

Programme d'Appui à l'amélioration de la performance des Communes de la Banque Mondiale : Quels impacts sur les communes cibles au Maroc

Impacts of The Support Program for Improving the Performance of municipalities.

Auteur 1 : HADIDI Yassine

Auteur 2 : MOFLIH Youssef

HADIDI Yassine

Doctorant à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Ain Sebaa- Casablanca
Laboratoire de Recherche sur la Nouvelle Economie et Développement (LARNED)
Université Hassan II, Casablanca- Maroc

MOFLIH Youssef

Professeur de l'Enseignement Supérieur à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales Ain Sebaa- Casablanca
Directeur du Laboratoire de Recherche Sur la Nouvelle Economie et Développement
Faculté des Sciences Juridique, Economiques et Sociale DE Mohammadia.

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : HADIDI. Y, & MOFLIH. Y (2024) « The role of trust in SMEs financing by participative banks: an exploratory study in the Moroccan context », African Scientific Journal « Volume 03, Numéro 23 » pp: 0885 – 0943.

Date de soumission : Mars 2024

Date de publication : Avril 2024



DOI : 10.5281/zenodo.11202907

Copyright © 2024 – ASJ



Résumé :

Le Programme d'Appui à l'amélioration de la performance des communes (PAPC) au Maroc est un projet mené en partenariat entre la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) relevant du Ministère de l'Intérieur, la Banque mondiale (BM) et l'Agence Française de Développement (l'AFD). Prévu pour une période de 5 ans (2019 – 2023). Il cible 103 communes représentant plus de 85% de la population urbaine du pays et près de 55% de sa population totale. Une Evaluation des Systèmes Environnementaux et Sociaux (ESES) du programme a été menée par la BM avec l'appui et la collaboration de la DGCT dans le cadre de la préparation de l'opération d'appui de la Banque mondiale à ce programme.

Le programme a pour objectif de renforcer la bonne gouvernance des communes en améliorant la fourniture de services publics locaux de qualité aux habitants des villes marocaines. Le Programme se propose d'atteindre cet objectif grâce au renforcement de la performance de gestion des communes participantes, au soutien du développement de l'intercommunalité dans les agglomérations urbaines sélectionnées et l'appui au renforcement de l'organisation et des capacités des communes.

L'objectif de cet article est de mettre la lumière sur l'impact du programme d'appui à la performance des communes sur la gouvernance locale des communes cibles en procédant à une analyse sommaire du processus d'évaluation afin de mesurer à quel point le programme a permis de rehausser le niveau de performance des communes et quelles sont les principaux enseignements tirés de cette expérience.

Mots clés : Programme d'appui à l'amélioration de la performance des communes ; Direction Générale des Collectivités Territoriales « DGCT » ; Services publics ; gouvernance locale ; performance communale.

Abstract :

The Support Program for Improving the Performance of municipalities in Morocco is a project carried out in partnership between the General Directorate of Territorial Communities (DGCT) under the Ministry of the Interior, the World Bank, and the French Development Agency (AFD). Scheduled for a period of 5 years (2019 - 2023), it targets 103 municipalities representing over 85% of the urban population of the country and nearly 55% of its total population. An assessment of the Environmental and Social Systems (ESES) of the program was conducted by the World Bank with the support and collaboration of the DGCT as part of the preparation for the World Bank's support operation to this program.

The program aims to strengthen good governance in municipalities by improving the provision of quality local public services to the inhabitants of Moroccan cities. The Program aims to achieve this objective by strengthening the management performance of participating municipalities, supporting the development of inter-municipal cooperation in selected urban areas, and supporting the strengthening of the organization and capacities of municipalities.

The objective of this article is to shed light on the impact of the program supporting the performance of municipalities on the local governance of target municipalities by conducting a brief analysis of the evaluation process to measure to what extent the program has raised the level of performance of municipalities and what are the main lessons learned from this experience.

Keywords : Program to support Moroccan Municipalities performance and service delivery ; Directorate General of Local Authorities "DGCT"; local governance; municipal performance.

Introduction

« Les municipalités jouent un rôle de premier plan dans le développement local et dans les relations entre les citoyens et leur administration. Il est essentiel de renforcer les communes, sur le plan financier et institutionnel, pour leur permettre d'exercer leurs compétences en termes de fourniture de services, et ainsi renforcer la confiance des citoyens envers l'administration publique » Communiqué de presse de la BM du 07 Nov 2019 : Augustin Maria, spécialiste principal en développement urbain à la banque mondiale.

En effet, le Maroc dans sa nouvelle dynamique sociale place la collectivité territoriale au cœur de sa stratégie de développement local. Ceci à travers la mise en place d'une part d'un cadre légal exhaustif : La nouvelle Constitution de 2011 et les lois organiques ¹, relatives aux collectivités territoriales donnant, en particulier, une place très importante à l'équité, la parité, l'inclusion sociale et la participation des populations aux prises de décision. D'autre part, de nombreuses actions ont été initiées afin de renforcer les mécanismes de participation, la gestion des doléances et des pétitions, l'intégration genre, notamment à travers l'élaboration et la dissémination de guides, de procédures et des programmes de renforcement des capacités des élus et du personnel des communes.

C'est dans cette perspective que le PAPC a été conçu et élaboré en partenariat avec la BM et l'AFD pour s'inscrire dans le processus de la régionalisation avancée et de la décentralisation qui figure comme une priorité du programme de développement économique et social du Royaume. Le programme est évalué par des indicateurs de performance, que les communes doivent atteindre pour bénéficier de mesures incitatives et ou de financements additionnels. Les communes cibles du Programme sont les communes avec une population de plus de 50 000 habitants et/ou les communes chefs-lieux des préfectures et provinces, où les besoins de financement en infrastructures et les enjeux liés à l'aménagement urbain et à la gouvernance locale sont particulièrement prégnants.

Le Programme appuiera les trois sous-programmes suivants : - Sous-programme 1 : Renforcement de l'environnement financier des communes et mise en place d'un pilote de système de transfert de subventions fondé sur le rendement au niveau d'un groupe de communes sélectionnées. - Sous-programme 2 : Mise en place et opérationnalisation d'Etablissements de Coopération intercommunale (ECI) sélectionnés - Sous-programme 3 : Renforcement de l'organisation et des capacités humaines des communes.

¹¹ Il s'agit de la loi organique des régions n° 111.14, la loi n° 112.14 relatives aux préfectures et provinces, et la loi organique des Communes n° 113.14, publiées sur le Bulletin Officiel n° 6380 le 23 Juillet 2015

Le pilotage du Programme est assuré par un dispositif de gouvernance comprenant : Un comité de coordination composé des gouverneurs des différentes Directions de la DGCT (2) ainsi que de représentants d'autres institutions impliquées dans le Programme, présidé par le Wali de la DGCT. Une Unité de Gestion du Programme comprenant : un coordonnateur désigné par la DGCT, qui sera appuyé par un responsable par sous-programme et un responsable monitoring/évaluation. Les Communes ciblées seront en charge, avec l'appui des Divisions des Collectivités Locales (DCL) au niveau provincial de la coordination et le suivi de la mise en œuvre du Programme au niveau de leurs circonscriptions. L'IGAT (3), de par son mandat institutionnel, sera l'Instance de vérification des résultats, en charge de réaliser le contrôle/l'audit des réalisations du Programme.

Dans cet article nous nous intéressant à l'impact du PAPC sur les communes cibles, en d'autres termes il s'agit là de se demander sur les effets réels du PAPC, arrivé à son terme, sur les communes bénéficiaires et quelles sont les leçons qui en découlent de cette expérience unique en termes de performance communale. Pour ce faire nous allons premièrement mettre la lumière de façon sommaire sur les principaux axes du programme (Point 1), ensuite nous exposerons les principaux effets attendus du programme (Point 2) pour en finir par une évaluation globale de l'impact réel du programme au regard des critères d'évaluation utilisés sur la gouvernance locale des communes cibles (Point 3).

1. Présentation générale du Programme d'Appui à la performance des communes

Le Programme d'Appui à l'Amélioration de la Performance des Communes (PAPC), qui bénéficie de la contribution et de l'appui technique de la Banque Mondiale ainsi que de l'Agence Française de Développement (AFD) à travers un Programme pour les Résultats (PPR), couvrant la période 2019-2023, a été concrétisé par un prêt de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (Numéro du prêt BIRD P149995), d'un montant de 300 millions de dollars US (271 M€) et d'un prêt de l'AFD de 114 millions de dollars US (100 M€), soit un prêt total de l'ordre de 414 millions de dollars US (375 084 000 Euros).

L'objectif de développement du programme (ODP) est l'amélioration de la performance institutionnelle des communes cibles, ainsi que la qualité de la fourniture des services publics rendus par ces mêmes communes aux citoyens.

2 Direction Générale des Collectivités Territoriales, structure relevant du Ministère de l'Intérieur et chargé de coordonner les actions des collectivités territoriales sur tous les niveaux

3 L'Inspection Générale de l'Administration Territoriale, instance chargée de contrôle au niveau du Ministère de l'Intérieur

L'opérationnalisation de ce programme accordé par la Banque Mondiale (BM) requiert la réalisation d'un ensemble de missions sous le pilotage de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT) qui a été désignée en tant qu'Unité de Gestion du Programme (UGP).

Les décaissements du prêt par bailleurs interviendront sur demande de l'Emprunteur lorsque les Indicateurs Liés aux Décaissements (ILD) seront atteints. Le montant à déboursier par rapport aux résultats obtenus et vérifiés sera déterminé conformément aux dispositions du contrat de prêt.

Le programme relatif à l'amélioration de la performance des communes s'articule autour de trois sous-programmes :

- SP1 : Développement et mise en œuvre d'un système d'allocations basées sur la performance des 97 communes cibles ;
- SP2 : Renforcement du cadre institutionnel pour la coopération intercommunale ;
- SP3 : Amélioration de l'organisation et des capacités en ressources humaines des communes cibles ;

1.1 Sous-programme 1 (SP1) : Développement et mise en œuvre d'un système d'allocations sur la performance des communes cibles

1.1.1 Objectif du sous-programme :

Le système de répartition des dotations aux communes est fondé sur une formule d'allocation objective et transparente. L'attribution serait divisée en une allocation forfaitaire (30 pour cent) et une allocation en fonction de la population (70 pour cent). Le montant théorique auquel chaque commune sera éligible lui sera communiqué chaque année.

Les versements sont destinés à renforcer les capacités d'investissement des communes ayant démontré leur capacité à améliorer la performance de leur gestion. Le décaissement au profit des communes sera basé sur l'évaluation de leur performance et non sur l'avancement physique des projets.

Les dotations basées sur la performance sont par ailleurs, libres d'emploi. Néanmoins leur allocation aux communes bénéficiaires est conditionnée par l'élaboration d'un programme d'emploi, et ce en respectant les exigences compatibles du CAS-TVA(4). L'élaboration de ces programmes d'emploi devra tenir compte de la liberté pour les communes de choisir les projets

⁴ C-A-S TVA : Compte d'affectation Spécial. Ces comptes retracent les recettes affectées au financement d'une catégorie déterminée de dépenses et l'emploi donné à ces recettes

d'investissement à financer, et ce dans le respect des orientations du gouvernement en matière de développement territorial et d'optimisation des dépenses.

1.1.2 Composantes du système d'évaluation de performance :

Le système d'évaluation de performance des communes est basé sur deux composantes :

- **Les Conditions Minimales Obligatoires CMO** : Ce sont les conditions basiques et non négociables qui doivent être entièrement satisfaites dans leur ensemble, avant de prétendre à la subvention.
- **Les Indicateurs de Performance (IDP)** : Ce sont des incitations à davantage de conformité avec les dispositions légales et à l'amélioration de la performance des systèmes de gestion de la commune

Dans leur ensemble, les indicateurs reflètent l'esprit de la politique de la décentralisation, avec d'une part, la responsabilisation des communes quant à la gestion de leurs ressources et dépenses et d'autre part l'amélioration du niveau de participation des citoyens, dans l'objectif d'améliorer les services rendus aux citoyens.

Les cinq conditions minimales obligatoires suivantes ont été définies :

CMO-1 : Publication des états financiers et comptables.

CMO-2 : Evaluation annuelle de l'exécution du Plan d'Action de la Commune (PAC).

CMO-3 : La programmation triennale est à jour et a été jointe au budget.

CMO-4 : Publication du programme prévisionnel des marchés.

CMO-5 : L'Instance Equité Egalité des chances et Approche Genre (IEECAG) est opérationnelle au niveau de la commune et tient des réunions régulières.

Pour la composante de la performance, six (6) thèmes clés ont été identifiés :

- **Thème 1** : Gouvernance et Transparence ;
- **Thème 2** : Gestion des dépenses ;
- **Thème 3** : Gestion des ressources ;
- **Thème 4** : Ressources Humaines ;
- **Thème 5** : Gestion Environnementale et Sociale et ;
- **Thème 6** : Qualité de service aux citoyens.

Ces six thèmes sont articulés autour de 22 sous-thèmes et 24 IDP. Pour chaque thème ou sous-thème et pour chaque indicateur, un nombre maximum de points de score de performance a été défini. Les tableaux ci-dessous illustrent la répartition du score de performance par thèmes, sous-thèmes et indicateurs de performance.

Tableau 1 : Thèmes et sous thèmes de l'évaluation de la performance communale

Thèmes et Sous-Thèmes		Points à gagner	
1. Gouvernance et transparence			16
1	Publication des documents clés et contrats de gestion délégué	8	
2	Mécanisme de gestion des pétitions	4	
3	Audit interne	4	
2. Gestion des dépenses			15
4	Dépenses relatives aux conventions	3	
5	Subventions aux associations	4	
6	Dépenses d'investissement	4	
7	Commandes publiques	4	
3. Gestion des ressources			18
8	Ressources propres administrées par la commune	8	
9	Valorisation du patrimoine	4	
10	Epuration des CAS inactifs	3	
11	Gestion des ordres de recettes	3	
4. Ressources humaines			10
12	Organigramme	5	
13	Plan annuel de renforcement des capacités	5	
5. Gestion Environnementale et Sociale			16
14	Screening et suivi PGES	5	
15	Approche genre	2	
16	Régularité des acquisitions de terrains	4	
17	Efficacité énergétique	5	
6. Qualité de service aux citoyens			25
18	Collecte des déchets ménagers	6	
19	Police administrative	3	
20	Dématérialisation des services	5	
21	Satisfaction des citoyens	4	
22	Réponse aux doléances	4	
23	Site internet de la commune	3	
Points totaux à gagner			100

Source : Mode opératoire du PAPC -Banque Mondiale-

1.1.3 Etapes du processus de l'évaluation de la performance :

Le calendrier annuel commence le **1^{er} février** de l'année n (ou à une date ultérieure convenue avec les bailleurs de fonds) et se termine avec un transfert qui est effectué avant le 31 mars de l'année n+1 (ou à une date ultérieure convenue avec les bailleurs de fonds).

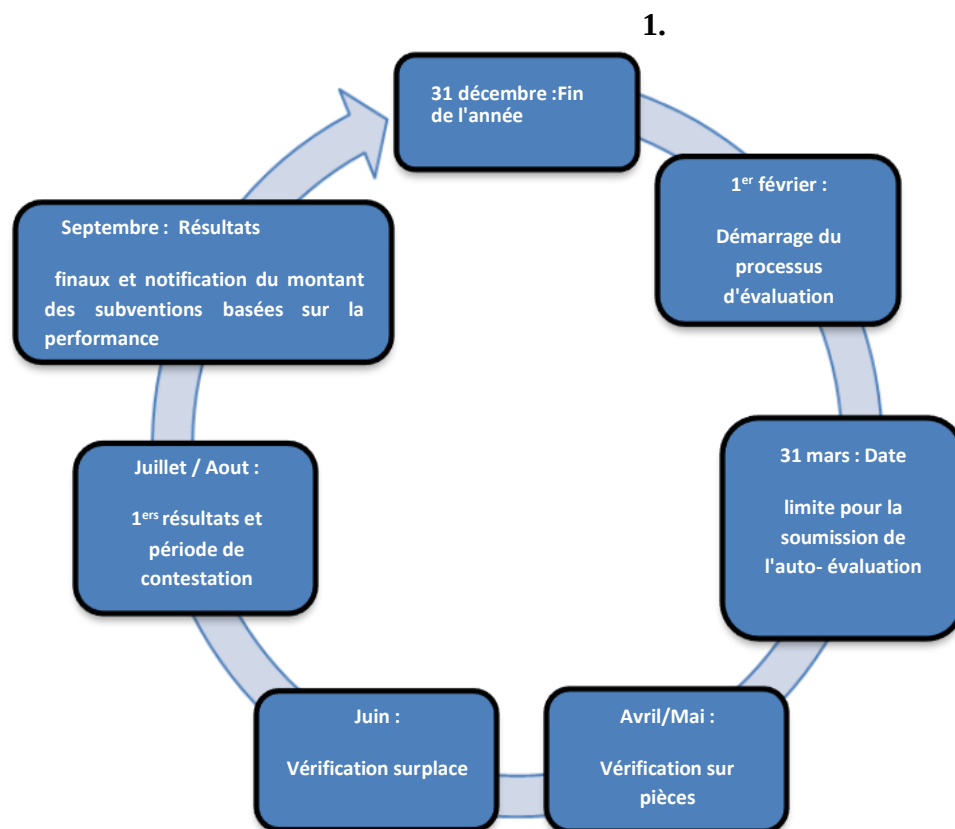
Le processus de l'évaluation de la performance des communes comprend les (9) étapes suivantes :

- 1) Préparation de l'évaluation
- 2) Communication aux communes pour lancer l'exercice d'évaluation

- 3) Renseignement par les communes des grilles d'auto-évaluation sur la plateforme : www.performancecommunes.ma
- 4) Evaluation sur la base déclarative des communes via la plateforme1 : www.performancecommunes.ma
- 5) Vérification sur le terrain sur la base d'un échantillon
- 6) Communication des résultats provisoires via la plateforme www.performancecommunes.ma
- 7) Période de contestation (procédure contradictoire) qui se fait au niveau de la plateforme www.performancecommunes.ma
- 8) Communication des résultats définitifs via la plateforme www.performancecommunes.ma
- 9) Soumission du Rapport final de l'évaluation et validation

Ces étapes se déroulent principalement durant la période allant de janvier jusqu'à décembre de chaque année. Ceci, dans l'objectif de permettre aux communes de prendre connaissance de leur score, et par conséquent du montant de l'allocation avant le vote du budget de de l'année suivante.

Figure 1 : Etapes du processus d'évaluation du PAPC



Source : Mode opératoire du PAPC -Banque Mondiale-

1.2 Sous-programme 2 (SP 2) : Renforcement du cadre institutionnel de la coopération intercommunale

Ce Sous-Programme a pour objectif de renforcer la coopération inter-communale afin d'optimiser et coordonner la gestion des ressources et les investissements et améliorer la fourniture de service en :

- a. Développant un schéma national de coopération territoriale,
- b. Établissant un cadre opérationnel durable pour les ECI (incluant l'adoption / la mise en vigueur d'un nouveau modèle financier et la mise en œuvre de l'organigramme nouvellement adopté),
- c. Implémentant l'installation d'une assistance technique à la demande pour aider les communes intéressées à collaborer sous un modèle ECI et appuyer la création des ECI.

1.3 Sous-programme 3 (SP3) : Amélioration de l'organisation et des capacités en ressources humaines des Communes Cibles

La mise en œuvre du programme de renforcement des capacités (RC) des communes s'inscrit dans le cadre du SP 3 du PAPC. Il comprend plusieurs étapes qui visent à : (i) identifier les besoins des communes cibles en RC et permettre de renforcer la performance de gestion de ces communes, (ii) soutenir le développement de l'intercommunalité et (iii) appuyer le renforcement de l'organisation et des capacités des communes.

Le manuel de procédures spécifique à ce sous-programme est joint à l'annexe n°10 du MOP (Mode opératoire) du programme.

Une stratégie à moyen et long terme pour le volet renforcement de capacités a été élaboré et validé par les bailleurs de fonds en date du 30 décembre 2020.

1.3.1 Durée et Objectifs :

Le SP 3 s'étend sur la durée du PPR et comporte deux objectifs visant à accompagner les activités du programme en direction des communes :

- Appuyer les Communes dans la réalisation des Conditions Minimales Obligatoires (CMO) et des indicateurs de performance (IDP) ;
- Renforcer les capacités professionnelles et cognitives des communes cibles.

Ces objectifs sont inscrits et traduits dans les Plans Annuels de Renforcement des Capacités (PARC) que chaque Commune doit préparer et réaliser avec l'appui de la DGCT.

1.3.2 Composantes du SP 3 :

Le SP 3 du programme d'Appui à la Performance des Communes comprend trois composantes :

- (i) La formation ;
- (ii) L'assistance technique ;
- (iii) Les systèmes d'information.

2. Principaux effets sociaux et environnementaux du Programme

2.1 Bénéfices sociaux et environnementaux du Programme :

2.1.1 Bénéfice sociaux :

Le Programme aura indéniablement des retombées sociales positives notamment en :

- Améliorant l'égalité d'accès des citoyens (notamment les femmes, les jeunes et les personnes les plus vulnérables) à des services de base qualité répondant aux attentes des citoyens ; facilitant et digitalisant les procédures administratives et l'accès à des documents administratifs (état-civil, légalisation, autorisations, ...) ;
- Renforçant la participation citoyenne, à travers l'opérationnalisation efficace des mécanismes d'accès à l'information, de consultation et de participation des citoyens, des mécanismes de gestion des doléances et des pétitions ;
- Systématisant l'intégration de la dimension genre dans les programmes et politiques territoriaux, à travers l'opérationnalisation de l'Instance Équité, Égalité des chances et Approche genre et le renforcement des capacités des communes ;
- Améliorant la performance et la gouvernance des communes qui visent non seulement la mise en place d'une administration locale efficace à l'écoute des citoyens (y inclus les femmes, les jeunes et les populations les plus vulnérables), mais également à améliorer la réactivité de l'administration locale vis-à-vis des citoyens

2.1.2 Bénéfices environnementaux :

A travers les activités qu'il vise à financer, le Programme, permettra de :

- Appuyer, introduire, et accompagner la mise en œuvre de pratiques durables de développement et de gestion des Infrastructures communales grâce à l'appui aux communes éligibles ;
- Renforcer le cadre de partenariat grâce à l'appui de l'intercommunalité qui permet d'optimiser les infrastructures communales et minimiser les risques et impacts environnementaux et sociaux de ces infrastructures ;

- Améliorer la performance environnementale des infrastructures communales grâce à la minimisation et au recyclage des déchets, ainsi que l'utilisation des sous-produits ;
- Introduire un nouveau modèle de gestion durable des infrastructures communales grâce au renforcement des capacités des communes et au développement et à la mise en œuvre d'outils de gestion environnementale et sociale appropriés.

2.2 Le service public au cœur des préoccupations du PAPC

Le service public est défini comme étant « *toute activité dont l'accomplissement doit être assurée, réglée et contrôlée par les gouvernements* » 5. Pour Jèze (1914), sont uniquement et exclusivement qualifiés de services publics « les besoins d'intérêt général que les gouvernants d'un pays donné et à une époque donnée ont décidé de satisfaire par le procédé du service public ». A partir de ces deux définitions, il s'avère que la gestion des services publics relève de la responsabilité d'une personne de droit public (l'Etat, les collectivités territoriales les administrations publiques, etc.), qui, dans le cas où elle est assurée par une personne de droit privé, « Conserve un pouvoir de détermination des règles fondamentales d'organisation et de fonctionnement du service ainsi que la faculté d'imposer à la personne privée des orientations générales » 6. C'est-à-dire qu'un service public est une activité qui ne peut être exercée sans « maîtrise ou régulation publique ». Il est directement assuré par une autorité publique ou sous son contrôle.

Le Maroc à travers l'adoption de la nouvelle Constitution de 2011, la mise en œuvre de la régionalisation avancée, ainsi que la promulgation des lois organiques régissant les collectivités territoriales, a transformé de ces dernières des actrices clés dans le processus de développement socioéconomique au niveau territorial. C'est ainsi que l'ensemble des indicateurs de performance stipulés par le PAPC quels soient d'ordre procédurales, financières, organisationnelles ou humaines, sont tous conçus de telle façon à converger la réalisation d'un service public de qualité répondant aux préoccupations des citoyens ([Tableau 2 : Thèmes et sous thèmes de l'évaluation de la performance](#))

La performance en termes de qualité du service public a été évaluée par le PAPC selon 6 dimensions résumées dans les tableaux suivants :

5 Duguit (1859-1928) Juriste français

6 Esplugas, cité dans Sabadie, 2001

2.2.1 Niveau de service public rendu au citoyen (cas des déchets ménagers) :

Dans un souci de rendre un service adéquat aux citoyens, la commune doit assurer un service de collecte et de nettoyage et de mise en décharge avec un niveau de propreté adéquat et des taux satisfaisant. Ainsi l'évaluation porte sur :

- Taux de collecte et de nettoyage des déchets atteint ;
- Taux de mise en décharge contrôlée atteint ;
- Taux de tri/valorisation des déchets atteint ;
- Taux de traitement en décharge contrôlée.

2.2.2 Mise en place de la Police Administrative

La pratique a montré que plusieurs difficultés d'ordre juridique et organisationnelle entravent la bonne application des mesures de la police administrative, vu l'étendue très large de son domaine d'application. L'évaluation porte principalement sur deux questions principales :

- La commune a adopté un arrêté réglementaire portant création d'une équipe composée d'agents de police administrative ?
- L'exercice d'agents de police administrative dans les communes ayant procédé à l'adoption de l'arrêté réglementaire en question est-il effectif ?

2.2.3 Taux de dématérialisation des services administratifs

Afin de faciliter et fluidifier l'accès aux démarches administratives pour les citoyens et entreprises, la DGCT souhaite accompagner les communes à dématérialiser les services administratifs relevant de leurs attributions. Dans ce cadre l'évaluation porte sur les points suivants :

La commune adhère-t-elle au service Watiqa.ma ?

La commune utilise-t-elle la plateforme Rokhas.ma ?

La commune utilise-t-elle le système de gestion de l'état civil (SGEC, déployé par le Ministère de l'Intérieur) ?

2.2.4 Actions entreprises pour mesurer la satisfaction des citoyens :

L'évaluation de la perception de la population de la qualité du service rendu au citoyen est bénéfique aussi bien pour la sensibilisation de la population que pour l'amélioration de la qualité du service fourni par la commune. Cette évaluation permettra aussi aux communes d'améliorer la gouvernance de leurs services et de s'inscrire dans une nouvelle logique de service rendu et de satisfaction aux citoyens. Les questionnements suivants sont utilisés pour évaluer ce point :

- Quels sont les actions entreprises pour mesurer la satisfaction des citoyens par rapport à la qualité des services publics ? Satisfaction à chaud ? -Sur internet ? Panel de citoyens tirés au sort ? Sondage ?

- Données des enquêtes de satisfaction réalisées

2.2.5 Taux de réponse aux doléances :

Une doléance est toute réclamation émanant des citoyens et citoyennes concernant la qualité de la prestation de service communal. Ainsi, la résolution des doléances permet d'améliorer la qualité de services rendus aux citoyens. La base de vérification peut être les registres d'arrivé/Départ du Bureau d'Ordre, des registres spécifiques pour le recueil des doléances pour bases de données dédiées. L'évaluation porte sur les questions suivantes :

-L'ensemble des doléances reçues par le président du conseil et transmises au service concerné pour traitement.

-Quel est le délai moyen de traitement des doléances ?

- La commune dispose-t-elle un système dématérialisé de collecte et traitement des réclamations des citoyens ?

3. Quels impacts du PAPC sur la gouvernance locale ?

Quelques mois après l'achèvement du Programme d'Appui à la Performance de la commune lancé en 2019 il est temps de se questionner sur les fruits de ce programme ambitieux. A titre d'exemple a-t-on appris selon des sources médiatiques que des communes ont obtenu des prix d'excellence comme c'est le cas pour la commune d'Ait Melloul qui s'est vue ainsi attribuée une subvention d'excellence de 16.5 millions de dirhams (MDH) en 2022, et ce, pour la qualité de ses indicateurs de gouvernance, de transparence, de gestion des dépenses et des ressources financières et humaines, ainsi que de la qualité des services rendus aux citoyens. Ceci nous ramène vers une question plus stratégique en matière de performance communale à savoir : Dans quelles mesures la satisfaction des critères d'évaluation stipulés par le PAPC a contribué réellement au renforcement de la bonne gouvernance des communes et à la qualité du service rendu au citoyen. En d'autres termes, il s'agit là d'analyser sous un regard critique les limites de la méthodologie adoptée pour mesurer la performance communale et d'en tirer les enseignements importants. Pour se faire, il est nécessaire d'examiner plusieurs aspects tels que l'efficacité du programme dans l'amélioration des services publics locaux, sa transparence et son équité dans l'allocation des ressources ainsi que son impact sur la gouvernance locale et la participation citoyenne. De plus il serait important d'évaluer la manière dont le programme a pris compte les spécificités et les besoins des différentes communes cibles.

3.1 Regard sur les critères d'évaluation de la performance adoptés par le PAPC

Tableau 2 : Indicateurs de performance et leur pondération dans le score de performance

Thème	INDICATEURS DE PERFORMANCE (IDP)		Score Max
Gouvernance et transparence	IDP 1.1	L'accès aux documents clés de la commune est ouvert au public	4
	IDP 1.2	Contrôle et suivi des contrats de gestion déléguée	4
	IDP 1.3	Proportion du nombre de pétitions mises à l'ordre du jour du conseil par rapport au nombre de pétitions remplissant les conditions de recevabilité	4
	IDP 1.4	Mise en œuvre des recommandations des corps d'audit et de contrôle externe	4
Gestion de la dépense	IDP 2.1	Budgétisation et exécution des dépenses obligatoires relatives aux conventions	3
	IDP 2.2	Les subventions allouées aux associations sur la base d'un appel à projet ou par consultation de la population par rapport au total des subventions allouées aux associations. (Budget Participatif)	4
	IDP 2.3	Taux d'engagement du budget d'investissement	4
	IDP 2.4	Délais de notification de l'approbation et délais d'ordonnancement des marchés	4
Gestion des ressources	IDP 3.1	Progression des ressources propres administrées par la Commune.	8
Gestion financière	IDP 3.2	Actions entreprises pour assurer la gestion et la valorisation du patrimoine	4
	IDP 3.3	Nombre de CAS inactifs ayant été apurés	3
	IDP 3.4	La régularité des émissions des ordres de recettes	3
Ressources humaines	IDP 4.1	Adoption de l'organigramme et pourvoi des postes de responsabilité	5
	IDP 4.2	Le plan annuel de renforcement des capacités de la commune (PARC) est mis en œuvre.	5
Gestion environnementale et sociale	IDP 5.1	La commune dispose d'un mécanisme de gestion environnementale et sociale	5
	IDP 5.2	Les objectifs et indicateurs relatifs au genre sont intégrés au PAC	2
	IDP 5.3	Les acquisitions de terrain sont réalisées en conformité avec la réglementation en vigueur	4
	IDP 5.4	Mesures entreprises par la commune pour augmenter son efficacité énergétique	5
Qualité des services communaux	IDP 6.1	Niveau de service public rendu au citoyen (cas des déchets ménagers)	6
	IDP 6.2	Mise en place de la Police Administrative	3
	IDP 6.3	Taux de dématérialisation des services administratifs	5
	IDP 6.4	Actions entreprises pour mesurer la satisfaction des citoyens	4
	IDP 6.5	Taux de réponse aux doléances	4
	IDP 6.6	Le site internet de la commune fournit les informations utiles au citoyen	3

Source : Fiche explicatives des IDP -World Bank-

Un passage en revue de l'ensemble des critères d'évaluation utilisé par le PAPC nous permet de constater que les experts ayant travaillé sur ces indicateurs ont touché pratiquement à l'ensemble des dimensions de la performance publiques à savoir : la

dimension organisationnelle, la dimension financière, la dimension humaine, la dimension environnementaux-territoriale, et la dimension de service public. Le scoring est aussi établie de manière progressive mettant en valeur le score de l'indicateur de la qualité des services communaux (25 points) comme objectif ultime auquel participe l'ensemble des indicateurs. Néanmoins, dans un souci de garantir un scoring équitable pour l'ensemble des communes cibles il y a lieu de signaler la nécessité de prendre en considération les spécificités de certaines communes lors de l'évaluation de certaines IDP. Ceci à travers la neutralisation (selon le cas) de certains IDP qui sont de nature à désavantager les communes non concernées par leurs contenus. Les points neutralisés sont à retrancher de la base de calcul du score total obtenu par la commune, soit en procédant par une déduction du nombre de points à neutraliser du dénominateur. Il s'agit principalement des points regroupés dans le tableau ci-après, ou tout autre point apprécié comme naturalisable selon le contexte de la commune cible. A titre d'exemple il devient judicieux de neutraliser l'indicateur relatif au Contrôle et suivi des contrats de gestion déléguée dans le cas où la commune dispose d'une gestion directe et non pas d'une gestion déléguée, un autre cas de figure pourquoi évaluer la mise en œuvre des recommandations des corps d'audit et de contrôle dans le cas où la commune déclare n'avoir reçu aucune mission d'audit externe au fil du mandat ou en encore l'évaluation portant sur le Nombre de CAS inactifs ayant été apurés si la commune ne dispose d'aucun CAS inactif.

3.2 Indicateur de performance et satisfaction des usagers : Quel rapport

De nos jours, l'écoute et la satisfaction des usagers est considérée comme l'outil de modernisation des services publics. D'après Warin (1999), « *la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique* ». Ceci constitue une nouveauté pour le secteur public alors que mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public inspirés du New Public Management ». Peu présent dans les obligations juridiques, la mesure de la satisfaction des usagers semble un peu complexe et nécessite une réflexion approfondie par rapport aux indicateurs nécessaires pour évaluer et mesurer objectivement ce concept. En effet le PAPC s'est appuyé sur un ensemble d'IDP touchant aux différentes dimensions de la performance publique et qui mettent en valeur la qualité du service public et par conséquent la satisfaction des usagers comme objectif stratégique auquel participe l'ensemble des IDP. La question qui se pose à ce stade est la suivante : Dans quelle mesure les indicateurs « IDP » du PAPC concourent réellement à la production d'un service public de qualité ?

En effet la difficulté d'appréhender et mesurer la performance n'est pas propre aux organisations publiques. C'est une question récurrente dans les organisations publiques comme privées, qui peinent souvent à définir avec précision ce que recouvre ce terme vaste (F. Cellier, S. Chatelain-Ponroy / Objectivité de la notion de performance). Ceci dit, si l'on considère que la performance d'une commune se traduit par le respect des exigences réglementaires en terme organisationnelle et budgétaire comme par exemple la publication des états financiers, l'épuration des comptes ou encore la tenue d'un registre des réclamations, cette apparence simplifiée de la performance se heurtent très rapidement à la nature et variété des objectifs réels du service public. La performance est par conséquent multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnelles mais aussi subjective car dépendant de la nature des objectifs escomptés et des référents choisis pour son appréciation. Cette particularité de la performance publique implique de s'intéresser à la notion d'impact et suppose une description détaillée et précise de ce que chaque IDP est censé accomplir.

Conclusion

L'impact du Programme d'Appui à la Performance des Communes (PAPC) sur la gouvernance locale au Maroc dépend de divers facteurs. Globalement, le PAPC vise à renforcer la gouvernance locale en encourageant la transparence, la responsabilité et la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques au niveau communal. Il peut contribuer à améliorer la gestion des ressources locales, à promouvoir une meilleure coordination entre les différents acteurs locaux et à renforcer les capacités des autorités communales. Cependant, l'efficacité de ces efforts peut varier en fonction de la mise en œuvre du programme, des capacités locales et de l'engagement des parties prenantes. Une évaluation approfondie serait nécessaire pour mesurer l'impact spécifique du PAPC sur la gouvernance locale dans différentes régions du Maroc. Il serait donc judicieux de mener des enquêtes de terrain sur les différentes communes cibles du programme afin de mesurer réellement l'impact du programme sur toutes les dimensions de la performance communale en général et particulièrement sur la qualité des services communaux dans une approche participative en y faisant du citoyen partie intégrante du processus d'évaluation.

Références bibliographiques :

- Stéphanie Chatelain-Ponroy, François Cellier, Dec 2005 Les objectifs de performance et l'objectivité de la notion de performance. 1er Workshop Ville-Management“ La performance publique locale : composants et mesures ”
- Sabadie, W. (2001). Contribution à la mesure de la qualité perçue d'un service public Université des Sciences Sociales-Toulouse IJ. Hal open science.<http://theses.hal.science>
- Jèze, G. (1926). Le service public. Revista de drept public, 93-103. Sur <https://univdroit.fr/docs/recherche/rhfd/revues/part/41649/12-1991-p093-103.pdf>
- David Maslarski « La conception de l'État de Gaston Jèze », *Jus Politicum*, n° 3 [<https://juspoliticum.com/article/La-conception-de-l-Etat-de-Gaston-Jeze-147.html>]
- Julien Damon (2016). Dans 100 penseurs de la société (P 73 à 73). Léon Duguit. Le service public d'intérêt général. Cairn.info.
- Warin, P. (1993). Vers une évaluation des services publics par les usagers. Sociologie du travail 3: 309-331
- Loi organique relative aux régions Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)
- Commission spéciale sur le modèle de développement (2021). Le Nouveau Modèle de Développement - Rapport général, Royaume du Maroc, <https://www.csmd.ma/rapport-fr>.
- Loi organique relative aux préfectures et provinces. Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)
- Loi organique relative aux communes. Dahir n 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n 113-14 relative aux communes.
- Dahir n° 1-08-153 du 22 safari 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, B.O n° 5714 du 7 rabii I 1430 (5 mars 2009), p.331
- Banque Mondiale. Manuel opératoire du Programme d'appui à la performance des communes. <https://www.banquemondiale.org/fr/home>

- Banque mondiale Evaluation des systèmes environnementaux et sociaux (ESES).
<https://www.banquemondiale.org/fr/home>
- Banque mondiale. Communiqué de presse du 07 novembre 2019. Maroc : nouveau programme d'appui de la Banque mondiale à l'amélioration de la performance et la fourniture des services des municipalités

Liste des abréviations

PAPC	Le Programme d'Appui à l'amélioration de la performance des communes
DGCT	Direction Générale des Collectivités Territoriales
BM	Banque mondiale
AFD	Agence Française de Développement
ESES	Evaluation des Systèmes Environnementaux et Sociaux
ECI	Etablissements de Coopération intercommunale
DCL	Divisions des Collectivités Locales
IGAT	Inspection Générale de l'Administration Territoriale
UGP	Unité de Gestion du Programme
ILD	Indicateurs Liés aux Décaissements
SP	Sous-programme
CAS	Compte d'Affectation Spéciale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
CMO	Les Conditions Minimales Obligatoires
IDP	Les Indicateurs de Performance
PAC	Plan d'Action de la Commune
IIECAG	L'Instance Equité Egalité des chances et Approche Genre
RC	Renforcement des capacités
PPR	Programme pour les Résultats
MOP	Mode opératoire