de la vie publique et de lutte contre la corruption :

- l'architecture institutionnelle pour une administration locale coordonnée et responsable

- le gouvernement ouvert au niveau local
- la performance associée à la formulation des politiques publiques et à la fourniture des services publics au niveau local

Le Chapitre 2 du rapport présente plus en détails l'expérience développée récemment au Maroc dans le processus d'amélioration de la gouvernance publique locale tout en présentant des pratiques similaires développées au sein des pays de l'OCDE. Le but du chapitre est d'identifier un certain nombre de bonnes pratiques qui pourraient donner matière à des réformes au niveau local. Par conséquent, le chapitre offre au Gouvernement marocain des pistes d'action pour assurer la réussite du processus de développement de la gouvernance locale en cours.

Ce rapport s'inspire de plusieurs contributions de l'OCDE dans le domaine de la gouvernance publique ; du développement des niveaux régionaux et locaux ; et du déploiement optimal des politiques publiques. La bibliographie annexée au rapport renvoie aux publications principales. La plupart des concepts et expériences sont développées plus en détail dans les différents examens de la gouvernance publique que l'OCDE a réalisé dans divers pays.

Chapitre 1.

Le cadre d'analyse et les défis de la gouvernance locale

Le niveau local : un échelon essentiel pour une bonne gouvernance publique

L'expérience menée par l'OCDE à travers ses examens de la gouvernance publique au cours de la dernière décennie a démontré l'importance de réformer la gouvernance publique au niveau local tout en assurant une coordination optimale entre les différents niveaux de gouvernement (OCDE, 2016a et 2016b). Ce type de réformes a le potentiel de produire un certain nombre de bénéfices, qui peuvent être regroupés en au moins trois groupes :

- une réponse directe à la demande – et des attentes explicites – de rapprochement des citoyens du processus décisionnel ;
- une approche cohérente et complète de l'action publique à tous les niveaux ;
- une contribution significative à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de l'action publique.

Les réformes de la gouvernance locale peuvent rapprocher les autorités publiques des citoyens et des usagers

Une bonne gouvernance locale permet de mettre en œuvre des politiques publiques mieux adaptées aux besoins des populations

La plupart des interactions entre les citoyens, les acteurs économiques et l'autorité publique ont d'abord lieu au niveau local. C'est là que prend forme la perception par le public de la proximité et de l'efficacité de l'action publique. De façon similaire, c'est bien au niveau local que les autorités

peuvent identifier et mieux comprendre les défis et les attentes du public. Le niveau local est donc l'interlocuteur privilégié du citoyen pour se faire représenter, demander de l'assistance, participer à la vie politique, économique et sociale.

La pression liée à la nécessité de répondre aux attentes des citoyens est aussi plus forte au niveau local. D'où l'exigence d'offrir des réponses à ces attentes.

Une bonne gouvernance locale permet d'associer de façon directe les différents acteurs du cycle des politiques publiques

Les politiques publiques ne produisent des résultats positifs que si elles sont conçues et reposent sur des objectifs et des outils de gouvernement communs, qui rassemblent tout le secteur public, les acteurs privés, la société civile et les citoyens dans son ensemble. Dans ce sens, le niveau local a vocation à rassembler une série d'acteurs incontournables pour l'action publique (OCDE, 2009a; 2011a).

Une bonne gouvernance locale contribue à répondre de façon cohérente aux problèmes systémiques d'aujourd'hui et à atteindre plus efficacement les objectifs politiques sur l'ensemble du territoire

Les autorités locales sont de plus en plus appelées à participer à la solution de problèmes systémiques, tels que le réchauffement climatique ou le déplacement et le logement des migrants. Ces défis requièrent l'implication active du niveau local, car ils ne sauraient être relevés par les seuls coopération internationale et dispositifs nationaux. Les autorités publiques nationales et les collectivités territoriales font intégralement parties de l'élaboration, de l'application et de la gestion des mesures communes.

De ce fait, une bonne gouvernance locale est essentielle à la poursuite de plusieurs objectifs politiques – qu'il s'agisse de la promotion d'un développement inclusif et durable, du bien-être ou d'une résilience sociale et économique plus forte.

Les réformes de la gouvernance locale peuvent renforcer la transparence et l'efficacité des politiques publiques

La prise en charge de plus grandes responsabilités par les autorités locales comprend de nombreux avantages en matière d'accomplissement des missions de service public, parmi lesquels (OCDE, 2009a; 2011a; 2013a, 2016e) :

- une reconnaissance accrue du principe de subsidiarité, ce qui réduit significativement la distance entre élu(e)s et usagers dans le processus de prise de décision et d'acheminement des politiques publiques ;
- une meilleure sensibilisation des agents des services publics locaux aux questions d'intégrité et de responsabilité
- la possibilité d'expérimenter et, le cas échéant, de diffuser des formes de codécision et de coproduction, ce qui peut contribuer à une efficacité plus directe et une légitimité plus grande de l'action publique ;
- la probabilité d'augmenter les chances de développer des solutions innovantes par le biais d'actions gouvernementales plus souples basées sur une pluralité d'acteurs, de plateformes et d'instruments. Cela est d'autant plus vrai dans les situations de disparité régionale, où il est important de maximiser les compromis et les synergies ou bien de stimuler une certaine compétition entre des atouts régionaux distincts ;
- la possibilité de procéder à des ajustements adaptés par le biais de procédures de suivi permettant de tenir compte du contexte d'application des politiques publiques ;
- la perspective, au moins en principe, d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et d'augmenter la qualité des services publics ainsi que leur accès par les usagers ;
- l'émergence d'une gouvernance bénéficiant d'un plus haut degré de confiance et de crédibilité de la part du public, atouts aussi incontournables qu'inestimables en temps de crise et de défis majeurs.

Les défis des réformes de la gouvernance locale

La réussite des réformes de la gouvernance locale nécessite une analyse préalable approfondie des défis de mise en œuvre

La réforme de la gouvernance publique locale est un impératif et une opportunité. Nombre de pays ont initié des réformes sur ce plan, quel que soit le contexte constitutionnel. Les réformes visent soit la modernisation de l'exercice de compétences déjà établies aux différents niveaux de gouvernement, soit le lancement de nouveaux processus de dévolution et de

décentralisation. De tels processus peuvent concerner les dispositifs politiques et administratifs ou les régimes fiscaux nationaux, ou une combinaison des deux (OCDE, 2016a).

Cependant, l'étude de ces processus a permis de démontrer toute la complexité de leur mise en œuvre quels que soient les contextes nationaux et locaux (voir Encadré 1.1). Par conséquent, il est d'autant plus important que les différents niveaux de gouvernement déploient tous les efforts nécessaires afin de rationaliser les initiatives de réforme et de maximiser leur impact.

Encadré 1.1. Défis liés aux réformes de la gouvernance publique dans les pays de l'OCDE

Le travail de l'OCDE sur la gouvernance publique permet de relever une série de défis liés aux types, aux approches et aux pratiques de réforme déployés par les gouvernements. Une partie du potentiel de réforme n'est pas exploitée. Ainsi, les défis les plus fréquents relevés dans les pays de l'OCDE peuvent être résumés comme suit :

- Les réformes de la gouvernance restent souvent fragmentaires. La réforme est alors considérée comme un outil servant uniquement à réaliser des économies et à réduire la taille de l'État, plutôt que comme un moyen de relever des défis politiques complexes et de promouvoir le développement du pays.
- Il est difficile pour les leaders de réforme d'élaborer une réforme globale de la gouvernance publique. Les coûts d'opportunité liés au choix de ne pas réformer sont généralement sous-estimés et les facteurs clés de l'économie politique de la réforme (délais, impératifs liés aux cycles électoraux, contraintes fiscales et de capacité administrative, volonté politique, etc.) ont tendance à être négligés.
- Il est fréquent que des approches du haut vers le bas soient déployées, lesquelles font abstraction de l'engagement des citoyens et réduisent les chances de succès des réformes. Elles portent atteinte à la redevabilité et la transparence de la gouvernance, ce qui diminue la confiance du public et la qualité de la démocratie.
- Les bénéfices pour les citoyens d'une coopération verticale plus étroite sur les résultats des politiques publiques sont encore mal compris ; dans le même temps, les gouvernements n'exploitent pas suffisamment la diversité dans leurs démarches, qui permet de concevoir et offrir des politiques plus innovantes et efficaces.

Encadré 1.1. Défis liés aux réformes de la gouvernance publique dans les pays de l'OCDE (suite)

- Les réformes bénéficieraient beaucoup d'une attention plus accrue à la création d'un système cohérent d'outils comprenant la prospective politique ; la planification stratégique ; la budgétisation ; les évaluations d'impact des politiques et des réglementations ; la gestion des ressources humaines ; le gouvernement ouvert ; l'exploitation des nouvelles technologies ; etc.
- La diffusion d'expériences de bonne gouvernance susceptibles de façonner les initiatives domestiques est limitée par la difficulté à élaborer de telles expériences et à les traduire de façon adéquate dans le contexte de référence. (Ce dernier point est l'une des raisons au fondement du cadre conceptuel élaboré dans ce rapport.)

Source : OCDE (2016b).

Un cadre conceptuel de la gouvernance locale est donc nécessaire à l'ensemble des niveaux de gouvernement pour appréhender au plus juste les actions relatives à un mode de gouvernance locale inclusif et efficace

Un certain nombre de paramètres peuvent être pertinents à cet égard (Olsen, 2007:9) :

- **Le contexte culturel et institutionnel local :**

L'expérience internationale montre l'importance de considérer le contexte spécifique « destinataire » des réformes. Tout en s'appuyant sur des principes et des exemples de bonne gouvernance, les promoteurs des réformes ne peuvent pas se contenter de greffer un modèle ou une approche directement dans tout cadre local. L'histoire, les dynamiques culturelles et l'environnement socio-économique et administratif local sont toujours spécifiques. La démarche vers une gouvernance locale réformée doit donc être stratégique, comprenant une phase de diagnostic ainsi qu'un processus d'adaptation et de modulation des actions envisagées.

- **Le degré de participation :**

L'engagement des différentes composantes de la communauté locale est un atout indispensable pour la réussite des réformes. Cette communauté comprend les citoyens, les acteurs économiques, les représentants de la société civile mais aussi les élu(e)s et les fonctionnaires locaux. L'échange systématique et transparent de l'information est une précondition pour stimuler la participation citoyenne. Cette dynamique augmente non seulement les chances d'identifier les solutions de gouvernance les plus innovantes et performantes, mais renforce aussi la légitimité et l'acceptation des réformes.

- **L'appui de la gouvernance locale à la stratégie nationale :**

Le développement local est indissociable de son contexte régional et national. Bien que la gouvernance moderne se fonde sur des dynamiques multi-niveaux, ceci ne doit pas suggérer une partition verticale à compartiments étanches. Au contraire, il est nécessaire de concevoir la plus grande porosité possible tout au long de l'interface entre le niveau national, régional et local. Ceci se traduit, entre autres, par l'opportunité d'intégrer les réformes locales dans un cadre stratégique et d'appui partagé, à partir duquel on peut exploiter l'expertise technique des autorités nationales et stimuler le partage de bonnes pratiques et des leçons tirées du chantier de réformes nationales. Les politiques stratégiques nationales devront, à cet effet, fidèlement refléter les réalités locales et être suivie de manière coordonnée par le gouvernement central afin qu'elles puissent être mise en œuvre efficacement sur l'ensemble du territoire national.

- **Le dialogue et la recherche du consensus entre les acteurs :**

Ce paramètre est intimement lié aux deux éléments évoqués précédemment, à savoir celui de la participation et celui de l'intégration avec la stratégie nationale. Une approche aux réformes concertée qui tienne compte des attentes mais aussi des contributions des acteurs engagés est à la base de tout processus d'amélioration de la gouvernance locale. Négociations et dialogues réguliers sont deux facteurs clé pour l'acheminement d'objectifs partagés mais également en termes de substance (la nature des objectifs) et de la forme (la manière de les atteindre).

- **La transparence et la redevabilité de l'administration vis-à-vis de ses citoyens :**

L'efficacité de l'action publique dépend en grande partie du degré de responsabilité de chaque acteur participant aux réformes. Les mécanismes déployés pour garantir la transparence et la redevabilité du système vis-à-vis du public visent à identifier et à faire valoir ces responsabilités. Il en découle que les démarches même d'élaboration des réformes de gouvernance, de leur mise en œuvre et du contrôle de leur déroulement sont, elles aussi, parties intégrales de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance locale commence avec les réformes qui la visent. Par conséquent, non seulement le système décisionnel envisagé mais aussi la réforme élaborée pour le mettre en place doit être axée sur les citoyens, les usagers et le public local (*citizen-centered approach*).

Les paramètres de la mise en œuvre des réformes

Les autorités infranationales doivent acquérir certain degré d'autonomie dans l'exercice de leurs responsabilités

Octroyer une telle autonomie peut parfois constituer un risque (OCDE, 2016a), mais en principe il s'agit d'un élément positif qui facilite la subsidiarité, le pluralisme, le dynamisme et l'innovation dans le secteur public.

Les autorités locales exercent pleinement les responsabilités qui leur ont été confiées, ce qui se traduit par l'organisation de leur redevabilité à l'égard des autres niveaux de gouvernement (« redevabilité institutionnelle »)

Si une telle autonomie du niveau infranational est admise – ou même envisagée – il faut aussi l'organiser, la gérer et la contrôler. Le cadre conceptuel doit permettre d'établir comment et dans quelle mesure les autorités locales peuvent exercer leurs fonctions tout en respectant les prérogatives à la fois des instances du niveau central et de la communauté sociale et économique. L'autonomie est définie par la façon dont les compétences et les ressources sont réparties entre les divers niveaux de gouvernement ainsi que par les mécanismes de redevabilité en vigueur.

Pour cette raison, la section du présent rapport, *Les paramètres de la mise en œuvre des réformes*, examine les dispositifs organisationnels et

procéduraux internes mis en place tant par les autorités nationales que par les instances décentralisées, régionales ou locales, afin d'assurer les pouvoirs et contre-pouvoirs verticaux et horizontaux. Elle examine également la gestion des finances publiques et les processus de contrôle et d'audit. Il s'agit ainsi d'une sorte de *redevabilité institutionnelle* ayant pour objet l'interface entre les niveaux institutionnels et administratifs national et sous-national/local.

L'exercice de leur pleine responsabilité par les autorités locales doit par ailleurs être examinée au regard de leur redevabilité vis-à-vis des usagers et des citoyens qu'elles servent (gouvernement ouvert)

Les autorités locales doivent aussi rendre compte de leurs mandats, pouvoirs et fonctions auprès de la communauté et des usagers qu'elles gouvernent. Des dispositions autres que celles mentionnées ci-dessus doivent donc être adoptées dans le cadre de l'interface entre les autorités et le public afin de stimuler la participation de ce dernier au processus décisionnel. Il est ici question des mécanismes permettant au public non seulement de réagir aux initiatives proposées, mais aussi de s'engager de façon proactive, voire même de participer aux décisions politiques en ayant notamment accès aux évaluations de rendement des politiques publiques. Ce point sera abordé dans la section *La gouvernance locale élaborée (I)*. Dans ce contexte, le gouvernement ouvert (GO) au niveau local vise la mise en place de relations de redevabilité directe entre d'un côté les citoyens et les usagers et de l'autre côté l'État (voir Encadré 1.2). La redevabilité ainsi que la participation dépendent de la transparence de l'information et de l'action publique des autorités locales qui nécessitent un changement de la culture de gouvernance. Tel que l'OCDE définit, le gouvernement ouvert est une culture de gouvernance basée sur des politiques et pratiques innovantes et durables inspirées par les principes de transparence, de redevabilité et de participation qui promeut la démocratie et la croissance inclusive.

Encadré 1.2. Les principes pour un gouvernement ouvert de l'OCDE

Élaborés pour la première fois en 2001, les Principes directeurs pour un gouvernement ouvert et inclusif (*Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*) de l'OCDE ont permis aux gouvernements de structurer et intensifier leurs réformes pour une gouvernance transparente, participative et inclusive, et d'organiser des consultations plus efficaces avec les parties prenantes et les citoyens. L'OCDE a défini le gouvernement ouvert (GO) en termes de transparence de l'action gouvernementale ; d'accessibilité des services et de l'information ; et de réceptivité du gouvernement à des idées, demandes et besoins nouveaux (OCDE, 2005).

Pendant les quinze dernières années, le cadre dans lequel les gouvernements ont été appelés à exercer leurs fonctions a considérablement évolué, soit à la suite de la diffusion des nouvelles technologies mises à la disposition de l'administration publique et à leur pénétration dans la société, soit, dès 2008, du fait de la crise économique et financière. Aujourd'hui, le GO se penche sur les opportunités qui s'offrent à l'État de co-créditer de la valeur ajoutée avec la société et les individus, et de le faire pour elle et eux. Le niveau local a progressivement relevé le défi, tout en adoptant les principes et lignes directrices suivantes.

Les principes de l'OCDE pour le GO sont les suivants :

Engagement : Un leadership et un engagement soutenus de la part des politiciens, des cadres et des fonctionnaires sont nécessaires à tous les niveaux pour assurer un processus décisionnel ouvert et inclusif.

Droits : Les droits des citoyens à l'information, à la consultation et à la participation publique aux processus décisionnels et à la fourniture de services doivent être entérinés par la loi ou des déclarations politiques. L'obligation du gouvernement de répondre aux citoyens doit aussi y figurer. Des dispositifs de contrôle indépendants sont essentiels pour l'application et le respect de ces droits.

Clarté : Les objectifs ainsi que les limitations relatifs aux droits d'information, de consultation et de participation publiques doivent être définis en amont. Les rôles et les responsabilités de toutes les parties impliquées doivent être clairs. L'information de la part du gouvernement doit être complète, objective, fiable, pertinente et facilement accessible et compréhensible.

Temporalisation : L'engagement du public doit être assuré le plus tôt possible dans le processus décisionnel afin de pouvoir envisager la plus grande variété possible de solutions et d'augmenter les chances d'une mise en œuvre efficace. Dans cet esprit, un laps de temps adéquat doit être ménagé pour la consultation et la participation publiques.

Inclusion : Tous les citoyens devraient avoir les mêmes opportunités et bénéficier de divers canaux pour accéder à l'information, être consultés et participer. Des efforts raisonnables devraient être déployés pour atteindre le public le plus vaste et diversifié possible.

Encadré 1.2. Les principes pour un gouvernement ouvert de l'OCDE (suite)

Ressources : Des ressources financières, humaines et techniques adéquates sont nécessaires pour assurer l'efficacité de l'information, de la consultation et de la participation publiques. Les fonctionnaires doivent avoir accès à des compétences, des lignes directrices et une formation adéquates ainsi qu'à une culture organisationnelle qui soutienne le recours aux instruments à la fois traditionnels et numériques.

Coordination : Les initiatives pour informer, consulter et impliquer la société civile devraient être coordonnées à l'intérieur de l'administration ainsi qu'aux divers niveaux de gouvernement afin d'assurer la plus grande cohérence des politiques, éviter des duplications et réduire le risque de « fatigue à la consultation ». Les efforts de coordination ne devraient toutefois pas étouffer l'initiative et l'innovation. Ils devraient au contraire exploiter le potentiel de la mise en réseau de l'expertise et des communautés de pratiques à l'intérieur et au dehors du gouvernement.

Redevabilité : Les gouvernements ont l'obligation d'informer les participants sur la manière dont ils utilisent les contributions reçues par le biais de la consultation et la participation publiques. Des mesures qui assurent que le processus décisionnel est ouvert, transparent et réactif à l'examen extérieur peuvent contribuer à augmenter la redevabilité et la confiance dans le gouvernement.

Évaluation : Les gouvernements doivent évaluer leur propre performance. Afin que l'évaluation soit efficace, il est nécessaire de consolider la demande, les capacités, la culture et les outils pour une évaluation participative.

Citoyenneté active : Les sociétés tirent bénéfice d'une société civile dynamique. Les gouvernements peuvent faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, diffuser la prise de conscience, renforcer l'éducation civique et soutenir le renforcement des capacités parmi les organisations de la société civile (OSC). Ils doivent envisager de nouvelles modalités de soutien à des approches de résolution de problèmes autonomes de la part du secteur privé, des OSC et des citoyens.

Source : www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm.

Une bonne gouvernance locale se mesure également au niveau de la performance administrative

La réforme de la gouvernance doit assurer l'efficacité de l'action publique locale. La section, *La gouvernance locale élaborée (II)*, examinera la performance des autorités locales et la légitimité ainsi produite (*output legitimacy*). Elle sera centrée plus particulièrement sur trois dimensions : l'élaboration des politiques publiques ; la fourniture des services publics ; et la performance de l'appareil administratif (fonction publique incluse). Elle considérera aussi les dispositifs visant la collecte et l'élaboration des

résultats issus de la mise en œuvre de mesures locales adoptées, afin d'établir un mécanisme d'apprentissage interne et d'ajustement.

La bonne gouvernance est intrinsèquement liée aux principes de l'État de droit et de la démocratie

Le cadre conceptuel se fonde au final sur les acquis, principes et pratiques de l'État de droit et des régimes démocratiques tels qu'ils sont élaborés dans tous les pays de l'OCDE et résumés par exemple dans la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe (voir Encadré 1.3). Le niveau local est en effet le cadre premier et permanent d'identification, d'expression et d'action démocratiques entre les citoyens et leurs élu(e)s, selon le principe de proximité qui intègre davantage la population dans les processus décisionnels et permet de rationaliser les services.

Encadré 1.3. La Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe

Tous les pays de l'OCDE membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale.

Cette charte impose aux parties d'appliquer des règles garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. Elle prévoit que le principe de l'autonomie locale se fonde sur une base juridique, incluse de préférence dans la Constitution. Les collectivités locales doivent être élues au suffrage universel.

Par ailleurs, elles doivent être capables de régler et de gérer des affaires publiques, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations. Par conséquent, la charte prévoit que l'exercice des responsabilités publiques incombe, de façon générale, aux autorités les plus proches des citoyens. Seules les responsabilités ne pouvant être assumées efficacement au niveau inférieur doivent être réservées à la compétence des autorités au niveau supérieur.

À cette fin, la charte énonce les principes concernant la protection des limites territoriales des collectivités locales, les structures administratives et les moyens administratifs que les collectivités locales doivent définir elles-mêmes pour accomplir leurs missions, les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local, le contrôle administratif des activités des collectivités locales, les ressources financières des collectivités locales et la protection légale de l'autonomie locale.

Source : www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122.

La gouvernance locale élaborée (I) – L'architecture institutionnelle pour une administration locale coordonnée et responsable

Cette première partie, consacrée à des expériences de bonne gouvernance locale, s'attache à l'interface entre les divers niveaux de gouvernement. Les exemples mentionnés ci-après ne concernent donc généralement pas seulement les autorités locales mais aussi les échelons supérieurs, y compris le gouvernement central.

La gestion efficace des relations entre les différents niveaux de gouvernement est en effet une nécessité. À une époque de crise économique et dans plusieurs contextes en transition, il est essentiel que les différents niveaux de gouvernement opèrent ensemble de manière efficace, car ils sont obligés de faire plus avec moins (value for money). Par ailleurs, plusieurs défis actuels (du réchauffement climatique à la lutte contre le crime organisé et le terrorisme ; de la gestion de l'environnement au développement socio-économique des nouvelles générations) ont un impact à la fois global et local. Cela requiert un partage des responsabilités de coopération, avec des partenariats verticaux plus ou moins institutionnalisés favorisant l'alignement des politiques publiques. Il en résulte une attention accrue à la présence de mécanismes administratifs et procéduraux qui gouvernent les investissements publics et les flux d'information pour la prise de décision.

Gestion des compétences exclusives et des compétences partagées

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la répartition des fonctions et responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement est formalisée et clairement définie – le plus souvent par des dispositions constitutionnelles et légales. Une série de dispositifs procéduraux et d'instruments permet de mettre en œuvre ces dispositions, afin d'améliorer la coordination de l'action politique et administrative et l'efficacité des décisions prises. Par exemple :

- Établir des organes institutionnels permanents et formels, tels que des « conférences » ou des « comités sectoriels », dévoués à coordonner l'exercice des compétences dans les juridictions différentes. Il s'agit de concevoir en outre le recours possible à des solutions ad hoc et informelles (telles que des groupes de travail ou des plateformes de projets) pour consolider le dialogue politique et la communication administrative parmi les autorités concernées (Charbit et Michalun, 2009).

- Signer des « contrats » entre les niveaux de gouvernement permettant une gestion sur-mesure des interdépendances et ainsi d'éviter la duplication des efforts ou des vides politiques. Dans le même temps, ces contrats sont un instrument de dialogue tout au long du processus administratif normal et ils facilitent l'expérimentation de nouvelles affectations des responsabilités et fonctions ; ils favorisent donc l'apprentissage institutionnel. En ce sens, la mise en place de ces contrats est d'autant plus efficace si elle est accompagnée par un régime d'évaluation de l'impact qui intègre systématiquement les résultats mesurés dans l'activité de gouvernement multi-niveaux. (Ibid et OCDE, 2013a).
- Cofinancer des programmes visant à la mise en œuvre des objectifs de politique publique communs. Lorsque les gouvernements central, régional et local engagent des fonds communs ou partagent des montants au sein d'un même programme, ils ont un intérêt explicite à s'assurer que tel ou tel investissement est compatible avec les priorités politiques nationales. La participation aux coûts de tels programmes de politiques multi-niveaux est également un élément de contrôle de l'efficacité des actions adoptées. Cela augmente les chances que les résultats des programmes soient en ligne avec les attentes des parties prenantes. (OCDE, 2016c).
- « Co-localiser » les programmes gérés par des autorités appartenant à des niveaux différents dans un même établissement. Non seulement cela renforce-t-il la coopération, l'efficacité de la mise en œuvre et le partage de l'expertise, mais cela favorise également des perspectives différentes entre le management et les experts. (OCDE, Ibid)
- Assurer soutien et redevabilité par le moyen de plans d'accréditation de la qualité et de la performance, notamment en cas de compétences partagées – par exemple en émettant des certificats nationaux spécifiques et garantis -, afin de faciliter l'harmonisation des performances locales et la conformité avec des standards (nationaux) agréés. (Ibid).
- Avoir recours à des subventions inter-gouvernementales dont le déboursement est conditionné et réservé à des buts prédéfinis – par exemple en appliquant des « conditionnalités préalables » (*conditionalités ex ante*), tout en les liants de préférence à la création d'externalités positives. Dans ce contexte, minimiser la variance entre les transferts planifiés et ceux déboursés effectivement (OCDE, 2013a).

- Vérifier les implications des dispositifs de transfert sur les motivations de performance au niveau local et s'assurer que les proportions respectives des transferts vers les autorités locales et de leurs ressources propres sont adéquates et efficaces.

En ce qui concerne les finances publiques locales, il existe deux sources principales de financement à la disposition des gouvernements locaux : les impôts propres et les transferts (normalement de la part du gouvernement central). Les dispositifs fiscaux sont l'un des outils que les gouvernements centraux peuvent utiliser pour renforcer la redevabilité et la stabilité macroéconomique du niveau local, tout en préservant un certain degré d'autonomie sous-nationale. Cela est d'autant plus vrai lorsque les montants transférés sont proportionnellement significatifs. Il n'en demeure pas moins que la nature du régime fiscal et son fonctionnement constituent des éléments fondamentaux pour la réalisation des objectifs (Charbit et Michalun, 2009, et OCDE, 2014a).

Mise en place d'un régime de budgétisation lié à la performance pour rationaliser et rendre plus efficaces les dépenses publiques

Au cours des dernières décennies, les pays de l'OCDE ont initié des réformes visant une budgétisation et une gestion des dépenses publiques liées à la performance des administrations et aux résultats obtenus (PRB). Le but de ces réformes consistait à passer d'une approche dont le processus décisionnel est basé sur les ressources à investir à une approche qui mettent l'accent sur une efficacité améliorée et un suivi plus performant des organes administratifs. Le potentiel du PRB s'étend au sein d'un niveau de gouvernement individuel ainsi que sur l'ensemble des différents niveaux (OCDE, 2007).

- Coordonner les décisions d'investissement public avec des prévisions budgétaires sur le moyen terme, en intégrant la performance et les informations financières afin de mettre davantage l'accent sur les résultats et le rendement de l'action publique.
- Concevoir de façon transparente et publier l'information concernant les investissements et les dépenses publiques, y compris l'information relative aux partenariats public-privé (PPP) et aux entreprises publiques locales.

La gouvernance locale élaborée (II) – Le gouvernement ouvert au niveau local

En ce qui concerne les expériences de bonne gouvernance incluses dans cette section, le gouvernement national peut éventuellement offrir des fonctions de support aux démarches entreprises par les autorités infranationales. Toutefois, ces pratiques font généralement partie des attributions et du champ d'action (et de contrôle) des autorités locales.

Engagement inclusif des parties prenantes, incluant à la fois des dispositions « de premier ordre » (information passive au public) et « de deuxième ordre » (dialogue actif avec le public) et « de troisième ordre » (engagement actif/ codécision, coproduction et colivraison)

Les Principes directeurs pour un gouvernement ouvert et inclusif de l'OCDE (OCDE, 2002a et 2009a) mettent premièrement l'accent sur le concept d'ouverture pour garantir que l'information provenant de l'administration publique ainsi que les processus des prises de décisions sont accessibles de façon équitable et par des biais multiples.

- Assurer la transparence et l'accessibilité la plus ouverte aux documents. Cela inclut, entre autres, l'utilisation des TIC pour la transparence, par exemple à travers une base de données législative et réglementaire complète et à jour est mise à disposition du public gratuitement ou des plateformes de données ouvertes, un cadre légal adéquat qui garantit l'accès à l'information ainsi que d'autres moyens de transparence, par exemple l'accessibilité des réunions du gouvernement local/des municipalités au public etc..

Deuxièmement, ces principes mettent l'accent sur le concept d'inclusion des usagers et des citoyens au cycle des politiques publiques. Cette inclusion peut prendre le format de la consultation publique ou de la participation active pouvant fournir une aide aux décideurs dans les processus de collecte, validation et élaboration des données et informations nécessaires aux choix des politiques les mieux aptes à résoudre des problèmes toujours plus complexes. À travers la participation, les politiques peuvent mieux répondre aux besoins des citoyens. Cela contribue aussi à identifier des conséquences négatives inattendues et à maximiser l'exploitation de synergies (OCDE, 2016d, chap. 3).

- Solliciter explicitement les contributions et les réactions des parties prenantes tout au long du cycle des politiques publiques. Plusieurs moyens et instruments sont déployés à cet effet, ce qui donne la

possibilité au public de faire entendre sa voix lors du processus de prise de décision. (OCDE, 2002b et 2012a).

La collaboration étroite avec les citoyens et les usagers peut aller au-delà de la consultation et du dialogue à travers la coproduction et la fourniture conjointe des services publics. Cela implique un engagement plus ou moins direct mais toujours visible des individus dans les processus de planification et de décision ainsi que dans les programmes de gestion et de contrôle. En théorie, il en résulte un alignement bien meilleur entre les attentes, les aspirations et les besoins de la communauté d'une part, et les mesures adoptées d'autre part. Les coûts de production des services publics peuvent en outre être réduits, au bénéfice par ailleurs d'un degré de satisfaction accru (OCDE, 2011a).

- Avoir recours, lorsque c'est approprié, à des formes de coproduction, co-livraison ou co-monitorage des politiques publiques ou des services publics. Lors de la mise en œuvre de ces initiatives, évaluer les changements à apporter aux procédures administratives établies. Envisager une approche progressive, d'abord expérimentale puis susceptible d'être élargie et systématisée, par exemple sur la base d'une méthodologie de la conception (*design thinking*), tout en collectant des données d'exécution et en prévoyant des mécanismes de correction et de sauvegarde de l'efficacité des mesures.

Mesures liées à l'intégrité publique, la lutte contre la corruption et la bonne gestion

L'intégrité des institutions publiques et, sur le plan individuel, des décideurs et des fonctionnaires publics, est une condition incontournable du développement et du maintien de la bonne gouvernance. À cet égard, le degré de transparence dont jouit le régime de « financement de la démocratie » et les garanties en vigueur pour éviter une influence excessive et injustifiée d'intérêts particuliers au plan politique ou au niveau du processus décisionnel sont des facteurs clés. L'intégrité publique est aussi assurée par un régime des marchés publics solide. À ce titre, l'OCDE a développé un ensemble de recommandations à destination des acteurs du secteur public afin de rendre les transactions plus transparentes et ainsi renforcer l'intégrité du processus. Ces derniers sont en effet l'une des actions principales du gouvernement et souffrent notamment de la perception de risque de corruption la plus étendue dans l'opinion publique.

- Conserver un équilibre, de façon transparente, entre contributions publiques et privées ; encadrer le financement privé (par exemple

en fixant un plafond aux donations anonymes) ; imposer un régime de déclaration publique obligatoire ; renforcer le droit d'examen et la fonction de surveillance indépendante ; établir et appliquer des sanctions dissuasives ; appliquer des politiques de gestion des conflits d'intérêt ; établir des registres de lobbying et des codes de bonne conduite. (OCDE, 2012b et 2014b).

- Assurer l'intégrité dans les marchés publics dans toutes les phases concernées – par le biais de la professionnalisation ; de la spécialisation ; du développement de l'expertise et des capacités (y compris en introduisant des lignes directrices dédiées) ; du suivi et de la communication de la performance ; de l'exploitation des nouvelles technologies (par exemple par le biais de bases de données en ligne) pour vérifier les qualifications, les références et les antécédents des fournisseurs ; et en établissant des mécanismes d'appel et de sanction crédibles. (OCDE, 2008a et 2013b).
- Établir et rendre publique une « Charte des citoyens » (ou un équivalent) définissant les principes de bon service public ; les droits et les devoirs des usagers ; les fonctions de toutes les officines publiques ; et les standards en vigueur auxquels peuvent s'attendre les usagers.
- Travailler en étroite collaboration avec les institutions indépendantes (Médiateur, Instance de Lutte contre la Corruption, Cour des Comptes etc) au niveau national ainsi que avec leurs bureaux régionaux afin réformer les processus du gouvernement local au profit de l'intégrité et de la lutte contre la corruption (OCDE, 2016e).

Déploiement des nouvelles technologies dans l'administration publique

Les formalités administratives sont indispensables à la mise en œuvre des politiques publiques. Pour les investisseurs et les opérateurs économiques, elles sont partie intégrante des « règles du jeu » qui garantissent stabilité et sécurité légale. Toutefois, lorsqu'elles sont mal conçues, les mêmes formalités peuvent constituer une barrière tenace à l'activité privée, générant des charges administratives et des « coûts d'irritation » disproportionnés pour les entreprises (surtout les PME). Ces formalités n'entravent pas seulement l'activité économique mais présentant aussi des obstacles pour les citoyens dans leurs démarches avec l'administration publique, créent des risques de corruption et diminuent la confiance. La modernisation administrative est un impératif dans un

contexte où le progrès technologique et la diffusion des réseaux sociaux modifient les attentes et les comportements individuels et donc la nature de l'interaction entre l'utilisateur et l'administration publique. Le déploiement des nouvelles technologies dans l'administration publique locale contribue à une plus grande performance et à minimiser le nombre de cas de mauvaise gestion, tout en diminuant les coûts d'exercice (les charges administratives notamment) et en facilitant la vie des citoyens et des acteurs économiques (OCDE, 2010a).

- Concevoir le gouvernement numérique comme faisant partie intégrante de l'innovation du secteur public. Le gouvernement en ligne pivote autour de la dimension non seulement technologique, mais aussi organisationnelle et culturelle de l'appareil administratif. Il présuppose en effet une vision différente du rôle de l'administration publique dans ses interactions avec les citoyens et les usagers. La création de portails uniques (*one-stop shops*) a considérablement rapproché administrateurs et administrés, notamment lorsque les services offerts sont regroupés sous des catégories bien définies et simples à identifier – par exemple en regroupant des « situations d'activité économique » ou des « événements » de la vie privée proches. En outre, les nouvelles technologies contribuent largement au renforcement de la transparence et de la communication, par exemple à travers les réseaux sociaux, ainsi que au développement de procédures de consultation et de participation publiques. (OCDE, 2009b ; Charbit et Michalun, 2009 et Mickoleit, 2014).

La gouvernance locale élaborée (III) – La performance associée à la formulation des politiques publiques et de la fourniture des services publics au niveau local

À l'instar de celles présentées dans la section précédente, les expériences de bonne gouvernance qui suivent sont principalement liées au domaine local, même si pour certaines d'elles l'implication, sous une forme ou une autre, du gouvernement central peut servir de catalyseur.

Compatibilité et cohérence des politiques publiques locales avec les priorités stratégiques et les objectifs nationaux

Assurer la cohérence verticale est fondamental pour maximiser le potentiel d'économies d'échelle et celui d'une action publique polycentrique. Cela s'applique à la fois à la formulation des politiques publiques et à la conception et la mise en œuvre de réformes. Plus que sur le

contrôle et les contrepouvoirs, cette section se concentre sur les éléments de coordination qui renforcent mutuellement tous les niveaux de gouvernement. Elle examine les dispositifs visant à minimiser les cas de duplication, chevauchement et contradiction dans la prise de décision ; de réglementation de basse qualité ; et d'application inégale (voire arbitraire) des standards et de la réglementation.

- Intégrer et appliquer des standards pour une réglementation de haute qualité à tous les niveaux de gouvernement, tout en gardant à l'esprit les défis et diversités de chaque juridiction sous-nationale. Soutenir le renforcement des capacités locales afin qu'elles puissent atteindre les standards nationaux. (Charbit et Michalun, 2009).
- Déployer des mécanismes de coordination afin de faciliter la mise en œuvre des réformes administratives et réglementaires et la comparaison (*benchmark*) entre juridictions similaires, tout en stimulant la compétition interne, et assurer un progrès durable et partagé des réformes elles-mêmes. Dans le même temps, identifier la valeur ajoutée potentielle de solutions innovantes par le bas. (OCDE, 2012a et Garcia Villarreal, 2010).
- Coordonner les investissements entre des niveaux de gouvernement différents, en particulier par l'établissement de plateformes dédiées. (OCDE, 2013a, OECD 2014a).

Coordination horizontale entre autorités locales

La coordination horizontale contribue elle aussi de manière fondamentale à la bonne gouvernance locale. Un grand nombre de défis d'aujourd'hui peuvent être affrontés fonctionnellement et plus efficacement si les autorités locales concernées partagent les ressources et ne se limitent pas à opérer à l'intérieur de leurs frontières administratives. On songe ici aux bénéfices d'une telle coopération dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la planification et du développement du territoire, de la protection de l'environnement ou encore de la prévention et la gestion des catastrophes (OCDE, 2013a, chap. 2).

- Stimuler, de la part du gouvernement central, la coopération horizontale parmi les juridictions – par exemple par le biais de stratégies fiscales ou budgétaires telles que le déboursement de fonds spéciaux débloqués pour le soutien de projets inter-municipaux. Les barrières administratives et les silos politiques sont alors dépassés et le cadre légal est conçu de sorte à favoriser

des initiatives de collaboration provenant aussi des autorités locales elles-mêmes.

- Établir un système institutionnel (une organisation) représentant les autorités locales au niveau national. Ce système est censé servir de plateforme pour un dialogue structuré et systématique et pour la collaboration des autorités locales avec le plus vaste nombre d'institutions.

L'action publique basée sur les faits : l'évaluation ex ante et ex post des décisions

L'OCDE reconnaît que baser la formulation des politiques publiques et le processus décisionnel sur les faits constitue une valeur ajoutée pour le gouvernement à tous les niveaux. Cela contribue à atteindre les objectifs politiques de la façon la plus efficace et proportionnée possible. L'évaluation préalable (*ex ante*) des réglementations nouvelles, en particulier, est l'un des outils les plus importants à la disposition des décideurs pour définir et justifier la meilleure option d'intervention (ou le choix de ne pas intervenir). De même, la révision systématique des mesures adoptées après leur mise en œuvre (*ex post*) garantit que celles-ci continuent à servir les buts pour lesquels elles ont été conçues. L'inclusion des citoyens dans ce processus, tel que évoqué sous la rubrique Gouvernement Ouvert, sert à élargir la base des faits pour l'évaluation. L'approche basée sur les faits, en outre, concourt au renforcement de la transparence et de la redevabilité gouvernementale, et donc à la crédibilité et la légitimité de l'action publique.

- Intégrer la forme la mieux appropriée d'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus de formulation des projets de réglementation. Ce faisant, définir clairement les objectifs de politique recherchés et déterminer l'instrument le plus efficace et le plus efficient pour les atteindre, tout en prenant aussi en considération les options non-réglementaires. Faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes options analysées pour établir laquelle est la meilleure. (OCDE, 2012a).
- Procéder à l'examen systématique des interventions les plus importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés (Ibid).

Renforcement des capacités en matière de ressources humaines

Une bonne gestion de la fonction publique implique entre autres le renforcement des capacités des ressources humaines grâce à une meilleure compréhension des besoins de chaque administration et au développement de programmes de formation (à l'entrée et continue) des fonctionnaires. Il est aussi important de mettre en place des systèmes de gestion des ressources humaines justes et équitables qui stimulent la performance, ainsi que d'assurer une coordination optimale entre élu(e)s et fonctionnaires (OCDE, 2008b et OCDE-SIGMA, 2014).

- Définir clairement les prérogatives, les devoirs et les droits des fonctionnaires dans le cadre d'une distinction entre les sphères administrative et politique. Assurer le plus haut professionnalisme par le biais de standards de bonne gestion des ressources humaines à l'instar des codes de bonne conduite destinés aux agents du service public (OCDE, 2016f).
- Allouer les compétences et l'expertise là où elles sont les plus utiles et demandées, afin de maximiser la valeur ajoutée de chaque fonctionnaire. Ce principe devrait être appliqué soit suite au recrutement de nouveaux fonctionnaires, soit tout au long de leur carrière. En conséquence, il est important de déployer des programmes de renforcement des capacités continus, ciblés et efficaces, ainsi que des systèmes d'évaluation de la performance justes et transparents, qui pour les hauts fonctionnaires doit se faire sur la base d'objectifs définis en début de mandat gouvernemental.

Chapitre 2.

L'amélioration de la gouvernance locale au Maroc et dans les pays de l'OCDE

Le processus de la régionalisation au Maroc

Cette section offre un aperçu de l'agenda de la régionalisation et de la réforme de la gouvernance infranationale dans le contexte de transition que vit le Maroc.

Le processus de la régionalisation dans le Royaume s'inscrit dans un agenda à long terme

Le processus de régionalisation au Maroc tire ses origines des années 70, ce qui constitue une certaine originalité dans la région MENA, dont les pays présentent en général des régimes très centralisés peu susceptibles d'être perméables aux dynamiques de décentralisation.

Dans une logique favorisant un processus de déconcentration des pouvoirs, les régions disposaient de peu de prérogatives politiques et économiques. Ce principe n'a par ailleurs pas été mis en discussion lors des réformes de 2002 et 2009. En juillet 2008, S.M le Roi Mohammed VI a appelé formellement à l'ouverture d'un chantier « fondamental » sur ce qui devait devenir l'agenda pour une « régionalisation avancée ». L'heure était venue de dessiner un nouveau cadre de répartition et d'exécution des compétences pour le pays. Ce tournant était dicté à la fois par le constat que la régionalisation allait effectivement à la rencontre des impératifs de démocratisation et de croissance socio-économique dont le royaume a besoin, et par les signaux donnés par la communauté internationale de la nécessité d'accélérer et approfondir les réformes de gouvernance.

La « régionalisation avancée » marque un tournant dans les efforts de démocratisation et de modernisation progressive du pays

En janvier 2010, la Commission consultative de la régionalisation (CCR) a été instaurée par le roi, avec pour mandat d'élaborer un modèle visant à « promouvoir la participation citoyenne et (...) le développement économique, social et culturel. Elle tend aussi à moderniser les structures de l'État et à améliorer la gouvernance territoriale. » Les réformes devaient toutefois préserver l'unité de l'État, de la nation et du territoire.

La CCR a procédé à des consultations auprès des acteurs institutionnels principaux. Elle a également mis en place un espace ouvert au débat sur son portail web et recueilli les suggestions du public.

Le cadre juridique du modèle marocain de la régionalisation

La nature et l'étendue de l'agenda de la régionalisation avancée se situent dans le contexte d'une réforme constitutionnelle plus vaste

Au Maroc, l'agenda de la régionalisation avancée est devenu partie intégrale de la réforme de la Constitution voulue par le Roi Mohammed VI. La nouvelle Constitution, promulguée le 29 juillet 2011, répondait à diverses questions du mouvement de protestation puisqu'elle affirme l'attachement du roi à une transition démocratique en cours, reconnaît la centralité des droits humains universels, et formalise le rôle et les prérogatives des citoyens marocains (au Maroc et à l'étranger).

Les implications des nouvelles dispositions constitutionnelles et légales sur la forme et le fonctionnement de la gouvernance infranationale sont majeures (voir Encadré 2.1). Le concept de régionalisation avancée divise le pays en 12 régions (au lieu des 16), selon des critères d'efficacité, d'homogénéité, de proportionnalité et d'équilibre, mais aussi d'accessibilité et de proximité.

Si la constitution de 2011 et les lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales considèrent le principe de la subsidiarité l'un des fondements principaux de la bonne gouvernance locale au Maroc, sa consécration mérite d'être assez clarifiée et précisée dans ce rapport, en citant surtout des exemples forts, des lois organiques relatives aux C.T, témoignant effectivement de l'applicabilité dudit principe dans le cas marocain, tels que la vocation distinctive de chaque niveau de décentralisation en termes de compétences, par rapport à celle marquant les autres niveaux, en l'occurrence:

- La région: Promotion du développement intégré et durable à travers son organisation, sa coordination et son suivi;
- La préfecture/la province: promotion du développement social, notamment en milieu rural de même que dans les espaces urbains, ainsi que le renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes sises sur le territoire de la préfecture ou de la province;
- La commune: Prestation des services de proximité aux citoyennes et citoyens, dans le cadre des compétences qui lui sont imparties en vertu de la loi organique relative aux communes, à travers leur organisation, leur coordination et leur suivi.

Dans ce cadre, le défi majeur réside dans la façon par laquelle d'éventuels conflits de compétence devraient être gérés par les trois niveaux de la décentralisation, d'autant plus que les barrières entre les compétences de C.T ne sont pas établies d'une manière rigoureuse, d'où l'intérêt d'une bonne convergence des politiques et stratégies des C.T, et l'importance des négociations et arrangements pour s'immuniser contre ce genre de conflits.

Encadré 2.1 **De nouvelles bases légales de soutien au processus de régionalisation**

La Constitution de juillet 2011 entérine largement les éléments principaux de la régionalisation et d'une gouvernance territoriale sous-nationale reconsidérée.

L'article premier de la Constitution indique explicitement que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée ».

Le texte de la nouvelle charte fondamentale a de fait constitutionnalisé les principales recommandations de la CCR. En particulier, le titre 9 de la Constitution consacre dix articles à la décentralisation et la régionalisation (articles 135 à 144), tandis que l'article 145 concerne la déconcentration et que l'article 146 fixe le contenu de la loi organique relative.

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui exercent démocratiquement leurs compétences à travers des conseils élus au suffrage universel direct. Elles participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'État et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers.

En particulier, les capacités et pouvoirs exécutifs des présidents des conseils régionaux sont redéfinis grâce à la nouvelle nomenclature des compétences – « propres », « partagées » et « transférées » – attribuées aux régions. À cette réorganisation contribuent les principes de subsidiarité (article 140), de solidarité (article 142), de coopération (article 143), de mutualisation des projets et des moyens (article 144), de l'exercice du pouvoir réglementaire local (article 140), ainsi que la notion de prééminence du conseil régional (article 143).

Encadré 2.1 **De nouvelles bases légales de soutien au processus de régionalisation** (suite)

Le « principe de la libre administration » (article 136) est au fondement de la régionalisation avancée. Il permet en effet aux régions d'être autonomes sur le plan financier, de recruter ou supprimer des emplois et gérer leur personnel, de réaliser des contrats et partenariats dépourvus de tutelle. Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétences et territoires respectifs, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions.

À leur tour, les lois organiques sur les régions, les provinces et préfectures et les communes, entrées en vigueur à l'été 2015, formalisent le passage de la régionalisation administrative à la régionalisation « fonctionnelle », au sens où il appartient à la région d'exercer un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans la mise en place et la coordination des politiques de développement régional économique, social, culturel et environnemental. Cela, toutefois, n'a pas valeur juridique, conformément à l'article 143 de la Constitution qui affirme qu'« aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre ».

Les régions sont désormais dotées de conseils élus au suffrage universel direct et disposent des prérogatives pour le développement régional intégré. De plus, de nouveaux mécanismes de démocratie participative ou citoyenne sont prévus afin de permettre tant l'intégration active des citoyens et de la société civile dans l'élaboration et le suivi des programmes régionaux de développement que la reconnaissance du droit de pétition.

Source : CESE (2016) ; Bouachik (2015).

La régionalisation avancée présente à la fois des éléments de nouveauté substantiels et conçoit leur mise en œuvre de façon graduelle, progressive et contrôlée

D'un point de vue économique et de gestion des fonctions, les régions sont conçues comme un maillon essentiel au développement économique intégré. Tandis qu'il appartient toujours à l'État d'arrêter les orientations, les priorités stratégiques et les objectifs globaux et sectoriels pour le royaume, ce sont désormais les conseils régionaux qui jouent un rôle prééminent dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement et d'aménagement des territoires.

Des fonds de solidarité et de développement sont en phase de déploiement à cet effet, notamment le Fonds de mise à niveau sociale et le Fonds de solidarité inter-régional. Le premier permet à la région de résorber les déficits des services publics de proximité tels que la distribution d'eau potable et d'électricité, l'habitat, la santé, l'éducation et les infrastructures

routières. Le second est créé dans l'objectif de réduire les disparités régionales et de donner une chance aux régions les plus démunies de s'inscrire durablement dans une logique de développement. Les mécanismes de coopération et de partenariat entre et avec les collectivités territoriales sont aussi renforcés.

Le contrôle *a priori* de l'État sur les régions dans la gestion et la réalisation des projets régionaux est progressivement levé et placé, avec accompagnement, sous la responsabilité des conseils régionaux. Cependant, les contrôles *a posteriori* sur ces derniers et sur leurs agences sont renforcés. Le rôle des *walis* de région et des gouverneurs de province et préfecture qui représentent le pouvoir central est par ailleurs clairement défini.

En ce qui concerne la réforme du régime fiscal et budgétaire, il est prévu de développer des ressources propres et nouvelles pour les régions afin d'augmenter leur potentiel de financement autonome et leur offrir les moyens de leurs ambitions. Une série de mesures sont envisagées, parmi lesquelles la facilitation des accords de partenariat public-privé ; la consolidation de la capacité d'emprunt des régions (y compris en incluant mieux le Fonds d'équipement communal) ; et le renforcement du contrôle de l'évolution des dépenses (CESE (2016), pp. 21 *sq.* et 78 *sq.*). Ces ressources ont franchis un nouveau pallier avec l'augmentation substantielle lors des deux derniers projets de budgets (2016, 2017) des ressources affectées et transférées de l'État à la Région.

D'autre part, la régionalisation avancée, jointe à la constitutionnalisation des compétences transférables aux collectivités territoriales, laisse entendre une évolution graduelle du processus. On a voulu permettre des transferts progressifs en fonction de la disposition des régions à exercer des compétences nouvelles eu égard à leur capacité à les exercer correctement, conformément aux principes de « progressivité », de différenciation et de subsidiarité (Bouachik, 2016).

Il est question à présent d'adopter les nombreux (plus de 80) décrets d'application ainsi que de mettre en place les organes administratifs (notamment la Direction Générale des Services et la Direction des affaires du conseil régional) et exécutifs (l'Agence régionale d'exécution des projets) comme le prévoient les lois organiques, et de mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires à l'accomplissement de l'agenda des réformes (CESE (2016), p. 51 *sq.*). Étant l'une des nouveautés de la loi organique relative aux régions, l'Agence régionale d'exécution des projets se veut un instrument performant, rationnel et opérationnel en matière de management des grands projets structurants de la région par excellence, d'où l'intérêt que renferme ce dispositif en termes de renforcement du chantier de la bonne gouvernance locale au Maroc, d'autant plus que cette agence même

si elle bénéficie de compétences et de ressources suffisamment importantes pour justifier le besoin d'une exécution et d'une gestion professionnalisées, elle n'intervient nullement dans la prise de décision au niveau du conseil régional.

En sa qualité de garant de la mise en œuvre légale et opérationnelle des bases juridiques de la réforme, il appartient au Ministère de l'Intérieur d'assumer le leadership du processus et de stimuler l'engagement responsable et constructif de tous les acteurs institutionnels et les parties prenantes engagés dans la réforme.

Expériences de bonne gouvernance locale au Maroc et dans les pays de l'OCDE

Dans le cadre du processus de régionalisation, le Maroc a conféré aux collectivités territoriales des tâches importantes eu égard au développement local. À titre de confirmation du lien étroit existant entre le processus de régionalisation avancée, de réforme globale (constitutionnelle et de modernisation) du royaume et d'amélioration de la gouvernance, il est opportun de souligner l'intégration pour la première fois dans la Constitution de 2011 d'un chapitre exclusivement consacré à la « bonne gouvernance » (voir Encadré 2.2).

Encadré 2.2. La notion de « bonne gouvernance » dans la Constitution de 2011

Le titre 12 de la Constitution de 2011 définit les principes qui soutiennent la notion de « bonne gouvernance » et sa mise en œuvre dans les structures institutionnelles et les processus politiques et administratifs de l'État marocain. Cette innovation de la constitution est un acquis fondamental. Pour la première fois, on a consolidé dans un texte constitutionnel cette notion en lui donnant un statut constitutionnel et en légitimant ainsi les moyens déployés pour sa défense. D'un point de vue politique, de plus, elle constitue le message le plus explicite et puissant de la volonté de promouvoir et respecter les principes de bonne gouvernance au Maroc.

Parmi les principes fondamentaux entérinés dans ce chapitre de la Constitution, figurent :

- Article 154 : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.
- Article 155 : Leurs agents exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d'intérêt général.

Encadré 2.2. La notion de « bonne gouvernance » dans la Constitution de 2011*(suite)*

- Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.
- Article 157 : Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics.
- Article 158 : Toute personne, élue ou désignée, exerçant une charge publique doit établir, conformément aux modalités fixées par la loi, une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle, directement ou indirectement, dès la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci.
- Article 159 : Les instances en charge de la bonne gouvernance sont indépendantes. Elles bénéficient de l'appui des organes de l'État. La loi pourra, si nécessaire, créer d'autres instances de régulation et de bonne gouvernance.
- Article 160 : Toutes les institutions et instances visées aux articles 161 à 170 de la présente Constitution doivent présenter un rapport sur leurs activités, au moins une fois par an. Ces rapports sont présentés au Parlement et y font l'objet de débat.

Le titre 12 constitutionnalise aussi les institutions et instances contribuant à l'application et la sauvegarde de ces principes, à savoir les organes de protection et de promotion :

- des droits de l'homme : le Conseil national des droits de l'homme, le Médiateur, le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger, l'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes les formes de discrimination (articles 161 à 164) ;
- de la bonne gouvernance et de la régulation : la Haute Autorité de la Communication audiovisuelle, le Conseil de la concurrence et l'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption (articles 165 à 167) ; et
- du développement humain et durable et de la démocratie participative : le nouveau Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, et le nouveau Conseil consultatif de la famille et de l'enfance (articles 168 et 169).

Source : www.maroc.ma/fr/content/constitution-0.

C'est sur la base de ces dispositions que le Maroc développe à ce jour toute une série d'expériences de bonne gouvernance locale. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il existe toujours un écart important entre les compétences transférées aux collectivités territoriales et leurs capacités institutionnelles, de gestion et financières, nécessaires à la mise en œuvre de politiques publiques véritablement efficaces. Par ailleurs, les communes

restent souvent isolées face à la multitude et la complexité des défis, et elles ont de rares occasions de mettre en valeur leur potentiel d'innovation, tout comme de réunir leurs forces dans le cadre d'une coopération horizontale pour chercher des solutions à des problèmes communs.

La bonne gouvernance locale passe également, et inéluctablement, par la modernisation des services publics locaux et l'optimisation de leur gestion. C'est la raison pour laquelle, il serait d'une grande importance de se focaliser, via ce rapport, sur les mécanismes (bonnes pratiques) permettant aux Collectivités Territoriales en général et aux communes en particulier de mener à bien leurs missions en la matière, sachant que les lois organiques relatives aux C.T prévoient des dispositions à ce propos, il s'agit bien notamment de celles de l'article 83 de la loi organique, qui mettent les communes, lors de la création ou de la gestion de leurs services publics, dans l'obligation d'adopter, les méthodes de modernisation de gestion disponibles, notamment par la gestion déléguée, par la création de sociétés de développement locales ou par voie contractuelle avec le secteur privé.

Cette section présente une sélection d'expériences de bonne gouvernance et les associe à des expériences équivalentes dans certains pays de l'OCDE. Pour cela, la section suit la même structure que celle du cadre conceptuel élaboré dans le Chapitre 1.

On notera la pertinence multiple de la plupart des expériences présentées. Souvent, le même exemple illustre deux paramètres ou plus, ce qui témoigne de l'importance de concevoir le cadre conceptuel comme un ensemble systémique et cohérent. La réforme de la gouvernance, à tous les niveaux de gouvernement, ne peut se faire que par une telle approche globale et non pas en s'appuyant sur des initiatives atomisées.

La redevabilité institutionnelle

Plusieurs exemples de systèmes de concertation entre niveaux de gouvernement illustrent les efforts consentis par les pays de l'OCDE pour renforcer la redevabilité institutionnelle.

Un premier volet de ces pratiques inclut la mise en place de « conférences » et de « contrats » (ou d'instruments équivalents) pour assurer une gestion efficace des compétences. Dans plusieurs pays de l'OCDE, la politique régionale et le développement territorial sont deux domaines où ce type d'approche a été particulièrement déployée. À titre d'illustration, on examinera ci-après les expériences de l'Espagne, l'Autriche et la Pologne ainsi que la Colombie (en processus d'adhésion à l'OCDE).

- **En Colombie, l'outil du « contrat-plan » soutient le développement intégré du pays.** Malgré des progrès significatifs, des disparités sociales et territoriales importantes subsistent, en particulier dans les milieux ruraux et urbains. La Constitution colombienne de 1991 a établi une république unitaire au gouvernement décentralisé. Elle confère une certaine autonomie aux entités territoriales dans l'exercice de leurs compétences et prévoit un système de transferts pour le partage des ressources nationales. Le Plan national de développement (PND 2014-2018) promeut de surcroît le renforcement des relations entre les différents niveaux de gouvernement, tandis que la région devient l'entité de référence pour le développement territorial sur la base de priorités et d'objectifs spécifiques. Le système des « contrats-plans » – à savoir, des accords stratégiques entre entités territoriales et nationales – a ainsi été introduit par la loi en 2011 pour renforcer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement et la fourniture efficace de services publics à tous les niveaux de gouvernement. Une phase pilote a été menée entre 2012 et 2014, avec la signature de 7 contrats-plans concernant 17 secteurs et couvrant 9 départements et 272 municipalités. Cette phase pilote du projet a déjà montré un impact positif sur le développement tant régional que national : 1.1 % de croissance régionale et 0.4 % de croissance nationale, et la réduction du taux de chômage de 8.7 % à 7.5 %. Le recours aux contrats-plans a aussi permis de tripler les investissements régionaux. Sur la période 2015-2018, dix contrats-plans supplémentaires seront établis en fonction des besoins spécifiques régionaux, en ligne avec le PDN (OCDE, 2013c).
- **En Espagne, des « conférences sectorielles » peuvent élaborer des accords-cadres pour la poursuite de politiques liées à des compétences partagées.** Les « commissions bilatérales de coopération » (comisiones bilaterales de cooperación) opèrent avec le même principe mais sous une forme bilatérale (c'est-à-dire qu'elles n'engagent que l'État et la communauté autonome signataire). Ces structures sont désormais déployées dans plusieurs secteurs, suite à une expérience positive dans le domaine de la protection environnementale. Les convenios et les protocoles qui en dérivent établissent en principe des plans d'action communs (OCDE, 2014d).
- **En Autriche et en Pologne, des contrats stimulent la politique de développement régional.** Les « pactes territoriaux pour l'emploi » en Autriche, par exemple, regroupent tous les acteurs clés dans le marché de l'emploi, à chaque niveau de gouvernement,

pour faire face aux défis du chômage local. Ces pactes mettent en œuvre le plan national de croissance et emploi, tout en coordonnant des politiques complémentaires dans les domaines de l'éducation, du développement régional et des réformes structurelles. En Pologne, des contrats régionaux ont contribué à rendre le déboursement des fonds de cohésion liés à la politique européenne plus flexible, efficace et stable. (OCDE, 2013a, p. 82-85).

Encadré 2.3. Plateforme stratégique de développement des provinces du Nord 2013-2017

Sous l'impulsion Royale, plaidant en 2009, pour faire des Régions du Nord, un modèle de développement durable intégré, les opérateurs publics et privés étaient invités à un ajustement stratégique majeur, dans lequel l'Agence s'est inscrite comme pionnière. Cet ajustement stratégique visait à assurer le rééquilibrage du développement en faveur du monde rural par une approche participative, intégrée et globale valorisant les initiatives locales, dans l'esprit de la nouvelle Constitution et de la Régionalisation Avancée. Ce rééquilibrage envers les zones les moins favorisées, demeure une priorité nationale majeure, comme l'a rappelé le dernier Discours du Trône du 30 Juillet 2015.

Dans cette perspective, l'Agence a développé une approche qui s'est traduite par un appui au processus de planification territoriale dans plus de 200 communes basé sur diagnostic participatif unique en son genre reposant sur une enquête globale ayant concerné près de 2 millions de personnes, reposant sur plus de 300 000 enquêtes ménages, 5 000 enquêtes douars, plus de 200 forums de diagnostic ainsi que sur la production d'une vision et d'un plan d'action stratégique par plus de 200 collectivités locales.

Cette approche a abouti à une connaissance unique des besoins des populations notamment ceux des populations rurales précaires, hiérarchisées par un indicateur global d'enclavement social décliné pour la première fois jusqu'au niveau Douar. Une feuille de route du développement, sur 6 années, a été élaborée sur la base d'un portefeuille de 8000 projets pré identifiés, pour un budget de près de 30 milliards de DH mobilisant l'ensemble des opérateurs publics.

Pour transformer cette feuille de route, en une vision de développement réaliste et concrétisée par des projets prioritaires et à fort impact, l'Agence a capitalisé son savoir-faire au niveau de la gestion de programmes de développement intégrés (PDI 2009-2011) et son expérience reconnue dans la gestion des programmes et l'ingénierie sociale (gestion du budget régional, de l'INDH, etc.).

Ainsi, cette feuille de route, a été, sur la base de la priorisation et de l'intégration de tous les niveaux de développement, centraux, régionaux, provinciaux et locaux, la feuille de route globale, transformée par l'Agence en une stratégie opérationnelle intitulée « Plateforme Stratégique 2013-2017 » d'un montant dépassant les 12 milliards de DH, incluant un niveau spécifique financé par la contribution de l'Agence du Nord (2 milliards de DH). **Cette stratégie participative, intégrée et durable** vise à répondre aux problématiques majeures identifiées par le diagnostic territorial :

Encadré 2.3. Plateforme stratégique de développement des provinces du Nord 2013-2017 (suite)

1. Réduire l'enclavement social aggravé des 17 communes prioritaires ; et avec ses partenaires des 63 communes en deca de la moyenne régionale ;
2. Réduire les déficits sectoriels les plus flagrants pour revenir à la moyenne régionale ; et avec le concours des partenaires pour atteindre la moyenne nationale et standards internationaux ;
3. Réduire le taux de vulnérabilité en deca de 10% en valeur absolue dans le cadre d'un vaste partenariat avec une contribution spécifique de l'Agence, 2% en V.A ;
4. Favoriser l'intégration économique d'une vingtaine de filières phares et la dynamiser dans un cadre partenarial.

Cette stratégie a été déclinée au niveau régional et opérationnalisée par l'élaboration de 11 plans provinciaux de développement, validés par les autorités provinciales et les acteurs locaux concernés puis contractualisée entre l'Agence, les collectivités territoriales et les départements sectoriels. Ces plans incluent plus de 1000 projets pré-identifiés, tous connectés à des indicateurs. Pour assurer la réalisation de ces plans provinciaux dans des conditions de célérité et d'intégration, une exécution en deux ou trois phases a été proposée.

Source : www.apdn.ma.

Une autre série d'expériences liées à l'interface entre le niveau central et les autorités locales se réfère au lancement d'initiatives communes, spécifiquement dédiées à l'acheminement de politiques publiques partagées, ainsi que de systèmes de certification par le gouvernement central pour le respect de standards prédéfinis par les autorités locales.

- **Au Danemark, la réforme territoriale de 2007 a créé quatre « régions pour l'emploi » afin d'assurer une synergie accrue entre les politiques pour l'emploi du gouvernement national et les activités au niveau local.** Ces régions sont des entités administratives qui disposent de ressources pour la prévention et l'atténuation des impasses du marché du travail et pour réagir à d'éventuelles fermetures de grandes entreprises. Au cours des années, les centres locaux de travail sont progressivement passés sous la gestion complète des autorités locales. Cette réorganisation a eu pour but de maximiser l'efficacité des dépenses publiques et d'éviter la duplication des systèmes administratifs. Les centres de travail sont aussi devenus des points d'accès individuels pour tout opérateur économique et pour tous les citoyens (Charbit et Michalun, 2009).

- **Le « Plan Chantiers Canada » est considéré comme un outil anti-crise performant grâce notamment à ses éléments de gouvernance multi-niveaux.** Lancé à l'origine pour la période 2007–2014 et renouvelé pour les dix ans suivants, ce plan organise les investissements dans les infrastructures du Canada ayant pour objectif de réduire les temps de déplacement des familles, accroître la compétitivité économique, favoriser la création d'emplois et renforcer les couloirs commerciaux. Un volet du plan concerne les infrastructures provinciales/territoriales à concurrence de 10 milliards CAD (dollars canadiens) destinés à appuyer des projets d'importance nationale, régionale et locale. Sur cette somme, 1 milliard CAD est consacré aux projets réalisés dans des collectivités de moins de 100 000 habitants. Un financement supplémentaire de 1.25 milliard CAD est prévu pour le Fonds PPP Canada, administré par PPP Canada Inc. (OCDE, 2011b, p. 46).

La pratique de la certification n'est pas inconnue au Maroc. La stratégie *Jiha Tinou* (« ma région » en arabe et amazigh), développée par l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans le contexte d'une politique environnementale renforcée et du processus de régionalisation avancée supposant le transfert de responsabilités du pouvoir central aux acteurs locaux, constitue un exemple (voir Encadré 2.4).

Encadré 2.4. La stratégie *Jiha Tinou* pour un développement durable au niveau des collectivités territoriales

Lancée en 2012 et s'étalant sur huit ans, cette stratégie de l'Agence nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (ADEREE) a pour objectif d'inciter les collectivités territoriales à mettre en œuvre des pratiques de développement durable dans leur gestion quotidienne.

Le label *Jiha Tinou* reconnaît officiellement les efforts en matière de politique énergétique déployés par une commune. Pour faciliter, structurer et certifier la planification énergétique locale, *Jiha Tinou* s'appuie sur un cadre méthodologique d'inspiration européenne, le *MENA Energy Award*.

Les villes pilotes d'Agadir, Chefchaouen et Oujda, trois communes urbaines de tailles et de positions géographiques distinctes, ont été sélectionnées suite à un appel à candidatures. Ces communes seront ainsi, aux côtés des trois communes rurales qu'elles ont chacune parrainées, les premières villes de l'Afrique du Nord à adhérer au *MENA Energy Award*.

Encadré 2.4. La stratégie *Jiha Tinou* pour un développement durable au niveau des collectivités territoriales (*suite*)

L'approche repose sur trois axes d'accompagnement des communes : la gouvernance locale (accompagnement des décideurs politiques locaux) ; le transfert du savoir-faire (le renforcement des capacités locales institutionnelles et personnelles) ; et l'accès à l'information, la communication et la sensibilisation.

Le pilotage est assuré par des « équipes Énergie » composées d'élus, de cadres et agents techniques communaux et assistées par un expert-conseil externe. L'équipe collabore avec une structure nationale composée d'un comité de pilotage, regroupant des représentants ministériels et les principaux bailleurs de fonds, et d'un comité de gestion.

La phase pilote de ce programme a déjà permis d'identifier certains résultats positifs :

- la création et l'accompagnement d'équipes Énergie dans les communes et la mise en œuvre d'un cycle complet de planification énergétique communale ;
- l'introduction de nouveaux mécanismes de gestion administrative (comptabilité énergétique) ;
- l'amélioration de la communication entre la commune et les citoyens, notamment par l'installation de points d'information permettant aux habitants de se renseigner sur leur consommation d'énergie ;
- le renforcement des capacités des élus et cadres communaux, avec la formation de 400 personnes sur l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable ; et
- le développement d'un processus novateur de labellisation communale.

Source : www.aderee.ma/index.php/fr/expertise/programmes-integres/programme-jiha-tinou ; Huwiler (2014).

Le cas du label « Commune citoyenne » (LCC) s'inscrit aussi dans la logique de fond consistant à stimuler l'amélioration de la gouvernance par le biais d'une attestation extérieure, crédible et légitimant des performances acquises par la commune. Dans ce sens, le LCC ambitionne de soutenir les communes dans le renforcement de leurs capacités en matière d'action locale, afin de contribuer à une dynamique de développement local durable, d'approfondissement de la démocratie et de changement social positif (voir Encadré 2.5).

Encadré 2.5. Le label Commune citoyenne pour la promotion du développement local

Le label Commune citoyenne (LCC) est une certification initiée et gérée par l'association Targa-Aide (une association pour le développement durable) et le Collectif Démocratie et Modernité, avec l'appui de l'ambassade de Grande-Bretagne. Cette initiative vise à promouvoir une culture de bonne gouvernance locale à travers l'accompagnement des communes à se conformer aux obligations prévues dans les différents textes de loi en matière de gouvernance, et à développer de bonnes pratiques de participation publique dans la gestion des affaires locales.

Le LCC repose sur l'idée que certaines faiblesses en matière de gouvernance (principalement le manque d'outils) peuvent être surmontées directement par les élus locaux et le personnel communal dans un effort conjoint. Le LCC est fondé sur cinq principes – la participation, la transparence et la redevabilité, l'égalité et l'équité, l'efficacité et l'efficience, et la coopération et la solidarité – tels qu'ils sont élaborés dans le système juridique du pays.

La labellisation relève d'une démarche volontariste de la part des communes. Le cœur du dispositif est la « plateforme », une instance non formalisée et indépendante composée d'organes étatiques et de départements ministériels, d'acteurs de la coopération et d'organisations internationales et d'ONG. Des consultants et des experts se chargent de l'accompagnement technique des communes, du suivi de l'opération d'auto-évaluation et de la remontée de l'information vers la plateforme, tout en suivant également la mise en œuvre des recommandations.

Le LCC représente un outil de réflexion, d'apprentissage et d'accompagnement de la bonne gouvernance locale et offre un cadre innovant pour les élus locaux et le personnel communal. Sa mise en œuvre dépend en grande partie de l'engagement des parties prenantes (conseil et personnel communal) ainsi que de leur capacité à mobiliser et à fédérer autour du projet.

Cette démarche de labellisation a été élaborée à partir d'une comparaison d'expériences internationales de labels de bonne gouvernance appliqués à des collectivités territoriales, notamment le label européen ELoGE (*European Label of Governance Excellence*), le label sénégalais « Commune citoyenne », l'Indice de gouvernance urbaine de l'ONU-Habitat et la Compétition pour l'excellence de la bonne gouvernance locale en Afrique (Copegol) de la Banque mondiale.

Le processus de labellisation est actuellement en phase de pilotage avant d'être généralisé à toutes les communes du Maroc. Onze communes représentant six régions du royaume ont été sélectionnées pour participer au projet en mai et juin 2016.

À partir de 2017-2018, un mécanisme de financement de la plateforme devrait être mis en place pour assurer le bon fonctionnement du dispositif. Il sera question aussi d'étudier la formalisation juridique de la plateforme à travers un statut adapté.

Source : Targa-Aide (2015) www.targa-aide.org.

Le gouvernement ouvert au niveau local

Les expériences de bonne gouvernance qui suivent se réfèrent en particulier aux dispositifs de gouvernement ouvert (GO) déployés pour consolider et intensifier l'interaction entre l'autorité publique et les gouvernés (voir section *La gouvernance locale élaborée (I)*).

Le Maroc ne cesse d'élargir l'étendue de ses pratiques de GO par le biais de réformes régulières (voir Encadré 2.6).

Encadré 2.6. Le gouvernement ouvert au Maroc

L'examen de l'OCDE mené en 2015 sur le gouvernement ouvert (GO) met en évidence l'approche progressive et régulière adoptée par le Maroc dans ce domaine. La Constitution de 2011 et l'ambition du pays de rejoindre le Partenariat pour un gouvernement ouvert témoignent de la volonté du pays à adhérer à une nouvelle forme de gouvernance fondée sur les principes de la transparence, la participation civique et la redevabilité.

Le royaume est défini comme « un chantier aux projets politiques multiples », parmi lesquels plusieurs sont les initiatives concernant le GO. Ce dernier constitue une grande opportunité de créer des synergies entre les différentes réformes et assurer un suivi de leur mise en œuvre. Dans ce contexte, l'examen de l'OCDE identifie cinq axes principaux sur lesquels le pays pourrait concentrer les efforts de réforme :

- Assurer une direction institutionnelle au GO : la nouvelle Constitution a renforcé le rôle du chef du gouvernement, mais sa capacité de coordination stratégique doit être revue en conséquence. Une adhésion à un haut niveau, des mécanismes plus efficaces de coordination, une stratégie interministérielle du GO et un cadre de responsabilisation dirigé par le centre du gouvernement pourraient fournir le soutien politique requis pour concrétiser le GO.
- Impliquer les citoyens : le Maroc possède une tradition de dialogue entre le gouvernement et la société civile, et la nouvelle Constitution a multiplié les opportunités offertes aux citoyens de participer à la vie publique. La représentativité des organisations impliquées dans l'élaboration des politiques publiques semble toutefois assez restreinte.
- Assurer la transparence budgétaire : au cours des dix dernières années, le pays a fait des progrès en matière de production et de publication de certaines données budgétaires dans un format ouvert. Cela pourrait être accompagné par la publication des autres grands rapports budgétaires afin d'améliorer la transparence. Renforcer le rôle du Parlement, conforter les capacités des institutions supérieures de contrôle au Maroc et impliquer davantage les citoyens dans le processus pourraient être autant de pas supplémentaires vers la transparence budgétaire.

Encadré 2.6. Le gouvernement ouvert au Maroc (*suite*)

- Promouvoir l'intégrité : les initiatives du gouvernement visant à la promotion de l'intégrité et la prévention de la corruption méritent la coordination la plus approfondie, par exemple dans le cadre d'une stratégie nationale globale. Des dispositions de loi sont en grande partie adoptées. Toutefois, elles souffrent d'une application partielle, tandis que le système de suivi des plaintes connaît des marges de progression. La rédaction d'un code de conduite, exigé par la nouvelle Constitution, est une autre étape décisive pour le renforcement des valeurs éthiques dans le secteur public.
- Investir dans les nouvelles technologies : le programme marocain de l'administration électronique a permis la numérisation de nombreux services publics. Le portail www.data.gov.ma est un pas important vers l'ouverture des données. Les initiatives de participation en ligne, comme www.fikra.ma (lancée par la société civile) ou <http://fikra.egov.ma> (lancée par l'unité de l'administration électronique) représentent un outil innovant pour impliquer les citoyens. Cependant, la couverture des services en ligne, aussi bien que le recours aux TIC dans le cadre du GO, sont encore fortement inhibés par un accès limité à l'Internet et par l'analphabétisme. En outre, des mécanismes de suivi de la transparence doivent être mis en place pour garantir cette inclusion et créer la confiance.

L'examen de l'OCDE invite le Royaume à consolider la coordination interministérielle de nombreuses initiatives qui à présent restent pour la plupart parallèles et donc peu coordonnées, ainsi qu'à renforcer la capacité institutionnelle du secteur public et des partenaires du gouvernement au sein de la société civile et du secteur privé.

Source : OCDE (2015b).

Des politiques transparentes, inclusives et participatives

L'un des axes fondamentaux du gouvernement ouvert passe par le renforcement de la communication et la participation citoyenne active, comme le montre le cas de la ville de Milan.

- **À Milan, la stratégie Milano Smart City vise à impliquer les principaux acteurs du développement de la ville.** La stratégie repose sur six thématiques correspondant aux six piliers de la ville intelligente : l'économie intelligente, le *smart Living smart Environnement*, la mobilité intelligente, le *smart People*, et la gouvernance intelligente. Elle est promue et coordonnée depuis 2013 par le Conseil municipal et la Chambre de commerce de Milan. Une phase de consultation des citoyens a été organisée d'avril 2013 à mars 2014 et a engagé les universités, les PME, les principales industries, les ONG, citoyens et organisations

citoyennes dans l'élaboration d'une politique locale pour la transformation de la ville, favorisant un développement intelligent, durable et inclusif. À l'issue de cette phase de consultation, six groupes de travail correspondant à ces thématiques ont été créés. Les réunions se déroulent dans des lieux mis à disposition par la municipalité ou par la Chambre de commerce. Les intervenants sont invités à participer aux différents groupes de travail en collaboration avec les départements de l'administration concernés. Deux modérateurs sélectionnés par l'administration locale animent les discussions et un rapport est envoyé aux participants à l'issue de la réunion afin de recevoir leurs commentaires. En parallèle, la commune a procédé à un audit afin d'identifier des projets déjà en cours pouvant s'inclure dans la stratégie vers une ville intelligente pour les dix prochaines années. Cette stratégie a permis par exemple l'adoption d'un nouveau projet de pépinière d'entreprises, le *Smart City Lab*, prévu pour septembre 2016, qui s'inscrit dans le réseau de huit pépinières déjà existantes (Comune di Milano, 2016).

Nombre de communes marocaines se sont aussi engagées dans la promotion de la participation citoyenne, comme le montre l'exemple de Tiznit (voir Encadré 2.7).

Encadré 2.7. La « restauration participative » de la médina de Tiznit

Depuis les élections communales de 2003, la communication entre élus et organismes de la société civile dans la commune de Tiznit s'est considérablement renforcée. Une série d'outils de concertation, de dialogue et de participation citoyenne ont vu le jour et se sont ancrés dans la vie de la commune. Les bénéfices d'une telle approche se sont manifestés notamment dans la réussite des travaux de restauration et la redynamisation de la médina communale.

Pour répondre au défi que constituait le contexte d'insalubrité de la médina et de moyens financiers très faibles, la commune a en effet pris l'initiative d'associer la population aux travaux. Elle s'est engagée dans un processus participatif axé sur trois dispositifs principaux, désormais formalisés (et appliqués à d'autres projets communaux) :

- L'appui aux associations : chaque association reçoit un appui financier de la part de la commune ; elle peut signer une convention avec cette dernière, qui lui fournit alors divers biens et services. Près de 170 associations bénéficient aujourd'hui de subventions directes, tandis que plus de 20 associations ont signé une convention avec la commune. Au-delà de l'appui financier, tout citoyen souhaitant créer une association est accompagné dans les démarches par la commune qui met, entre autres, à

Encadré 2.7. La « restauration participative » de la médina de Tiznit
(suite)

disposition des salles dans les centres socio-culturels.

- Les « démarches quartiers » : courant 2004, Tiznit a appuyé la création d'associations de quartier dans chacun de ses huit quartiers. Il existe aujourd'hui 15 à 20 associations de ce type pour chaque quartier, qui peuvent à tout moment saisir la commune grâce au mécanisme des dénommées « démarches quartiers ». L'élu et les fonctionnaires du quartier se réunissent avec les associations pour discuter des problématiques soulevées et faire ressortir les recommandations citoyennes, ou pour discuter les initiatives communales dans le quartier. En moyenne deux à trois réunions de ce type, à l'initiative de la commune ou de la population, sont organisées chaque année dans chaque quartier.
- Le forum des associations : depuis 2006, la majorité des associations de Tiznit se réunissent chaque année au cours de rencontres publiques ouvertes à tous les citoyens. Le forum est l'occasion pour les représentants des associations et autorités locales de présenter des recommandations préparées en amont au cours d'ateliers participatifs.

En parallèle, la commune de Tiznit a créé un site internet, une page facebook et un journal de la commune. Rédigé en arabe, le journal détaille les problématiques débattues lors des sessions ordinaires du conseil municipal, présente les activités des associations, expose les recommandations issues du forum, et offre des informations sur le budget.

Source : Variées.

Mécanismes pour la codécision, la coproduction et la colivraison

La gouvernance citoyenne ouvre aussi les portes à des formes d'élaboration conjointe dans les processus de planification et d'organisation de l'espace et de l'action publics.

- **À Lisbonne, le Programme BIP/ZIP vise la participation citoyenne pour le développement des quartiers prioritaires.** Lancé en 2010, ce programme urbain accorde un budget aux habitants de 67 quartiers classés « d'intervention prioritaire » (3 millions EUR en 2014) dans l'objectif de développer des projets innovants pour l'aménagement du bâti et de l'espace public et pour créer des services à la personne et des emplois. Le but est que les quartiers identifiés comme prioritaires ne le soient plus au bout de dix ans. Sur 3 éditions, 360 propositions ont été lancées et 113 retenues, dont la régularisation du *Bairro da Liberdade*, un quartier réalisé en auto-construction. À côté de l'aspect financier, le

Programme BIP/ZIP se promet aussi de changer le regard des habitants sur leur quartier afin de rendre durables les investissements présents (Véran, 2014).

Au Maroc, des mécanismes d'engagement et de coproduction sont en place, par exemple de soutien aux plus jeunes, où l'efficacité des politiques publiques peut être accrue grandement si les destinataires eux-mêmes sont engagés dans les actions, structures et initiatives de développement spécifiques (voir Encadré 2.8).

Encadré 2.8. L'initiative Commune amie des enfants et des jeunes (CAEJ) pour plus de codécision avec et pour les plus jeunes

Le projet Commune amie des enfants et des jeunes est une initiative internationale de l'UNICEF menée depuis 2010 au Maroc en partenariat avec le ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales), le ministère de la Jeunesse et des Sports et le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), et avec l'appui de l'Observatoire national des droits de l'enfant (ONDE). Cinq communes ont à présent été choisies comme communes pilotes.

Ce projet vise à améliorer l'accès des enfants et des jeunes (de 0 à 24 ans) à l'éducation, aux services de santé, à la culture et aux loisirs en incitant les collectivités territoriales à intégrer ces questions dans leurs plans d'action pour le développement. Pour cela, ce programme vise à créer une synergie entre les collectivités territoriales, la société civile et le secteur privé pour la mise en œuvre d'un plan communal de développement prenant en compte les priorités pour les enfants et les jeunes.

Le statut CAEJ est conféré de façon concertée par les représentants de l'UNICEF, les élus de la commune, les fonctionnaires de la commune, les délégations du ministère de la Jeunesse et des Sports, les représentants des services extérieurs, les agents de l'autorité locale, les associations des jeunes et des enfants et les représentants de la société civile.

Une CAEJ se fonde sur neuf piliers :

1. la participation des enfants et des jeunes, afin de les encourager à s'occuper activement des questions qui les concernent, écouter leurs points de vue et en tenir compte dans les processus décisionnels ;
2. un cadre juridique, procédural et organisationnel favorable promouvant et protégeant les droits des enfants et des jeunes ;
3. une stratégie locale et un plan d'action pour les droits des enfants et des jeunes sur la base des conventions internationales ratifiées par le Maroc ;
4. un mécanisme de coordination permanent pour garantir la prise en compte et la réalisation des droits des enfants et des jeunes ;

Encadré 2.8. L'initiative Commune amie des enfants et des jeunes (CAEJ) pour plus de codécision avec et pour les plus jeunes (suite)

5. des études d'impact et d'évaluation des textes juridiques, des politiques et des pratiques sur la situation des enfants et des jeunes avant, durant et après leur mise en œuvre ;
6. un budget et l'engagement de ressources financières adéquates en faveur des enfants et des jeunes et une analyse budgétaire régulière ;
7. un monitoring et une communication périodique sur la situation des enfants et des jeunes et de leurs droits ;
8. la vulgarisation des droits des enfants et des jeunes et la sensibilisation de la société marocaine au sujet ; et
9. un plaidoyer indépendant pour les enfants et les jeunes.

L'idée de base du programme CAEJ est d'impliquer les jeunes dans le processus politique de la commune, notamment sur les sujets qui les concernent le plus, afin de régénérer le débat politique local et former de nouvelles générations d'élus compétentes et engagées. La participation des communes à ce programme permet de valoriser l'apport des enfants et des jeunes au développement local et le capital de modernisation politico-socio-économique que représente cette population (en termes d'innovation, par exemple).

De façon transversale, le programme renforce la communication entre les décideurs communaux et les familles et offre un outil de plaidoyer supplémentaire pour mobiliser des financements. Enfin, il permet de valoriser la commune labellisée qui devient alors une référence pour d'autres collectivités territoriales marocaines.

À terme, ce processus devrait contribuer à développer un modèle conceptuel de CAEJ et une valise d'outils permettant de le dupliquer à grande échelle. Dès 2011, les objectifs de ce programme ont été partiellement introduits dans la révision des manuels et des outils de la planification territoriale. Ainsi, l'introduction de la question de la femme et de l'enfant dans le processus de planification et de programmation a commencé à se généraliser.

Source : www.unicef.org/morocco/french/fiche3-commune.pdf et www.unicef.org/morocco/french/fiche4-comment.pdf.

Alors que la Constitution et la loi organique sur les communes invitent explicitement les présidents de commune à initier des dynamiques participatives, il appartient aux communes de spécifier la nature et le fonctionnement de tels mécanismes participatifs. Certaines d'entre elles ont ainsi développé des formes de co-monitorage du budget communal par les

citoyens pour augmenter la reddition de compte (redevabilité) et la transparence (voir Encadré 2.9).

Encadré 2.9. Une redevabilité renforcée grâce au « budget participatif » dans la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima

Le budget participatif (BP) est un processus politique qui permet d'associer les citoyens à l'orientation d'une partie des ressources de la commune à travers leur participation à la définition, la réalisation et au suivi-évaluation de projets les concernant. Le projet Promotion de la culture de reddition de comptes dans les communes urbaines de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima amorce la mise en place d'un dispositif de BP dans les villes de Larache, Tétouan et Chefchaouen pendant la période d'août 2014 à juillet 2016.

L'objectif du projet est d'améliorer l'interface entre société civile et entités locales tout en développant des outils de contrôle et de reddition des comptes au profit des associations de quartier dans les communes engagées. Trois expériences pilotes ont ainsi été mises en place, notamment dans les médinas de ces villes.

La mise en œuvre du BP repose sur quatre étapes :

- la sensibilisation et la formation, pour la compréhension générale du dispositif, aux mécanismes et à leur appropriation aussi bien par les élus des communes que par les associations impliquées ;
- la participation des citoyens dans i) la définition des règles (auto-règlement) et la désignation des membres du groupe moteur (constitué par des représentants des associations de quartier) ; ii) la validation de l'auto-règlement et la proposition d'idées de projet ; iii) la faisabilité des idées de projet avec une présentation des services techniques des communes concernés ; et iv) le vote des projets ;
- la décision du Conseil Communal ;
- l'exécution des projets sélectionnés, avec le lancement d'un appel d'offres ; et
- l'appropriation du dispositif. À cette fin, une proposition de charte est élaborée avec des représentants des trois villes puis soumise à un travail de révision participatif avec l'appui d'un expert international du BP.

Ce projet est la première expérience marocaine d'initiation au BP. En tant que tel, il nécessite la réunion d'un certain nombre de conditions préalables à son succès, dont la formation des élus, des fonctionnaires et des représentants associatifs impliqués ; la définition de l'effort à accorder à la sensibilisation et la mobilisation de la population, qui dépend de la taille du territoire ciblé par le dispositif ; et l'appui des services techniques communaux concernés par le BP, notamment pour l'étude de faisabilité des projets et leur mise en œuvre par la suite.

Au crédit de ces « investissements », ce projet contribue au développement d'une culture de la participation citoyenne. Dans chacune des villes un groupe moteur a été mis en place, composé de représentants des associations locales impliquées dans le projet (7/8 personnes par

Encadré 2.9. Une redevabilité renforcée grâce au « budget participatif » dans la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima (suite)

groupe). Les trois villes ont mené à bien leur premier cycle de BP en respectant les moments de participation prévus. À Larache, la commune a déjà officialisé le groupe moteur composé de représentants associatifs comme interlocuteur de la commune pour toutes les actions qui touchent à l'aménagement de la médina.

Source : Entretien de Targa-Aide avec la coordinatrice technique du projet financé par l'UE.

Mesures d'intégrité publique, de lutte contre la corruption et de bonne gestion

Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des dispositifs visant la consolidation de l'intégrité publique au niveau local. La France et l'Australie en sont des exemples.

- **La Charte Marianne en France fixe les objectifs de prestation de services dans les différentes institutions devant être orientés vers les usagers.** La charte, en partie inspirée de la *Citizens' Charter* britannique, a été introduite au niveau national en 2005 après une mise en œuvre pilote dans plusieurs régions françaises. Les organisations fonctionnant dans le cadre de la Charte Marianne s'engagent à rendre publics leurs objectifs et leurs indicateurs, à fournir des mécanismes de traitement des réclamations et à publier les résultats de leurs programmes d'évaluation et d'amélioration. De plus, la charte formule un ensemble d'indicateurs spécifiques et mesurables de la qualité de service, notamment les délais de réponse aux demandes écrites et aux courriels, l'amplitude des horaires d'ouverture, les taux de réponse aux appels téléphoniques, l'accessibilité des bureaux aux personnes à mobilité réduite. La charte est complétée par le « baromètre du service public », qui évalue la qualité des services publics du point de vue des usagers. Le baromètre reprend ainsi certaines variables clés de la charte telles que les délais de réponse aux demandes écrites, courriels et appels téléphoniques. Mais il élargit la portée de l'évaluation en utilisant des indicateurs qui concernent des « événements de vie » spécifiques des usagers du service public (par exemple, « j'ai besoin d'une assistance médicale de toute urgence ») et l'existence de mécanismes officiels de traitement des réclamations. La qualité dans ces domaines est mesurée par des indicateurs « objectifs » de performance (par exemple les délais de réponse), et des indicateurs subjectifs de satisfaction (par le biais d'enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population ayant eu un contact avec

l'administration dans le cadre des événements de vie analysés par le baromètre) (OCDE, 2012).

- **L'Australie suit une politique bien définie, transparente et cohérente pour la rémunération de la fonction publique.** Cela minimise les cas de favoritisme, clientélisme et décision arbitraire dans les compensations. Parmi les paramètres appliqués figure le principe selon lequel toute amélioration de salaire et de conditions de travail doit être liée à des améliorations de la productivité et de la performance de l'organisation. Sauf circonstances exceptionnelles, les augmentations de salaire ne s'appliquent pas rétroactivement. En outre, les améliorations de salaire et des conditions de travail seront financées par les budgets de l'agence (OCDE, 2010b, p. 95).
- **La Tunisie a adopté un code de conduite pour les agents publics tunisiens qui s'applique à tous les niveaux de gouvernement.** Cette initiative du ministère de la Fonction publique, de la gouvernance et de la lutte contre la corruption en collaboration avec l'OCDE a une valeur tant opérationnelle que symbolique. Le code de conduite met en place un cadre de référence en ce qui concerne les valeurs et les principes moraux de la fonction publique. Il promeut l'État de droit et l'adhésion des agents publics à l'intégrité, la transparence, la responsabilité et l'impartialité. Le code s'applique à tous les agents publics, quels que soient leurs grades, catégories et niveaux (national, régional ou local). Chaque agent en reçoit une copie, qu'il signe. Le secrétaire d'État pour la Gouvernance et la Fonction publique est chargé de surveiller son application et d'organiser des sessions de formation. De plus, l'initiative est aussi importante à la lumière du processus de son élaboration. Le code est en effet le résultat du travail d'une commission d'éthique (dont les membres représentent les différentes institutions de l'État) et d'une révision de la part les ministères, gouvernorats et syndicats majeurs du secteur public ainsi que de plusieurs organisations de la société civile. Une consultation en ligne a enfin été lancée, ce qui a représenté un moyen utile non seulement de rassembler des contributions pour finaliser le texte mais aussi d'initier un processus de communication et de diffusion, essentiel pour faire du code une part intégrante de la routine des fonctionnaires. Le défi étant toujours plus dans la mise en application d'une politique publique, d'une procédure ou d'un outil, que dans sa conception, le gouvernement tunisien avec le soutien de l'OCDE, a mis en application ce code en créant, d'une part, un noyau d'agents

publics - formateurs sur le code de conduite afin de devenir les ambassadeurs de ce code et de transmettre ses valeurs à leurs collègues dans leurs différentes institutions, et d'autre part, en développant une stratégie de mise en application de ce code accompagnée d'un plan d'action à court, moyen et long termes. En parallèle, le comité de rédaction formé en septembre 2015 de membres appartenant aux administrations et institutions clés (parlement, administration publique, instance nationale de lutte contre la corruption et société civile) a entamé la rédaction de la stratégie de mise en application du code de conduite qui a été validée en mars 2016 par le ministre de la Gouvernance, de la lutte contre la corruption et de la fonction publique. La mise en application du Code de conduite et de la stratégie devrait être réalisée par les différentes entités concernées avec une coordination assurée par le Ministère de la gouvernance et de fonction publique avec l'appui et l'implication des 175 agents publics formés, des cellules de gouvernance au sein de chaque ministère, l'instance nationale de Lutte contre la corruption et la direction des ressources humaines et de la formation de chaque administration et institution publique aux niveaux central et local. Le code de conduite est dorénavant intégré aux plans annuels de formation de toutes les administrations centrales, régionales et locales (OCDE, 2014c), (OCDE, 2016g).

- Au Maroc, les fondements d'un arsenal juridique et institutionnel de lutte contre la corruption ont été mis en place à travers le lancement de programmes nationaux en 2005 et en 2010, la ratification de la Convention des Nations-Unies contre la corruption en 2007 et le renforcement des institutions de gouvernance en tant qu'organes constitutionnels notamment l'instance nationale de la probité et de lutte contre la corruption, le Médiateur et le Conseil de la concurrence. Plus récemment, la stratégie nationale de lutte contre la corruption (2016) a encore marqué un nouvel engagement politique pour une plus grande intégrité publique (encadré 2.10).



Déploiement des nouvelles technologies dans l'administration publique

Un autre élément constitutif du GO concerne la diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) au service de l'administration publique. Cela amène à l'informatisation des processus administratifs pour acheminer les objectifs de simplification, de transparence, d'interaction directe avec les usagers et de participation active.

- **La province de Biscaye en Espagne a lancé la Plateforme BiscayTik pour une administration locale électronique.** La province de Biscaye dans la communauté autonome du Pays Basque compte 1.2 million d'habitants, répartis dans plus de 100 municipalités aux ressources variables. Ce projet est développé par la *Diputacion Foral de Bizkaia* et la Fondation BiscayTIK (une fondation publique à but non lucratif créée en 2008 par le gouvernement régional), avec la participation de Microsoft. La fondation œuvre pour réduire l'écart de modernisation entre les différentes communes et renforcer leurs capacités. La plateforme a

comme but de moderniser et harmoniser les outils des administrations municipales grâce à l'utilisation des nouvelles technologies. Elle vise ainsi à rapprocher l'administration de ses citoyens à travers l'usage des nouvelles technologies en faisant de la province de Biscaye un véritable modèle international en termes de e-gouvernement local. Ce projet repose sur un site web auquel toutes les municipalités peuvent avoir recours, permettant d'effectuer plus d'une centaine de démarches en ligne. Les citoyens disposent d'une messagerie électronique gratuite (@bizkaia.eu), qui sert d'identifiant pour accéder à la plateforme municipale où ils peuvent ensuite avoir accès à toutes les procédures en ligne disponibles. La plateforme dispose aussi d'un outil interne destiné aux administrations locales pour la gestion des dossiers et l'agrégation des données. Depuis sa création en 2008, 116 administrations locales ont rejoint ce projet. Plus de 2 000 employés municipaux utilisent cette application quotidiennement, et plus d'un million de certificats ont été délivrés. Plus d'une centaine de démarches peuvent être effectuées entièrement en ligne, de l'admission en crèche à l'obtention d'un permis de construire.

- **La municipalité de Vilnius en route vers la « e-démocratie ».** La municipalité de Vilnius en Lituanie a adopté des outils de e-démocratie afin d'améliorer l'accès à l'information et la participation aux affaires de la municipalité. Le site internet de la ville met à disposition de nombreux documents concernant ses dernières activités, les lois et les services en discussion. Le site offre de surcroît la possibilité aux citoyens d'exprimer leurs points de vue. Les systèmes d'information et de participation comprennent entre autres : l'ordre du jour des réunions du comité, des vidéos de réunions du conseil, les projets de loi, les consultations pour répondre aux problèmes urbains, des informations sur la commune (les membres du conseil, le budget, le plan stratégique, les activités). Les citoyens peuvent formuler des observations sur les projets de loi et exprimer leur avis sur le budget. De même, des enquêtes offrent aux citoyens la possibilité d'exprimer leur opinion concernant les services publics. Les sondages comprennent des questions sur le développement des services publics, comme la question de l'éclairage à utiliser pour l'un des ponts de Vilnius (5 000 répondants), l'heure de début de journée de l'enseignement secondaire (16 000 répondants), le plan de développement de la piste cyclable (1 600 répondants), ainsi que l'évaluation des services publics. En outre, les citoyens ont la possibilité de soumettre les problématiques qu'ils estiment importantes. Elles

peuvent être liées à l'entretien des rues, aux feux de circulation, à la prévention du bruit, etc. Ils peuvent ensuite suivre l'enregistrement de leur question et identifier l'organisme responsable (Vilnius, 2015a, 2015b et 2015c ; OCDE, 2015d).

Le Maroc connaît des initiatives de simplification et d'informatisation administratives similaires, comme en témoigne l'examen de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2015c). Au niveau local, il convient de souligner l'expérience de la gestion électronique des plaintes (voir Encadré 2.11).

Encadré 2.11. L'informatisation pour optimiser le système de gestion des plaintes (SGP) de la commune

Le suivi des doléances et des plaintes des citoyens par les collectivités territoriales est désormais garanti constitutionnellement (article 156). La gestion des plaintes au niveau des communes doit encore relever de nombreux défis, notamment en raison de l'absence d'un système de gestion informatisé, du manque de formation et de qualification du personnel communal dans ce domaine et de l'absence de procédures préétablies.

Le Programme de gouvernance locale mis en place entre 2013 et 2015 prévoit d'appuyer l'amélioration des pratiques d'accueil, de traitement et de réaction aux plaintes, doléances et autres réclamations en provenance de personnes physiques et morales. L'expérimentation d'un SGP informatisé a été lancée avec le support de USAID dans cinq villes pilotes (Séfrou, Kenitra, Salé, Safi et El Jadida).

L'objectif du dispositif est d'améliorer la qualité du traitement des plaintes des citoyens à travers un service indépendant et dédié au niveau de la commune, avec le déploiement d'une cellule de gestion des plaintes comprenant trois à quatre fonctionnaires afin d'assurer les fonctions d'accueil, de traitement et de suivi des dossiers.

Une application informatique permet aux plaignants de consulter les étapes de traitement de la plainte via des bornes électroniques installées dans le hall de la commune. Elle fournit aussi des informations statistiques sur les plaintes et les analyses. Cela facilite l'identification des forces et faiblesses des services de la commune et les dysfonctionnements existants. Le dispositif repère les responsabilités dans le processus de traitement.

Le SGP informatisé a contribué à une perception plus favorable de l'administration communale par les citoyens et une confiance accrue dans ses services. L'accueil et l'écoute des citoyens sont améliorés. Le nombre de plaintes résolues a augmenté et leur traçabilité est désormais possible. Cet outil permet de garantir la transparence dans le traitement des dossiers et une plus grande équité et efficacité dans la gestion des plaintes.

Encadré 2.11. L'informatisation pour optimiser le système de gestion des plaintes (SGP) de la commune *(suite)*

L'évaluation du projet de la part de USAID a toutefois dévoilé sa mise en œuvre inégale et difficile dans les villes concernées. Les défis résident notamment à ce stade dans la complexité perçue du nouveau SGP ; un engagement politique non optimal ; et le manque d'intérêt commun et de coopération parmi les acteurs clés. Cela contribue à donner l'impression aux fonctionnaires engagés que leur charge de travail augmente et que leur tâche n'est pas facilitée.

Pour un bon fonctionnement, ce dispositif requiert un certain nombre de conditions : la mise à disposition des moyens nécessaires au fonctionnement du SGP, une sensibilisation et une formation de l'ensemble des services de la commune, une planification de la charge de travail et une interconnexion du SGP avec les différents services concernés pour un traitement des plaintes dans les meilleurs délais.

Source : www.youtube.com/watch?v=3ZMcx85CVs4 ; USAID (2016) et entretien de Targa-Aide avec USAID au Maroc.

Mécanismes assurant une plus grande performance des politiques locales

Les expériences qui suivent se réfèrent en particulier aux mécanismes et initiatives mis en place pour assurer la meilleure performance possible dans la formulation des politiques et la fourniture de services publics au niveau local (voir section *La gouvernance locale élaborée (II)*).

Compatibilité et cohérence des politiques publiques locales avec les priorités stratégiques et les objectifs nationaux

Un axe prioritaire de toute réforme de gouvernance locale concerne la consolidation de l'organisation, des actions et des ressources des autorités locales pour les rendre compatibles avec les stratégies politiques nationales. On rappelle ci-après quelques exemples en Italie, au Mexique et en Norvège.

- **En Italie, un accord est en place au sujet de la politique de réglementation multi-niveaux.** Il sert de plateforme politique pour entériner à tous les niveaux de gouvernement les principes de nécessité réglementaire, de proportionnalité, transparence et redevabilité ; pour stimuler la diffusion cohérente d'outils tels que l'évaluation d'impact et la taille des charges administratives ; et

pour partager les bonnes pratiques dans la mise en œuvre des réformes (OCDE, 2013d).

- **Au Mexique, on a procédé à une sélection des États éligibles pour participer aux programmes nationaux de réforme réglementaire.** Plusieurs critères ont été appliqués à cette fin, parmi lesquels : la participation préalable à un programme de soutien à la compétitivité infranationale (afin d'exploiter les synergies d'investissement et pour développer les bonnes pratiques globales) ; la performance des états dans les réformes en cours (notamment l'index *Doing Business* de la Banque mondiale) ; l'engagement politique et les ressources déjà déployées pour les réformes ; et la structure économique (qui devait ressembler à celles des juridictions étrangères de comparaison) (García Villarreal, 2010).
- **En Norvège, plusieurs mécanismes assurent la coordination des propositions de nouvelles régulations concernant les autorités locales.** Des réunions formelles et régulières sont d'abord organisées entre les représentants du gouvernement central et des gouvernements locaux. Au niveau politique, quatre rencontres consultatives annuelles regroupent les ministères clés et les plus hauts représentants de l'Association norvégienne des autorités locales et régionales (Kommunenenes Sentralforbund, KS). Des réunions similaires se tiennent également au sujet de questions de pertinence municipale. Ensuite, la KS reçoit systématiquement les propositions de régulation considérées comme particulièrement pertinentes au niveau local, dans le cadre du processus de consultation publique. Enfin, les autorités de tous les niveaux de gouvernement entretiennent un dialogue informel constant à la fois sur le plan politique et au niveau technique (Charbit et Michalun, 2009, p. 146).

Au Maroc, l'expérience de la « planification territoriale participative » se situe à l'interface entre les initiatives de diffusion de la coproduction et celles visant une amélioration de la performance locale. L'intégration dans la charte communale de 2009 de l'obligation pour toutes les communes du royaume d'une planification territoriale participative (article 36) a été pensée par les autorités comme un vecteur de décentralisation et de développement local. À cet effet, plusieurs programmes d'accompagnement des communes ont été mis en place par l'État (voir 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 :

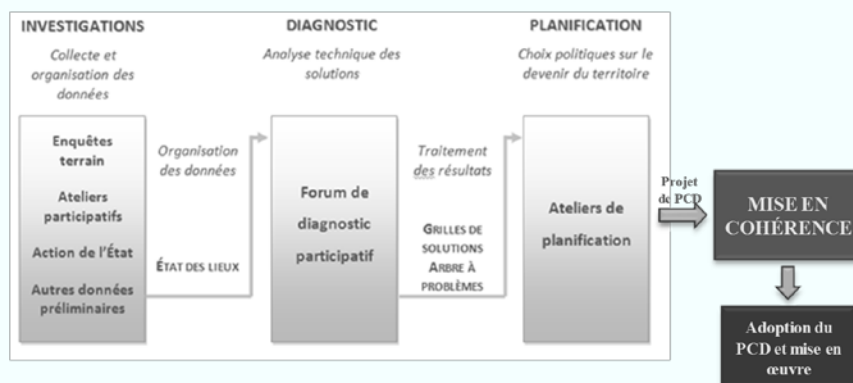
- le lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) en 2005 qui se base sur un développement local fortement associé à une démarche participative ;
- la politique de décentralisation de l'État visant à renforcer le rôle des collectivités territoriales et des élus locaux ;
- la 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 ; et
- la Constitution de 2011 qui met en avant des principes fondamentaux de décentralisation, tels ceux de la subsidiarité, de la libre administration, de la coopération et de la solidarité.
- Les lois organiques relatives aux régions et aux communes de Juillet 2015 qui recommandent aux conseils de développer des mécanismes participatifs pour le dialogue et la consultation

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 territoriales du ministère de l'Intérieur conjointement avec 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 appui.

Le programme s'est concentré sur la rationalisation de l'approche administrative et l'amélioration du niveau d'opérationnalité du personnel communal, des services de l'État 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 l'Indice de désenclavement social. Ces Plans Communaux ont permis à plusieurs opérateurs publics, notamment les provinces (Gouverneurs) et l'Agence de Développement du Nord d'établir des plans stratégiques territoriaux ayant une nouvelle philosophie, remodelant l'action publique pour la situer au plus près des préoccupations locales et des citoyens.

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.

Source : Convention tripartite du Programme d'appui et d'accompagnement des communes à l'élaboration et à la réalisation des Plans communaux de développement (PCD) ; journée d'évaluation et de capitalisation du dispositif d'accompagnement des PCD – DGCL (20 mars 2013) ; cinq guides méthodologiques bilingues (français-arabe) élaborés dans le cadre de ce programme : « Feuille de route », « Ateliers inter-douars », « Forum de diagnostic participatif », « Ateliers de planification stratégique communale » et « Centres et petites municipalités ».

Coordination horizontale entre autorités locales

Le cadre conceptuel a souligné la valeur ajoutée, du point de vue de la performance, de la coopération horizontale par rapport à une logique fonctionnelle. Le cas de la réforme inter municipale en France nous offre un exemple à ce sujet :

- **La France a renforcé la base légale et les outils de soutien à la coopération inter municipale.** Le pays compte 101 départements, 36 700 communes, et 13 régions (depuis le 1er janvier 2016) ainsi que 2 600 groupements intercommunaux. La France compte donc quatre échelons administratifs locaux qui se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. La loi NOTRe portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République adoptée en août 2015 confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. La loi vise à réduire le nombre des structures de coopération inter municipale, afin de les faire mieux correspondre aux zones socio-économiques fonctionnelles qu'elles sont censées desservir. Le seuil minimum pour les fusions municipales a été élargi de 5 000 à en principe 15 000 habitants et on a également prévu la réduction du nombre des syndicats de commune et des syndicats mixtes (quelque 13 000 à présent). Des schémas départementaux de coopération intercommunale devront clarifier la répartition des rôles et des compétences entre les entités participant. On confère ainsi progressivement aux communautés de communes sept compétences obligatoires, à savoir l'aménagement de l'espace ; des actions de développement économique ; l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; la collecte et le traitement des déchets ; la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (à partir de 2018) ; et, à compter de 2020, l'assainissement et l'eau. Parallèlement, les communautés de communes devront choisir un minimum de trois parmi une série de « compétences optionnelles », parmi lesquelles figurent par exemple la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; et la création et la gestion des maisons de services au public.

Les collectivités territoriales marocaines ne font pas exception et un premier exemple d'expérience similaire consiste dans la mise en réseau des villes pour le développement urbain, par le lancement du Programme CoMun (2010–2018). Développée au niveau central, cette initiative fait face au phénomène de l'urbanisation rapide de la population, laquelle constitue

l'un des principaux défis que doivent relever les pouvoirs publics locaux du royaume. Mis en œuvre par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, ce programme vise à renforcer les capacités des collectivités territoriales en matière de développement urbain et de gouvernance locale (voir Encadré 2.13).

Encadré 2.13. La mise en réseau des villes pour le développement urbain : le Programme CoMun (2010–2018)

Depuis 2010, le Programme CoMun promeut la mise en réseau des villes dans les domaines prioritaires de développement urbain (la gestion des déchets solides urbains, la valorisation du patrimoine historique, la mobilité urbaine et le transport public, l'efficacité énergétique et la gouvernance participative) afin de faciliter l'identification commune de moyens permettant une meilleure gouvernance de la ville et faire bénéficier les citoyens de services publics améliorés.

Le Programme CoMun repose sur trois axes :

- l'animation de réseaux de villes dans des domaines techniques prioritaires en concertation avec les structures étatiques et les organismes de coopération afin de permettre une gestion concertée du développement durable des territoires ;
- des projets pilotes urbains « incubateurs » d'innovation : le programme prévoit des appels à projets pour les villes partenaires sur la base des initiatives identifiées au sein des échanges en réseau ; et
- la consolidation de la gouvernance participative locale par la promotion de la coopération entre les communes membres des réseaux et les organisations de la société civile à travers des projets pilotes partagés.

Il a permis la mise en place de 4 réseaux thématiques dans des secteurs clés regroupant 25 villes : le Réseau marocain de la gestion des déchets urbains (REMGDU), le Réseau marocain des anciennes médinas (REMAM), le Réseau marocain du transport public (REMA-TP), le Réseau marocain de la maîtrise de l'énergie (REMME).

Les partenariats de coopération lancés couvrent des domaines essentiels pour la fourniture de services publics de base au niveau local (déchets, médinas, maîtrise de l'énergie, mobilité et transport). Un réseau « transversal », le Réseau marocain de la gouvernance participative (REMGP), a aussi été créé pour promouvoir la participation citoyenne. Dans ce sens, sept projets pilotes ont été lancés dans les domaines de la gestion des déchets et de la réhabilitation des anciennes médinas et une démarche de diffusion d'approches de participation citoyenne a été mise en place.

Source : www.co-mun.net/maroc.

Un deuxième exemple de coopération horizontale au Maroc consiste dans la constitution des établissements de coopération Intercommunale qui offre aujourd'hui un outil approprié pour la gestion des services publics en réseaux.

Le secteur de l'environnement est un champ d'action majeur pour l'intercommunalité vu le caractère sans frontières des risques et des nuisances qu'il génère.

Les décharges, les centres de transfert et du tri/recyclage se prêtent beaucoup aujourd'hui à l'intercommunalité qui suscite l'intérêt des collectivités territoriales et notamment les communes.

Dans ce contexte, le Programme National des Déchets Ménagers et Assimilés (PNDMA) a mis en place un mécanisme de promotion du recours à l'intercommunalité pour minimiser les effets négatifs de l'installation des décharges contrôlées dans chaque Commune ou pour neutraliser une grande partie des problèmes de fonciers dont font face ces décharges.

Pour ce faire, le Ministère de l'Intérieur et le Département Gouvernemental Chargé de l'Environnement offre une subvention financière et un appui technique pour l'institution des Établissements de Coopération Intercommunal (ECI) dont le but est de gérer en commun par les communes liées territorialement les services de nettoyage et de décharges contrôlées.

En effet, 14 établissements de coopération ont vu le jour, contenant plus de 150 communes et touchant environ 5 millions personnes représentant la population desdites communes.

L'expérience d'intercommunalité dans la cogestion du parc naturel de Bouhachem illustre une nouvelle fois l'attention donnée par le Maroc à la coopération fonctionnelle, cette fois en saisissant simultanément les dimensions horizontale et multi-niveaux (voir Encadré 2.14).

Encadré 2.14. Une coopération intercommunale fonctionnelle pour le parc naturel de Bouhachem

Le Groupement de collectivités territoriales de Bouhachem a été créé en 2012, incluant six communes, trois provinces et la Région, avec comme objectif d'accompagner la création officielle du parc naturel homonyme et la mise en œuvre de la charte.

La création d'un groupement qui articule différents niveaux de collectivités locales (intercommunalité) et dont le champ d'action est multidisciplinaire représente une nouveauté au Maroc. Il applique le modèle de la coopération décentralisée en tant que mécanisme favorisant le partage d'expériences et de compétences entre collectivités et la mobilisation d'acteurs d'appui, notamment de la région – ainsi que le promeut la Constitution de 2011.

Source : Note de conception du projet – 11.08.2011 - Programme d'appui à la création du parc naturel de Bouhachem (PAC-PNB).

Renforcement des capacités en matière de ressources humaines

Nombre de pays de l'OCDE ont lancé des réformes de la fonction publique pour en améliorer la performance.

- Au Mexique, des forums participatifs offrent la possibilité d'échanger les expériences, de soumettre des propositions et d'aborder des questions techniques relatives à la professionnalisation des fonctionnaires municipaux et à la mise en œuvre des services de carrière des administrations municipales. Il s'agit notamment des forums nationaux de professionnalisation (*foros nacionales de profesionalización*) créés en 2001 et organisés par l'Institut national pour le fédéralisme et le développement municipal (*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*). Des réunions nationales sont régulièrement organisées tout comme des ateliers régionaux et/ou locaux. La coopération entre les gouvernements locaux est encouragée par des moyens électroniques. En outre, la Conférence nationale des municipalités du Mexique (*Conferencia Nacional de Municipios de México*) permet l'échange et la promotion de bonnes pratiques ainsi que de présenter des propositions visant à améliorer la gestion publique (OCDE, 2008b et 2013d).
- Aux États-Unis, les ressources humaines sont conçues comme un partenaire stratégique. Un système mis en œuvre par le chef des ressources humaines promeut l'alignement des stratégies de capital humain avec les missions, les buts et les objectifs de l'organisation à travers l'analyse, la planification, l'investissement, la mesure et la

gestion des programmes de capital humain. Les stratégies de gestion du capital humain sont alignées avec les missions, les buts et les objectifs organisationnels, et intégrés dans les plans stratégiques, les plans de performance et les budgets des organisations. Chaque système est basé sur des facteurs critiques de succès qui construisent le système complet. Les facteurs critiques de succès sont ceux sur lesquels l'organisation doit se concentrer pour atteindre les résultats en termes d'efficacité et d'efficacités, en accord avec les principes de mérite. Les activités et les résultats de ce système sont évalués à travers un plan stratégique de capital humain documenté, qui comprend les buts, objectifs et stratégies de capital humain ; la planification de la main-d'œuvre ; et des mesures de la performance à différentes étapes. Les organisations doivent soumettre ce plan annuellement aux bureaux de la gestion du personnel (OCDE, 2012d, p. 218).

Au Maroc, la « Maison de l' élu » illustre à la fois la faisabilité et le potentiel d'initiatives vouées au renforcement des compétences de la fonction publique locale de soutien aux réformes.

Encadré 2.15. La Maison de l' élu à Marrakech

La fondation « Maison de l' élu » de Marrakech est un projet pilote unique en son genre au Maroc. Elle permet de faciliter aux élu(e)s la gestion de leur commune. Opérationnelle depuis 2011, la fondation a pour rôle principal de former et de soutenir les fonctionnaires au niveau régional, et de les préparer à un bon exercice de leur mission politique ou administrative au sein des collectivités locales.

La Maison de l'Élu de la Région de Marrakech Tensift Al Haouz a été créée en janvier 2010 dans le cadre d'une convention entre le Ministère de l'Intérieur, le Conseil Régional et l'Académie Régionale de l'Éducation et la Formation.

Les programmes de formation, animés par des universitaires et des cadres expérimentés des services décentralisés de l'État ainsi que par des experts en gestion territoriale et développement durable, portent essentiellement sur la gestion financière et administrative, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, le développement durable, la planification, la bonne gouvernance territoriale, la communication et la coopération décentralisée.

Par un tel mécanisme, la décentralisation sera d'une part mieux appréhendée par la population, de l'autre elle pourra prouver son importance au niveau politique.

Dans le cadre de l'ouverture sur le continent, la Maison de l' élu a conclu des conventions de coopération avec des instances régionales élues au Mali et en Côte d'Ivoire portant sur la formation en matière de gestion communale et de décentralisation, en mettant aussi en valeur le potentiel de la coopération sud-sud.

Source : www.menara.ma/fr/2014/12/25/1519679-la-maison-de-l-elu-de-marrakech-des-programmes-de-renforcement-des-comp%C3%A9tences-au-profit-de-plus-de-4000-%C3%A9lus-et-cadres-locaux.html.

Notes

1. Voir, sur ces questions, les travaux de l'OCDE accessibles à :
www.oecd.org/inclusive-growth/ ;
www.oecd.org/fr/croissanceverte/ ;
www.oecdregionalwellbeing.org/ ; www.oecd.org/fr/cfe/leed/ ;
www.oecd.org/fr/gov/politique-regionale/resilient-cities.htm ; et
www.oecd.org/fr/gov/risques/renforcer-la-resilience-grace-a-une-gouvernance-innovante-des-risques.htm.
2. Une corrélation statistique positive semble exister entre le PIB par habitant et la part des dépenses publiques locales par rapport aux dépenses publiques totales (OCDE, 2016a).
3. Dans le cadre de la politique réglementaire, et notamment de l'introduction et modernisation des systèmes d'analyse d'impact de la réglementation, voir par exemple Radaelli (2005). Cette approche sensible au contexte a été aussi la logique de fond des études-pays conduites par l'OCDE dans le cadre du projet EU15 « Mieux légiférer en Europe » (voir www.oecd.org/fr/gov/politiquereglementaire/mieuxlegiferereurope-etudespaysue15.htm). En relation avec les réformes de gouvernance multiniveaux, voir OCDE (2016a).
4. Ils sont définis par exemple comme des *convenios* en Espagne ; « arrangements » au Canada ; « tâches communes » en Allemagne ; et *accordi* en Italie.
5. Il convient par ailleurs de rappeler que les approches de coproduction et de co-livraison posent aussi des défis nouveaux aux autorités en termes de redevabilité en cas d'erreur et de performance non optimale ou différée.
6. Au sujet du *design thinking* dans le processus décisionnel public, voir entre autres Bason (2010) ; Boyer et al. (2011) ; Commission européenne (2012) ; Allio (2014).
7. Voir www.oecd.org/fr/corruption/ethique/cadredintegrite.htm.
8. Voir www.oecd.org/fr/corruption/recommandation-on-public-procurement.htm.

9. Voir www.oecd.org/fr/gov/gouvernement-numerique/.
10. Voir www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/air.htm.
11. Voir à ce sujet Katelaar et al. (2007).
12. Alors que les régions au Maroc sont apparues pour la première fois en 1971, un dahir (décret royal) de 1976 a modifié le fonctionnement des communes et élargi leurs pouvoirs. Les régions ont acquis une pleine reconnaissance légale avec la réforme constitutionnelle de 1992. Le dispositif régional a de nouveau été révisé suite à la réforme de la Constitution en 1996. La loi régionale de 1997 a enfin établi 16 régions dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière et ayant statut d'une collectivité territoriale.
13. Voir, par exemple, les dispositions avancées par l'Union européenne concernant le Maroc et sa politique de voisinage pour la période 2007-13 ; ou encore les recommandations de certains pays alliés au sujet de la solution à apporter à la question du Sahara occidental (Ojéda-García et Suárez-Collado, 2015).
14. Voir www.regionalisationavancee.ma/DefaultFR.aspx.
15. Voir le discours du roi du 3 janvier 2010.
16. Voir www.regionalisationavancee.ma/SuggestionFR.aspx?id=13. Quelque 120 contributions orales et écrites ont été transmises à la commission durant ses 14 mois d'existence.
17. Afin d'assister le conseil de la région et son bureau exécutif et d'assurer la bonne exécution des projets, il est prévu d'instituer, dans chacune des 12 régions une Agence régionale d'exécution des projets (AREP) chargée de fournir une assistance juridique et l'ingénierie technico-financière, et d'assurer l'exécution des projets et programmes de développement économique intégré et durable.
18. Les compétences partagées avec l'État sont énumérées de façon limitative et sont exercées de façon contractuelle à l'initiative de l'État ou des collectivités territoriales. Les domaines de compétences transférées de l'État à la région sont spécifiés selon le principe de subsidiarité, et comprennent en particulier : les équipements et infrastructures à l'échelle de la région ; l'industrie ; la santé ; le commerce ; l'éducation ; la culture ; le sport ; l'électricité, l'eau et l'environnement. En application du principe de subsidiarité, le champ des attributions des collectivités territoriales peut être étendu.
19. À savoir, la loi organique 111-14 sur les régions, promulguée par le Dahir 1.15.83 du 7 juillet 2015 ; la loi organique 112-14 sur les provinces et

- préfectures, promulguée par le Dahir 1.15.84 du 7 juillet 2015 ; et la loi organique 113-14 sur les communes, promulguée par le Dahir 1.15.85 du 7 juillet 2015. Voir <http://arab.artemis.ma/Front/Commun/DetailActualite.aspx?AcId=82>.
20. Gouverneurs, représentants de l'État au niveau régional nommés par le Roi sur proposition du chef du gouvernement et à l'initiative du ministre de l'Intérieur.
 21. Cela rappelle l'approche de dévolution des compétences de l'État aux régions et le régime des « clauses de renvoi » (*clausole di cedevolezza*) déployés en Italie suite à la réforme du titre V de la Constitution en 2001. À ce sujet, voir OCDE (2013d, p. 47 *sq.* et 118 *sq.*).
 22. Un exemple de contrat-plan est fourni par l'expérience du département de Santander depuis 2013. Voir www.dnp.gov.co/Contratos-Plan/Paginas/Contrato-Plan-Departamento-de-Santander.aspx.
 23. Voir www.infrastructure.gc.ca/plan/nbcp-npcc-fra.html.
 24. Voir <http://lematin.ma/journal/2016/onze-communes-selectionnees-pour-beneficier-du-programme--label-commune-citoyenne-/245536.html>.
 25. Ils sont désormais disponibles sur le portail www.service-public.ma.
 26. Cette section se réfère notamment à un entretien du Secrétariat de l'OCDE avec le Bureau du maire de Milan (2013).
 27. L'encadré 2.7 a été rédigé à partir du site internet et du journal de la commune de Tiznit ; du procès-verbal d'approbation de la création des centres socio-culturels de proximité ; de la convention de jumelage entre Tiznit et la commune de Saint-Denis ; d'une convention de partenariat avec la fondation Mohammed V pour la construction de trois centres socio-culturels de proximité ; de la convention-cadre de partenariat avec les associations de quartier ; de la décision du conseil communal d'institutionnaliser la rencontre annuelle des associations pour en faire un forum annuel des associations ; des procès-verbaux des réunions de concertation avec les associations.
 28. Voir aussi www.cm-lisboa.pt.
 29. Les communes, quatre rurales et une urbaine, sont : Aït Ouallal (Zagora), Ouisselsate (Ouarzazate), Bni Mathar (Jerada), Tata (Tata) et Guenfouda (Jerada).
 30. Ces informations proviennent du site officiel de la plateforme, www.biscaytik.eus/en-US/government/Municipal-Administration-Management-Tool/Pages/default.aspx.

31. Voir *Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualita della regolamentazione* du 29 mars 2007, signé par l'État, les régions, les provinces autonomes de Trento et Bolzano, les provinces, les municipalités et les communautés de montagne.
32. Il s'agit des préfectures et provinces de Al Hoceima, Chefchaouen, Fahs-Anjra, Guercif, Larache, M'Diq Fnideq, Ouezzane, Tanger-Assilah, Taounate, Taza, Tétouan.
33. Voir www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.
34. En 2015, plus de 65 % de la population marocaine habitait dans un agglomérat urbain. Voir www.co-mun.net/maroc.
35. Direction générale des collectivités locales, Ministère marocain de l'Intérieur
36. Le parc naturel de Bouhachem (PNB) couvre une superficie de plus de 100 000 hectares regroupant près de 50 000 habitants répartis dans 159 douars dont la plupart sont très enclavés. Son territoire comprend six communes réparties sur trois provinces de la région Tanger-Tétouan-Al Hoceima. Le territoire du parc est classé depuis 1995 comme site d'intérêt biologique et écologique de priorité 1 par le ministère des Eaux et Forêts du Maroc, ce qui lui confère le statut de « nature exceptionnelle à préserver ».
37. L'article 144 établit que « les collectivités territoriales peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes ».
38. Voir www.opm.gov.

Références

- Allio, L. (2014), *Design Thinking for Public Service Excellence*, UNDP/GPCSE, Singapore.
- Bason, C. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, Policy Press, Bristol.
- Blanc, F. (2012), *Inspection reforms: Why, how, and with what results*, rapport de l'OCDE, www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf.
- Bouachik, A. (2015), « Régionalisation avancée : Levier au service de la gouvernance territoriale », tribune parue dans *Le Matin*, 2 septembre 2015, <http://lematin.ma/journal/2015/regionalisation-avancee--levier-au-service-de-la-gouvernance-territoriale/230563.html>.
- Boyer, B., J.W. Cook et M. Steinberg (2011), *In Studio: Recipes for Systemic Change*, Helsinki Design Lab, Sitra.
- Charbit, C. et M. Michalun (2009), *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*, OECD Working Papers on Public Governance, n° 14, Éditions OCDE, Paris.
- Commission européenne (2012), *Design for Growth & Prosperity. Report and Recommendations of the European Design Leadership Board*, European Design Innovation Initiative, www.beda.org/resources/other-publications/design-for-growth-and-prosperity.html.
- Comune di Milano/Fondazione Giacomo Brodolini (2016), *MilanoIN. Milan White Paper on Social Innovation - Accelerating Milan's local ecosystem for social innovation*, www.milanosmartcity.org/joomla/images/white%20paper%20mi_social%20innovation.pdf.
- García Villarreal, J.P. (2010), *Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-National Level*, OECD Working Papers on Public Governance, n° 18, Éditions OCDE, Paris.

- Huwiler, C. (2014), *MENA Energy Award Maroc – cycle pilote (2012-2014). Appui au développement énergétique durable des villes marocaines*, Rapport Final, Confédération Suisse, Secrétariat d'État à l'économie, www.replic.ch/files/8014/3678/3955/REPIC_Rapport_final_IDE-E_web.pdf.
- Ketelaar, A., N. Manning et E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants. OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance, n°5, Éditions OCDE, Paris.
- Mickoleit, A. (2014), « Social Media Use by Governments : A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers », *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>.
- OCDE (n.d.), « Effective Public Investment Toolkit », page web, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/.
- OCDE (2016a), *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- OCDE (2016b), *Public governance reform in the OECD: Observations on current approaches; Key lessons to inform future practice?*, document GOV/PGC(2016)15, 5 avril 2016.
- OCDE (2016c), *Making SME and entrepreneurship policy more effective through coordination and local tailoring (Chapter 5)*, document CFE/LEED(2016)9.
- OCDE (2016d), *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245235-fr>.
- OCDE (2016e) *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr>.
- OCDE (2016f), *The Implementation of the Palestinian Code of Conduct: Strengthening Ethics and Contributing to Institution-Building*, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256934-en>.
- OCDE (2016g), *La stratégie de mise en application du code de conduite en Tunisie*, OCDE, Paris, www.oecd.org/mena/governance/Code_de_Conduite_Tunisie.pdf.
- OCDE (2015a), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris,

- OCDE (2015b), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr>.
- OCDE (2015c), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en>.
- OCDE (2014a), Recommandation du Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, adoptée le 12 mars 2014, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=302&Lang=fr&Book=False>.
- OCDE (2014b), *Financing Democracy. Framework for supporting better public policies and averting policy capture*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy.htm.
- OCDE (2014c), *Renforcer l'intégrité en Tunisie : L'élaboration de normes pour les agents publics et le renforcement du système de déclaration de patrimoine*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/mena/governance/Renforcer-Int%C3%A9grit%C3%A9-Tunisie-%C3%89laboration-Normes-Agents-Publics.pdf.
- OCDE (2014d), *OECD Public Governance Review of Spain*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en>.
- OCDE (2013a), *Investing Together. Working Effectively across Levels of Government*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.
- OCDE (2013b), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement. Progress since 2008*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.
- OCDE (2013c), *Colombia: Improving Good Governance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- OCDE (2013d), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-en>.
- OCDE (2013e), *Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204454-en>.
- OCDE (2012a), *Recommendation by the Council on Regulatory Policy and Governance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

- OCDE (2012b), *Lobbyists, Governments and Public Trust. Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.
- OCDE (2012c), *Public Investment across Levels of Government: The Case of Galicia, Spain*, rapport pour le 28e Comité des politiques de développement territorial de l'OCDE, 4-5 décembre 2012, www.oecd.org/gov/regional-policy/Galicia_edited.pdf.
- OCDE (2012d), *France. Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167605-fr>.
- OCDE (2011a), *Together for Better Public Services. Partnering with citizens and civil society*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en>.
- OCDE (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment. Multi-Level governance lessons from the crisis*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
- OCDE (2010a), *Cutting Red Tape. Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089754-en>.
- OCDE (2010b), *OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010: Federal Government*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264082229-en>.
- OCDE (2009a), *Focus on Citizens. Public Engagement for better policy and services*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OCDE (2009b), *Rethinking e-Government Services. User-centred approaches*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059412-en>.
- OCDE (2008a), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.
- OCDE (2008b), « Challenges of Human Resource Management for Multi-level Government », GOV/PGC/PEM(2008)6, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Performance Budgeting in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>.
- OCDE (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.

- OCDE (2002a), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr>.
- OCDE (2002b), *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr>.
- Ojéda-García, R. et A. Suárez-Collado (2015), « The project of advanced regionalisation in Morocco: Analysis of a Lampedusian reform », in *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 42/1, p.46–58 sq.
- Olsen, H.B. (2007), *Décentralisation et Gouvernance Locale. Module 1 : Définitions et Concepts*, Gouvernement Suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Bern.
- Radaelli, C.M. (2005), “Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment”, in *Journal of European Public Policy*, Vol.12/5, pp.924–943.
- Royaume du Maroc, Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2016), *Exigences de la régionalisation et défis de l'intégration des politiques sectorielles*, Auto-saisine n°22/2016.
- Targa-Aide (2015), *Le Label Commune citoyenne. Un outil de promotion de la bonne gouvernance locale*, ambassade du Royaume-Uni, Rabat.
- USAID (2016), *Local Governance Program – Morocco. Final report*, Rabat.
- Véran, C. (2014), « Lisbonne renaît, dopée à l'énergie citoyenne », in *Le Moniteur*, 14 février 2014, www.lemoniteur.fr/articles/lisbonne-renait-dopee-a-l-energie-citoyenne-23666931.
- Vilnius (2015a), « Apklausos », Vilnius City Municipality Administration, Municipality Budget Office, www.vilnius.lt/lit/Apklausos/1350.
- Vilnius (2015b), « E-demokratija », Vilnius City Municipality Administration, Municipality Budget Office, www.vilnius.lt/lit/E_demokratija/8.
- Vilnius (2015c), « Miestoproblemos », Vilnius City Municipality Administration, Municipality Budget Office, www.vilnius.lt/lit/Miestoproblemos/29.