

Les Formes des Démarches Qualité dans les Collectivités Locales Marocaines

Larbi Sbaiss

Centre recherche doctoral Economie, gestion et développement durable,
Université Abdelmalek Saadi, Morocco
GRM, IAE de Nice, Université Côte d'Azur, Morocco

Dr. Mohamed Amine Mbarki

Centre recherche doctoral Economie, gestion et développement durable,
Université Abdelmalek Saadi, Morocco

[Doi: 10.19044/esipreprint.2.2023.p351](https://doi.org/10.19044/esipreprint.2.2023.p351)

Approved: 15 February 2023
Posted: 20 February 2023

Copyright 2023 Author(s)
Under Creative Commons BY-NC-ND
4.0 OPEN ACCESS

Cite As:

Sbaiss L. & Mbarki M.A. (2023). *Les Formes des Démarches Qualité dans les Collectivités Locales Marocaines*. ESI Preprints. <https://doi.org/10.19044/esipreprint.2.2023.p351>

Résumé

Dans cet article nous cherchons à mettre en exergue les formes que prennent les démarches qualité dans la sphère publique marocaine. Il s'agit d'un essai de retour à la littérature de l'histoire des réformes et de la gestion locale, afin d'identifier les formes que les décideurs et les dirigeants marocains donnent aux projets d'amélioration de la qualité des services au sein des administrations locales. Ce travail s'inscrit dans le cadre de notre thèse de recherche sur les démarches qualité dans les collectivités locales marocaine avec un focus sur les communes urbaines. Il s'agit également d'apporter un éclairage sur le fait que les démarches qualité ne se limitent pas uniquement aux séries des normes ISO, à la gestion de la qualité totale ou aux autres référentiels, mais au contraire, les démarches qualité comprennent toutes les approches, les pratiques, les outils qui visent l'amélioration continue de la qualité de service. Par conséquent, nous admettons que toute initiative qui s'inscrit dans cette optique est considérée comme une démarche qualité. Toutes les formes de démarches qualité identifiées au sein des collectivités locales marocaines, ne font pas référence aux normes ISO, ces dernières sont connues comme les démarches les plus sollicitées par les dirigeants des organismes. Ce constat a fait l'objet d'une recherche longitudinale que nous avons menée dans ce type

d'administrations publiques.

Mot-clés: Démarches qualité, réformes, collectivités locales, communes, projets qualité

The forms of quality approaches in Moroccan local communities

Larbi Sbaiss

Centre recherche doctoral Economie, gestion et développement durable,
Université Abdelmalek Saadi, Morocco
GRM, IAE de Nice, Université Côte d'Azur, Morocco

Dr. Mohamed Amine Mbarki

Centre recherche doctoral Economie, gestion et développement durable,
Université Abdelmalek Saadi, Morocco

Abstract

In this article we seek to highlight the forms that quality approaches take in the Moroccan public sphere. This is an attempt to return to the literature of the history of reforms and local management, in order to identify the forms that Moroccan decision-makers and leaders give to projects to improve the quality of services in within local governments. This work is part of our research thesis on quality approaches in Moroccan local authorities with a focus on urban municipalities. It is also a matter of shedding light on the fact that the quality procedures are not limited solely to the series of ISO standards, to the management of total quality or to the other reference systems, but on the contrary, the quality procedures include all the approaches, practices and tools aimed at continuous improvement of service quality. Therefore, we accept that any initiative that falls within this perspective is considered a quality approach. All the forms of quality approaches identified within Moroccan local authorities, do not refer to ISO standards, the latter are known as the approaches most requested by the leaders of the organizations. This finding was the subject of a longitudinal study that we conducted in this type of public administration.

Keywords: Quality approaches, reforms, local authorities, municipalities, quality projects

Introduction

Au cours des dernières années, le Maroc s'est lancé à la recherche de la performance à travers l'inauguration de plusieurs chantiers de réformes

ouverts dans de nombreux secteurs économiques et sociaux. Si les résultats ne sont pas au rendez-vous, c'est parce qu'il manque encore une synchronisation entre les acteurs et les rôles avec une nécessité de la mobilisation de l'opinion publique autour des questions préoccupantes. Le champ de la réforme est très large, Le pays a besoin d'une modernisation tous azimuts au niveau de ses structures, de son mode de gouvernance et de sa capacité à s'ouvrir à l'international, tout en ayant à l'esprit que la réforme est un processus complexe qui exige de la pédagogie et de la méthodologie (Sedjari, 2008).

La nouvelle constitution adoptée depuis l'année 2011 a introduit des réformes sur le plan ;touchant le rôle du chef de gouvernement qui se voit jouer un rôle d'un réel chef d'exécutif avec des attributions confirmant son rôle du leader de l'administration publique : la nomination des secrétaires généraux, directeurs et autres responsables, quoi que le Roi conserve toujours des prérogatives (la présidence du conseil des ministres et la nomination des responsables dans certains postes stratégiques)¹.

La majorité des réformes administratives au Maroc sont dictées par le Roi ou les instances internationales dans le cadre des accords et conventions que le Maroc entame avec celles-ci.

Section 1: Spécificités des collectivités locales marocaines

1.1. *Les principales transitions des collectivités locales au Maroc*

L'an 1976 a été marquant pour la réforme communale au Maroc, en effet cette période par des turbulences politiques, notamment le problème du Sahara, ce qui a provoqué une relance communale par une nouvelle organisation communale qui a succédé la charte communale de 1960. Cette période jugée par nombreux auteurs comme le véritable démarrage de la décentralisation au Maroc², caractérisée par une volonté de la part du législateur de prendre des accents réels de rupture avec les comportements qui ont marqué la phase antérieure, et aussi d'élargir au maximum les attributions et les responsabilités des élus et leur accorder d'avantage de moyens leur donnant le pouvoir de contrôler les réalisations locales, c'est en fait un tournant, dans l'esprit des réformateurs, d'ouverture politique et du renforcement de la démocratie locale, expliquée par la croissance de la population et de l'acuité des problèmes qu'elle engendrait, il était donc essentiel de donner aux collectivités locales , étant des entités décentralisées, le pouvoir nécessaire pour les résoudre (Michel Rousset et Benabdallah, 2015). Cette période a été marquée par des avancées significatives pour les communes : un statut de villes multi communales, des organes aux pouvoir

¹ La nouvelle constitution 2011

² Le texte du 30 Septembre 1976 relatif à l'organisation communale

réels, de responsabilités plus larges et clairement affirmées, des moyens plus conséquents et des rapports de tutelle mieux définie, le pouvoir du président a été renforcé, le tout soutenu par une farouche volonté politique (Brahimi, 2010). L'autorité locale a conservé un ensemble de compétences telles les missions d'assistance pour le conseil communal, ainsi le contrôle du fonctionnement de la commune (Adamou Gado, 2016).

Les années 90 ont connu des mouvements réclamants plus d'espaces de liberté en s'appuyant sur les expériences réussies dans d'autres continents, et en faisant du nouvel ordre mondial, ainsi les exigences en matières du droit de l'homme la brique d'édifice pour de nouvelles réformes au Maroc (BARODI et LALAOUI, et EL MOUISSIA, 2020). Ces années ont été marquées par la révision constitutionnelle, la formation du premier gouvernement d'alternance émergée suite à l'évolution internationale provoquant une vague de démocratisation suite à l'effondrement des démocraties populaires. Cette dynamique d'ouverture et de transformation politique et sociale n'a pas épargné les pouvoirs locaux, par la réforme la plus significative qui est le passage de la région à une collectivité locale après une longue gestation par la constitution du 1996 et après par une loi en 1997. Pour les communes, à leurs tours, elles ont connu dans ces périodes deux grandes réformes : la refonte de la carte communale en 1992 et la révision importante du régime électoral et de leurs assemblées. Cette période a été caractérisée aussi par une nouvelle forme de découpage qui est la scission des grandes villes telles que la capitale économique et politique du Royaume. La carte communale a été adaptée pour la première fois depuis 1959 à la réalité urbaine. Le découpage de 1992 avait ses objectifs déclarés et non déclarés, ses logiques et ses aboutissements. Mohamed Brahimi (2010) avance que les « observations enregistrées n'empêchent pas le contexte général, dans lequel a été produite la nouvelle carte communale, et la façon peu professionnelle avec laquelle a été conduite sa longue gestation, de prêter le flanc à la critique ». Les limites de ce découpage, d'après cet auteur, sont résumées ses objectifs arbitraires, les incohérences du découpage des grandes villes ainsi que l'inexactitude de ses orientations générales et la marge d'action et d'interprétation des autorités locales (Brahimi, 2010). Les changements majeurs dans le champ politique marocain en 1999 ont provoqué une réelle assurance pour la classe politique du Maroc moderne de garantir de nouvelles élections démocratiques, ainsi d'attester une volonté de rompre avec les controverses qu'a connue la vie politique marocaine. Les mesures entreprises par le nouveau pouvoir ont été bien saluées par les puissances internationales et par la classe politique marocaine³. Ce contexte

³ Notamment l'abaissement de l'âge du vote, l'adoption du scrutin de liste même partiel, et l'abandon des bulletins de vote de couleur au profit du bulletin unique.

de changement a provoqué deux grandes réformes communales, il s'agit entre autres d'une nouvelle charte communale du 3 octobre 2002 portant d'importantes évolutions de l'organisation communale, ainsi que la révision par une loi en 2003 du code électoral qui à son tour a porté de nouveaux changements. Parmi les innovations de cette charte on peut citer l'avancer au niveau du statut de l'élu communal, ce principe qui introduit pour la première fois dans le droit des collectivités locales marocaines, ainsi que d'importantes évolutions qui ont concernées les organes de la commune et leurs rapports réciproques notamment les relations entre l'organe délibérant et le bureau du conseil.

L'année 2009 a été caractérisée par les conclusions de la Loi 17-08 modifiant et complétant la loi 78-00 du 3 Octobre 2002 portant la charte communale⁴, qui a introduit des changements significatifs au régime des organes des communes, des arrondissements et des groupements. Ces changements concernent en principe le mode de désignation de l'exécutif communal, le statut de l'élu et le régime des commissions.

Pour l'exécutif communal, le mode de désignation du président de la commune a toujours suscité l'attention des partis politiques, des observateurs et de la doctrine, entre ceux qui soutiennent l'élection du 1^{er} homme de la commune par les citoyens dans un scrutin direct et ceux qui préfèrent confier cette opération au conseil communal, et d'autres qui préfèrent l'élection de ce dernier pour tout le mandat ou à mi-mandat tout en conférant au conseil le droit de démettre le président en réunissant une majorité de deux tiers.

En revanche, la loi 17.08 a aménagé un système d'élection varié suivant le mode d'élection des conseils communaux. L'élection par liste pour chaque parti a concerné les communes dépassant les 35000 habitants tout en faisant du candidat tête de liste le prochain président en cas de victoire. Certes ce mode d'élection a fait preuve d'innovation dans la vie politique marocaine en dotant les cadres et dirigeants des partis politiques le pouvoir de désignation des têtes de liste, mais en revanche a créé une vague de déplacement des élites d'un parti à l'autre s'ils n'ont pas gagné la confiance de leur parti d'appartenance.

En effet l'histoire des collectivités locales marocaines a été marquée par un processus de décentralisation en mouvement et continue de plus de 30 ans, certes que les efforts ne se concrétisent pas toujours par une large autonomie des services décentralisés, mais cela est considéré comme un édifice dans une large dynamique de modernisation du secteur public. La décentralisation dans le contexte marocain est définie comme étant tout ce qui permet aux collectivités locales la gestion de leurs affaires à travers des

⁴ La loi n° 17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 entre en vigueur à compter de la proclamation officielle des résultats définitifs des élections communales qui suivent la publication de la présente loi n° 17-08 (Cf., article 5 de la loi n° 17-08)

organes émanant de ces dernières. A travers la décentralisation l'Etat peut transférer des attributions aux collectivités locales qui bénéficient de personnalité morale est l'autonomie financière ce qui lui confère le statut d'un choix politique et social d'une grande envergure.

D'un point de vue politique, la décentralisation est un choix stratégique pour l'organisation administrative au Maroc, pourtant cela n'a pas été concrétisé par des textes de lois⁵, ce qui laisse dire que le cadre de fonctionnement des CL n'a pas atteint son maturité d'une part et n'a pas été libéré de l'idée de manque de confiance à l'égard des CLM, ce qui n'a pas permis au législateur de concrétiser le principe de la personnalité morale malgré qu'il soutient l'existence d'une administration locale à côté de sphère nationale. Donné à la décentralisation des fondements constitutionnels justifient qu'elle n'est pas une simple technique administrative mais au contraire c'est une manifestation de l'Etat.

La discussion que nous menons sur la décentralisation nous guide à introduire cette relation entre l'Etat marocain et le territoire⁶. Depuis les années 80 plusieurs domaines d'organisation et de contrôle ont commencé à apparaître dans la sphère publique locale, du fait que le rôle de l'Etat a évolué d'un rôle de saturation et réponse des besoins et attentes des groupements d'habitants, à un rôle de développement durable de ces groupements. L'importance donc d'évoquer cette relation entre l'Etat et les CL réside dans l'importance de la décentralisation dans la légitimation du rôle de l'Etat du fait que la résolution du problème dans le contexte local dans le cadre de la participation des citoyens, permet sans doute d'éviter des dysfonctionnement dans l'organe de l'Etat centrale

Dans la sphère des compétences, le législateur a fait un effort de rupture avec les textes antérieurs vagues et ambiguës, par le renforcement des attributions du conseil communal et son président en vertu des conclusions tirées des expériences antérieures (Brahimi, 2010, p. 387).

Deux grands éléments ont marqué les nouveautés de la loi 17.08, et concerne en principe l'élaboration de développement communal et la création des sociétés de développement local.

⁵ La constitution de 1996 dans son article 101 a précisé que les CLM est chargé de gérer ses affaires d'une façon démocratique sans pour autant traduire ce principe par des textes applicables malgré les révisions successives des lois organiques relatives à l'organisation communale au Maroc.

⁶ Ce concept de territoire a remplacé dans la nouvelle constitution marocaine de 2011 la notion du « Local ». Je garde toujours dans toutes mes analyses la notion du locale au lieu du territoire, étant donné que mon sujet de thèse se focalise davantage sur l'organisation administrative locale et non pas sur cette large définition que peut donner « le territoire »

Section 2 : Les formes des démarches qualité au Maroc

2.1. Les réformes administratives au Maroc : Une volonté de modernisation

La réforme de l'administration marocaine trouve ses racines dans le rapport de la banque mondiale en 1995 qui critiqué de point de vue structurel l'organisation administrative marocaine. Des jugements sévères en été adressés au système de gouvernance du service public au Maroc, bien que ce constat ne soit venu qu'appuyer les études réalisées par les académiques et départements ministériels marocains. Ce rapport constitue une expertise et un œil non contesté de l'extérieur.

Ce rapport a illustré les carences organisationnelles mais surtout, il a mis le point sur les insuffisances économique et financières des administrations publiques. Ce constat s'explique par les recommandations émises par le cabinet quant à la demande de l'efficacité et de l'efficience et la rationalisation budgétaire par la revue de la masse salariale et répartition logique et équitable de la base des fonctionnaires de l'administration publique.

2.1.1 Les réformes phares de l'administration

Depuis la remise en cause de l'administration publique marocaine, les gouvernements qui se sont succédé, ont réalisé de nombreuses études et projets afin d'assiéger les carences, établir les états des lieux qui reflètent scrupuleusement la réalité du fonctionnement et proposer les solutions convenantes. Nous présentons par la suite quelques initiatives qui portent en leur sein des idées, des efforts et de la volonté de réforme.

Avec l'émergence du NPM, le Maroc, comme plusieurs pays, n'a pas épargné sa volonté et ses efforts pour accompagner cette vague de modernisation des services publics. Dans cette vision, le pays s'est lancé dans de multiples réformes structurelle susceptibles de moderniser l'administration publique et de lui permettre de répondre aux besoins perpétuels des citoyens. La présentation des réformes administratives au Maroc nous permet d'étudier d'en tirer par la suite les tenants et les aboutissants de ces réformes et d'en comprendre les soubassements du modèle de l'administration locale marocaine. L'étude documentaire que nous avons mobilisé portants sur des rapports publiés officiellement nous a permis de présenter ce qui suit.

2.1.1.1. Les réformes administratives au Maroc

Le discours sur les réformes administratives a toujours fait l'écho dans les déclarations officielles. Les années 90 ont été marquants en termes d'initiatives de réformes du fait qu'il y avait une conscience des problèmes et dysfonctionnement de l'administration publique caractérisée par l'inefficacité et la lourdeur de ses procédures. De ce fait, une volonté est

traduite sous forme de politiques publiques et projets de modernisation de l'asphère public conclu par le pacte de bonne gestion à partir de l'année 1998. C'est une initiative qui s'inscrit parfaitement dans les efforts déclarés de modernisation et d'amélioration de la qualité des rapports avec la population. Il s'agit d'une vision stratégique qui se veut une référence en termes de valeurs qui devraient inspirer les acteurs de l'administration publique bâtit sur des principes d'éthique, de moralisation et de transparence. Cette initiative du pacte a été suivi par un plan de développement stratégique entre les années 2000 et 2004 qui trace les lignes directrices d'une réforme économique et sociale. Elle contient parmi ces axes la refonte de l'administration publique. Le Plan de Développement Economique et Social (PDES) évoque « *qu'en vue de consolider les bases de la gestion des affaires publiques dans le cadre de l'Etat de droit, il sera procédé à l'établissement d'un programme national de bonne gouvernance, au renforcement institutionnel par la réforme du système de prise de décision dans tous les domaines politiques et économique, ainsi que la réforme des structures de l'administration...* » ⁷(PDES, p.66), dont la réforme administrative constitue l'étoile de fond du fait de son rôle comme un tremplin de la modernisation du Maroc. Ce programme contient trois axes :

- Le rapprochement de l'administration des administrés qui constitue une première préoccupation du comité de projet puisqu'elle intéresse la refonte des structures administratives afin de se doter des administrations de proximité à travers les différents niveaux des collectivités locales. Cet axe concerne aussi le renforcement de la transparence et la simplification des procédures du service public et l'amélioration des conditions d'accueil.
- La rationalisation de la gestion des ressources humaines : qui concerne la revue du système de recrutement, la rationalisation des effectifs et l'amélioration du système de récompense et de motivation.
- L'amélioration de la capacité de l'administration à travers le renforcement des outils de gestion, la création des organes de contrôle et d'évaluation et l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication au sein des administrations publiques.

Le plan affirme que la réforme est un facteur essentiel pour accompagner les mutations économiques et financières en cours, bien que d'autres plans aient déjà déclaré des intentions de réformes. A partir de l'année 2003 une partie des mesures inscrites sur le PDES ont été traduites dans le Programme d'Appui à la réforme de l'Administration Publique (PARAP) développé en partenariat avec des bailleurs de fonds à savoir la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et l'Union Européenne. D'autres réformes en vue le jour après le PDES tels que la

⁷ Le plan de développement économique et sociale au Maroc p. 66

réforme de la fonction publique, le projet de gouvernance locale et le plan stratégique pour la formation du personnel communal (2011-2015). S'ajoute à ces réformes les lois organiques 111.14, 112.14 et 113.14 relatifs respectivement aux régions, préfectures et provinces et aux communes ; et s'inscrivent dans un processus de rénovation et de modernisation des structures territoriales et d'une nouvelle culture de gouvernabilité et de transformation du rôle de l'Etat (Lahjouji et El Menzhi, 2018).

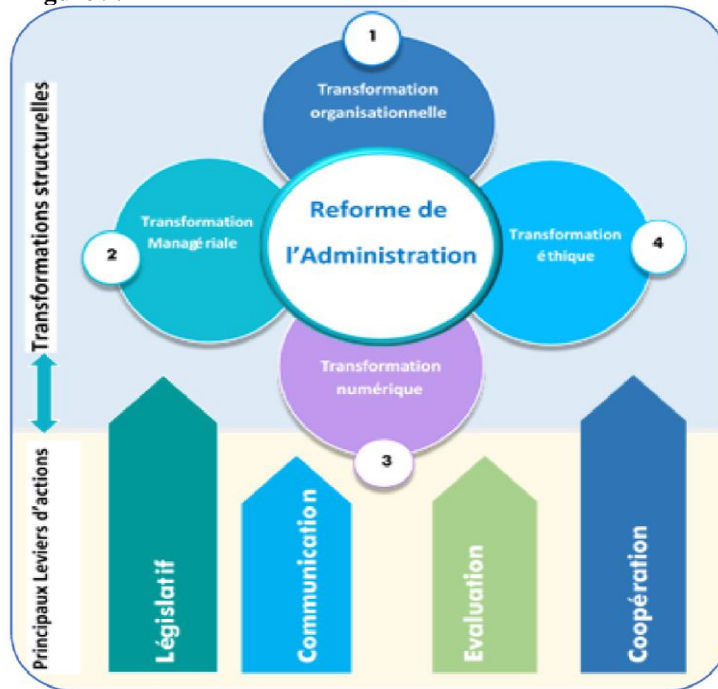
Les réformes de l'administration publique continuent avec le Plan National de la Réforme de l'Administration (PNRA) piloté par le gouvernement actuel à l'horizon de l'année 2021. Le PNRA est caractérisé par un changement global et intégré s'articulant autour de quatre axes de transformations complémentaires dont chacun de ces axes est décliné sous forme de sous projets de nombre de 24 sur l'ensemble des transformations envisagées :

- Axe de changement organisationnel qui concerne la transformation des structures organisationnelles afin de permettre aux différentes structures centrales et locales d'appliquer les politiques publiques d'une manière efficace et efficiente et de fournir un service public de qualité à l'utilisateur en respectant les normes de qualité. Le changement souhaité est décliné sous forme de 4 sous projets à travers l'adoption de la charte de déconcentration afin de renforcer l'efficacité de l'administration locale, la redéfinition du cadre réglementaire relatif à la définition des règles d'organisation des départements ministériels, la mise en place du programme national d'amélioration de l'accueil à travers la mise à niveau des front office dans le cadre du respect de la charte des services publics et la mise à niveau de la communication institutionnelle publique des administrations publiques dans le but de se prémunir des structures compétentes en matière de communication et d'ouverture.

- La transformation managériale qui a pour but de revoir les outils de gestion adoptés par les administrations publiques et procéder à la modernisation de ces pratiques à travers : l'adoption de la charte des services publics qui trace les règles de bonne gestion et de fonctionnement des administrations centrales et locales soumises aux normes de qualité, la gestion par des compétences qui s'articule autour d'un nouveau système de gestion des ressources humaines, la restructuration de la fonction publique à travers la mise en place des principes de mérites et de compétences, le développement des systèmes d'accès à l'information et l'emploi public, le développement des systèmes d'évaluation des fonctionnaires, l'institutionnalisation de l'approche genre, le renforcement de la protection sociale des fonctionnaires et la mise en place d'un baromètre de mesure de la qualité de services publics d'une manière continue.

- La transformation numérique : qui a pour objectif d'intégrer les nouvelles technologies d'information et de communication modernes et de les généraliser afin de mieux gérer les flux d'information et mieux servir le citoyen. Ce volet est décliné suivant les sous projets : l'élaboration d'un schéma directeur de la transformation numérique de l'administration publique et d'allouer les services publics des structures de données pour une gouvernance optimal de la chose publique, la mise en place de la plateforme « Gateway gouvernementale » afin de créer un système d'accès partagé par l'ensemble des administrations, le développement de la gestion des réclamations des usagers afin de les fidéliser et d'améliorer en permanence la performance publique , la mise en place d'un Système de Gestion des Ressources Humaines des Administrations Publiques (SIRH-AP) ainsi que le projet relatif à la maturité numérique des services publics qui vise l'identification numérique pour encourager les ministères à informatiser leurs pratiques.

- La transformation éthique : traduite par les principes de moralisation, bonne gouvernance et éthique dans les pratiques quotidiennes au sein de l'administration, ce changement sera effectif à travers : le suivi de la mise en place de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, les pratiques de gestion du temps, les mécanismes de déploiement de la loi sur l'accès à l'information, le plan national du gouvernement ouvert à travers l'institutionnalisation de l'approche participative.

Figure 9. Plan National de la Réforme de l'Administration⁸

2.2. Les programmes de gouvernance : projets d'amélioration de la qualité

Dans le cadre des coopérations internationales, et en réponses aux conventions et accords avec les instances internationales et plus particulièrement le PNUD, le gouvernement marocain a élaboré un Programme National de Gouvernance (PNG), ce projet a réuni plusieurs ministères et a concerné la gouvernance administrative comme un système de traduction de la politique publique. Il s'agit de la mise en place et de l'opérationnalisation d'une politique générale de modernisation de l'administration publique. Cette initiative a exigé la revue du rôle de l'Etat dans le domaine économique et social, ainsi que l'orientation de cette réforme vers le renforcement des processus de décentralisation et déconcentration.

Le PNG a mis de la modernisation de l'administration publique une priorité à travers le renforcement de ses capacités par la rationalisation des structures administratives, la synergie administrative et la motivation des ressources humaines à travers la mise en œuvre d'un système de gestion de carrière, de la formation et de la rémunération, de la déconcentration, le

⁸ Document du Plan National de la Réforme de l'administration du ministère de la réforme de l'administration et de la fonction publique 2018/2021

partage et circulation de l'information et l'amélioration des conditions d'accueil et réponse aux attentes des usagers du service public.

A la fin des années 90, le programme de modernisation de l'administration publique a affiché plusieurs formations et a développé des réseaux des auditeurs et inspecteurs de la fonction publique (Bartoli, & Blatrix, 2015). Ce programme a créé un changement et des pistes d'amélioration dans l'administration. Les résultats de ce programme, les études effectués dans ce cadre, les conclusions des débats et missions réalisées ont constitué une base importante du savoir et de connaissances qui nourrissent le processus de modernisation de l'administration publique. Toutes les actions entreprises dans le cadre de ce programme (PNG) ont contribué à fournir une base riche d'information qui n'a pas été exploitée ce qui a aussi impacté la perpétuation des efforts fournis en matière d'organisation et de créations des réseaux. Tous les rapports d'évaluation de ce programme ont insisté sur la traduction et l'opérationnalisation des recommandations ainsi que la continuité des actions entreprises dans le temps.

2.2.1. Le pacte de bonne gestion

Les premières esquisses d'une stratégie pour le développement de la moralisation et l'éthique dans l'administration publique marocaine ont été développées à travers le pacte de bonne gestion (PBG), proposé en 1998/1999 suite à l'initiative du gouvernement marocaine en guise d'un colloque national qui a regroupé les représentants des administrations, la magistrature, la société civile et les représentants du monde des affaires, et a constitué une initiative s'inscrivant dans l'esprit et la philosophie de réforme de l'administration publique marocaine. Il s'agit de réunir tous les acteurs publics de différentes classes hiérarchiques pour participer aux efforts de changement dans les pratiques de la relation avec les citoyens. L'objectif est de faire face avec efficacité aux différentes demandes des clients, renforcer les bases de service public en termes de proximité et entretenir de bonnes relations avec les parties constituants l'environnement du service public (Boukamel et al., 2019).

Le PBG a fait de la dimension organisationnelle et humaine ses deux principales dimensions pour la modernisation du service public ; il s'agit pour la première de s'intéresser à la définition des responsabilités de l'ensemble des secteurs de l'administration publique, et pour la deuxième c'est la responsabilité des acteurs de l'administration qui est en jeu. L'objectif est de mobiliser une culture de changement au sein de l'administration, de consolider l'image du service public et de dégager le terrain afin de le préparer aux grandes réformes (Ruffner, & Sevilla, 2008). Cette initiative s'inscrit dans les efforts fournis pour accompagner et

conduire le changement dans le secteur public. Afin de déployer le processus de changement à travers le PBG, il s'articule autour de ces trois grands points :

- La moralisation et l'éthique de l'expérience administrative à travers le renforcement des valeurs et principes de saine gestion ;
- Rationalisation des pratiques de la gestion publique (minimisation des coûts de non qualité et le gaspillage, lutte contre la rareté des ressources) ;
- La communication et ouverture sur l'environnement des administrations publiques à travers la transparence des transactions et l'encadrement des relations citoyen/administration.

Ce projet avait pris, au départ, la forme d'un document détaillant les principes de base de l'administration souhaitée, et incluant les valeurs précédemment citées. Le comité qui a pris en charge la conception de ce projet a même tracé le chemin de mise en application du PBG afin de concrétiser les engagements déclarés et de passer à l'action à travers la prise en compte des mesures et dispositifs nécessaires au déploiement des outils et techniques relatifs à ce pacte. Les étapes de mise en œuvre prévues dans le cadre du PBG ont concerné : Une campagne de sensibilisation et de diffusion et la création d'une cellule de mise en place central et régional.

Le PBG qui a été initié dans la fin des années 90 est toujours d'actualité puisqu'il constitue un cadre cohérent et contient les principes généraux pour le démarrage et le fondement des réformes du secteur public, c'est un pacte qui identifie les organes responsables de la réforme, trace les grandes lignes et définit les acteurs de mise en œuvre ainsi que les mécanismes de fonctionnement.

Le PBG développe à travers une série de mesures entreprises une culture d'éthique qui met le citoyen au centre d'intérêt. Ce projet a émergé de nouvelle conception de la relation administration/Usagers basée sur la simplification des procédures et démarches administratives :

- Le volet institutionnel : création d'une commission nationale chargée de la simplification des procédures au niveau de l'ensemble des départements ministériels, accompagné de la création de DIWAN AL MADALIM et du centre d'Information et d'Orientation Administrative (CIOA).

- Le volet organisationnel : création de centres et groupements administratifs au sein d'une même structure afin de gagner en terme du délai de réalisation des prestations demandées par le citoyen, de minimiser le temps perdu entre les administrations et ministères comme c'est le cas du « Guichet unique » pour le Centre Régional d'Investissement (CRI).

- Le volet réglementaire : production des lois et décrets stimulant la rapidité d'accès au service public et la crédibilité de la prise des décisions au sein des administrations.

- Le volet méthodologique : la formalisation des procédures et la production des guides et documents de bonnes pratiques accessibles aux citoyens pour mieux informer et communiquer avec les usagers : (Etablissement des guides de procédures administratives, manuels de simplification des démarches administratives, prise en charge et traitement des réclamations clients).

Les initiatives de mise en place du PBG a été honoré par la qualification et la formation des ressources humaines tenant compte de leur rôle comme moteur de développement durable et facteur clé de modernisation du secteur public.

2.2.2. Le projet de Gouvernance Local au Maroc (GLM)

Dans le cadre des efforts fournis par les gouvernements marocains, et à travers les études effectuées, la plupart des problèmes de développement du Maroc ont un dénominateur commun « Des lacunes touchant la gouvernance ». Il s'agit en effet, des besoins relatifs à la mise en œuvre efficace des politiques publics touchant la capacité de la planification stratégique, de l'orientation du leadership et de l'amélioration de la qualité des services. Dans ce contexte toutes les actions à entreprendre seront dirigées vers les structures nationales de coordination et de mise en œuvre des politiques publiques : Les collectivités locales en principes et les autres délégations ministérielles (JIRAOUI, & EL GRAINI, 2020).

Pour ce faire, la stratégie de coopération bilatérale entre le Maroc et le Canada (2003-2010) a mis l'accent sur trois principaux domaines pour lesquelles la partie marocaine est engagée à réaliser des réformes profondes, ces trois axes sont : L'appui à l'éducation, la gouvernance locale et la formation professionnelle.

Pour ce qui nous intéresse de plus dans notre cas c'est l'axe relatif à la Gouvernance Locale au Maroc. La finalité de ce projet est de renforcer les processus de gouvernance locale au Maroc à travers l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et l'amélioration des services qui leurs sont offerts (AMRANI et al., 2021). Ce projet est basé sur quatre axes à savoir :

- La modernisation des modes de gestion et de fonctionnement des collectivités locales objet de ce projet ;
- Renforcement des capacités des collectivités locales à inciter un développement durable et participatif tout en prenant en considération les enjeux de l'environnement et les exigences des citoyens ;

- Renforcement de la coordination entre la tutelle et les collectivités locales concernées et l'assurance de la circulation fluide d'information et de communication.
- Le soutien des efforts de l'administration locale en matière d'introduction (réplication et généralisation) des approches de gestion innovantes dans le cadre du renforcement du processus de décentralisation⁹.

Ce projet alimente l'expérience marocaine d'encadrement en matière de décentralisation et sert à généraliser ce modèle pilote sur l'ensemble des collectivités locales marocaines (Régions, provinces, préfectures et communes). Il s'inscrit dans les efforts du Maroc et sa volonté pour améliorer l'efficacité de la gestion administrative des CL pour répondre au mieux aux aspirations et attentes des citoyens et à leurs rapports avec l'administration locale. Ce projet concerne les collectivités du nord du Maroc (Tanger, Tétouane, EL Hoceima, Taza...). L'appui est destiné aussi au renforcement des capacités d'encadrement des autorités et de l'administration centrale et de les conseiller dans la mise en œuvre d'un nouveau modèle de gestion participatif et le dialogue entre toutes les parties prenantes en principe avec la société civile à travers l'élargissement de la contribution et la participation des citoyens dans la gestion de l'affaire locale. Il s'agit d'une volonté déclarée pour permettre aux usagers des services publics de contribuer efficacement à la production de ces services. Le déroulement du projet intègre d'autres acteurs du milieu public à savoir la direction des formations des cadres des CLM, les agences de développement social, bailleurs de fonds...). Le projet contient six composantes principales : Communication et sensibilisation, gestion du partenariat, comportement et design organisationnels, gestion des ressources humaines, gestion axée sur les résultats et réseautage et partage d'expériences.

2.2.3 Le « Cap 2009 » et « Commune à l'horizon 2015 »

La volonté de moderniser le secteur public en général et la commune marocaine est toujours présente dans les politiques publiques. Le plan stratégique de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) intitulé « Cap 2009 » présenté en 2007 et actualisé par la présentation du plan national de renforcement de la décentralisation constitue une stratégie qui s'inscrit dans les efforts de modernisation et de renforcement des capacités des communes et identifie six axes d'intervention principaux (Badri, 2019) :

- La planification du développement local à travers le Plan Communal de Développement (PCD) qui décrit pour six années, dans une perspective

⁹ Lettre spéciale des collectivités locales « Projet de Gouvernance Locale au Maroc »

de développement durable et sur la base d'une démarche participative, prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement communal, préparé par le président du conseil communal. Ce projet qui est étalé sur une durée de six ans et voté par le conseil communal, ne peut être mis à jour qu'a après trois années de sa mise en œuvre. Selon l'article 36 de la charte communale de 2009¹⁰, le PCD comporte obligatoirement les éléments suivants : **Un diagnostic** mettant en évidence le potentiel économique, social et culturel de la commune, conçu sur la base des conclusions de l'état des lieux. Cet élément étudie généralement l'état des lieux des domaines social, économiques, infrastructure, et les problèmes de développement de la commune (EL BAKKARI, 2021). Le deuxième élément concerne **une vision** du futur souhaité par le conseil et dans laquelle s'inscrit le PCD, et qui traite dans la durée réglementaire de six ans les orientations stratégiques de la commune. Le troisième élément concerne **les mesures financières et administratives** à mettre en œuvre pour la réalisation du PCD durant les trois premières années de sa mise en œuvre. Le PCD devient après dans le cadre de la nouvelle constitution le Plan d'action Communal (PAC) (NMILI et BOUAOULOU, 2021).

- Un système d'organisation et de pilotage pour un management de la qualité à travers la mise en place des outils et programmes qualité tels que les manuels procédures, les référentiels des emplois et compétences, la planification stratégique, les tableaux de bord...
- La mobilisation des moyens financiers
- La modernisation de la gestion des ressources humaine
- Le renforcement de la mise en œuvre et la professionnalisation des services publics
- Le cadre juridique et vie des institutions : « production et application de la norme : un gage de la qualité ».

Le Cap constitue une démarche communale ascendante qui s'appuie sur une bonne articulation des différents niveaux territoriaux et tend à renforcer les performances des collectivités locales marocaines à travers la rénovation de leur mode de gouvernance, la professionnalisation de leurs administrations locales et en s'inscrivant l'amélioration de la qualité des prestations de services qu'ils rendent à l'utilisateur dans un processus continu (Amrani et al., 2021).

« Commune à l'horizon de 2015 » s'inscrit dans le cadre des projets initiés par la DGCL, ce projet constitue la continuité du projet Cap 2009 et traduit la coopération Franco-marocaine à travers l'Agence Française de

¹⁰ Lois 78.00 telle que modifiée et complétée par la loi n°17.08 promulguée par le Dahir n°1.08.153 du 18 Février 2009, Bulletin Officielle 5714 du 05/03/2009.

Développement (AFD) à l'appui à la décentralisation et au développement municipal et visait au renforcement des capacités de gestion des collectivités locales (Faure, 2014; Lucas, 2014). Vingt collectivités locales ont été l'objet d'un diagnostic complet sur l'élaboration d'une stratégie de réforme qui porte sur une plusieurs chantiers :

- Mise en place de l'administration fiscale ;
- L'amélioration des capacités de recouvrement des villes ;
- Elaboration d'un Kit d'organisation à l'usage des communes (Organigrammes, procédures, ...), et d'un guide et modèles de documents pour la création des Sociétés de Développement Local (SDL).

Conclusion

A travers ce travail, nous avons essayé de présenter les formes que prennent les démarches d'amélioration de la qualité des services offerts aux clients dans les administrations locales au Maroc.

Ces démarches ont été introduites sous différentes formes. Certaines initiatives ont fait l'objet de réformes dans le cadre des programmes gouvernementaux. Autres projets ont été convenus avec des instances internationales à travers des programmes internationaux. Toutefois nous n'avons pas identifié des démarches volontaires s'inscrivant dans une dynamique locale, et émanant des choix des conseils communaux qui gèrent les affaires publiques locales.

Les démarches qualité telles que la série des normes ISO sont quasi absente du contexte marocain. Cela est fort probablement dû d'une part aux spécificités des communes locales.

References:

1. Adamou Gado, R. (2016). *Le fonctionnement des communes en Afrique subsaharienne : Analyse du processus décisionnel local: cas du Niger* [PhD Thesis].
2. AMRANI, N., SADIK, M., & HEMMI, M. (2021). Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : Une approche prospective à la lumière des expériences internationales. *Alternatives Managériales Economiques*, 3(1), 144-165.
3. Badri, L. (2019). *La décentralisation au Maroc : Quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial?:(Cas de la régionalisation avancée)* [PhD Thesis]. Université Grenoble Alpes.
4. BARODI, M., & LALAOUI, S. (s. d.). *Evaluation du niveau d'ouverture des acteurs publiques quant à la nouvelle réforme*

- publique marocaine. Evaluation of the level of openness of public actors regarding the new Moroccan public reform.*
5. Bartoli, A., & Blatrix, C. (2015). *Management dans les organisations publiques - 4e édition: Défis et logiques d'action* (4e édition). Dunod.
 6. Boukamel, O., Emery, Y., & Kouadio, A. B. (2019). *Les spécificités contextuelles du changement dans le secteur public*. Presses de l'Université du Québec.
 7. Brahimi, M. (2010). *La commune marocaine : Un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009* (Vol. 65). Remald.
 8. EL BAKKARI, M. (2021). La participation des acteurs locaux au développement des communes territoriales d'Ouelтана amont, province d'AZILAL (Maroc). *Espace Géographique et Société Marocaine*, 49.
 9. EL MOUISSIA, I. (2020). Les réformes publiques inspirées du New Public Management au Maroc : Entre mythes et réalités. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 3(2).
 10. Faure, G. (2014). *Rapport de mission au Maroc du 10 au 14 février 2014*.
 11. JIRAOU, I., & EL GRAINI, M. (2020). La contribution de la régionalisation avancée au Maroc au développement durable des collectivités territoriales. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 3(2).
 12. Lahjouji, K., & El Menzhi, K. (2018). *Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports?*
 13. Lucas, V. (2014). Les activités de l'Agence Française de Développement en matière de soutien à l'investissement productif des diasporas. *Techniques Financières et Développement*, 1, 17-28.
 14. Michel Rousset, & Benabdallah, M. A. (2015). *Le service public au Maroc* (REMALD).
 15. NMILI, M., & BOUAOULO, M. (2021). Les pratiques de l'intelligence territoriale dans le cadre de la préparation du plan d'action communal. *Revue Internationale du Chercheur*, 2(2).
 16. Ruffner, M., & Sevilla, J. (2008). Modernisation du secteur public : Moderniser la responsabilité et le contrôle. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4(2), 141-166.
 17. Sedjari, A. (2008). *Gouvernance, réforme et gestion du changement, ou, Quand le Maroc se modernisera*. Editions L'Harmattan.
 18. Kano, Noriaki. « A perspective on quality activities in american firms », *California Management Review*, 35, no 3 (1993): 12-31.