



Union des Villes
et Communes
de Wallonie asbl



**PROGRAMME PLURIANNUEL DE
COOPERATION INTERNATIONALE COMMUNALE**

BUILDING CAPACITY 2008-2012

MAROC

TABLE DES MATIERES

Chapitre I

1. Pourquoi le Maroc?	p. 3
2. Contexte général (politique, social, économique et sectoriel)	p. 3
A. Contexte politique	p. 4
B. Contexte social	p. 5
C. Contexte économique	p. 7
D. Approche sectorielle: la décentralisation	p. 8
3. Atelier participatif ou analyse conjointe : l'exclusion sociale	p. 13
A. Diagnostic sectoriel	p. 13
B. L'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH)	p. 15
C. Analyse SWOT : situation actuelle et future souhaitée	p. 17
1. Forces et faiblesses	p. 18
2. Opportunités et Menaces	p. 19

Chapitre II

1. Stratégie adoptée	p. 22
A. Objectif global – OG	p. 22
B. Objectif(s) spécifique(s) – OS	p. 22
C. Résultats attendus – RA	p. 22
D. Analyse de la pertinence	p. 23
E. Bénéficiaires directs et indirects	p. 26
F. Hypothèses	p. 28
2. Chronogramme des RI /OS	p. 28
3. Méthodologie	p. 29
A. Préparation	p. 29
B. Identification	p. 31
C. Coordination	p. 31
D. Exécution	p. 31
E. Evaluation interne	p. 32
4. Synergies et complémentarités	p. 32
A. Synergies	p. 32
B. Complémentarités	p. 33
C. Liens et réseaux	p. 34
5. Conventions de collaboration	p. 35
Bibliographie	p. 36

Chapitre I

1. Pourquoi le Maroc?

Le Royaume du Maroc fait partie des 18 pays prioritaires de la Belgique.

Sa situation politique est stable (v. ci-dessous, point 2. *Contexte général*) et **les réformes récentes tendent à démontrer la volonté du pouvoir central à accélérer et renforcer les processus de décentralisation et de démocratisation** (nouvelle charte communale et refonte du Code de la famille, notamment). L'environnement politique qui prévaut au Maroc aujourd'hui semble donc favorable au développement institutionnel:

- la stabilité du système politique et son ancrage dans le tissu social, stabilité renforcée par une transition politique exemplaire sur le continent africain;
- la régularité de l'organisation des échéances électorales aussi bien législatives que communales;
- l'appel lancé par le souverain du Maroc à tous les pouvoirs constitués pour adopter un nouveau concept d'autorité et surtout sa **volonté remarquable de donner l'exemple en pratiquant une politique de proximité orientée vers la satisfaction des besoins sociaux des franges sociales les plus vulnérables et les plus défavorisées**;
- l'accélération des réformes que ce soit dans le domaine de l'Etat de droit et des libertés publiques ou dans les domaines économique et social.

Plusieurs communes bruxelloises sont en partenariat depuis de nombreuses années avec des communes marocaines (comme par ex. Molenbeek-Saint-Jean, Etterbeek, Schaerbeek, Jette) et de nouvelles ont déjà marqué leur intérêt pour entamer éventuellement une coopération avec le Maroc dans un avenir plus ou moins proche (Forest, Saint-Gilles). L'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale y a par ailleurs déjà effectué une mission de suivi en 2003 ainsi qu'un atelier de programmation en 2007.

Par ailleurs, il est également important de souligner que la communauté marocaine (première, deuxième et troisième générations) est fortement implantée en Région bruxelloise. Elle est de loin la plus importante de Bruxelles et compte 41.987 individus selon les statistiques de l'INS au 1^{er} janvier 2004 (cela représente plus de 50 % de la population marocaine établie en Belgique!), sans compter bien entendu les Belges d'origine marocaine. Arrivées en Belgique dans les années '60, de nombreuses familles marocaines ont en effet fait de la Belgique leur nouvelle terre d'accueil. Si la Belgique est devenue leur berceau, leurs racines sont bien souvent restées profondément ancrées au Maroc. Les familles belges issues de l'émigration possèdent d'ailleurs encore très souvent de nombreuses connexions avec une partie de leur famille restée au pays. Par ce biais, la coopération belgo-marocaine « officielle » se double d'une importante coopération économique de type informelle.

Des partenariats communaux belgo-marocains constituent une occasion unique de renforcer les liens entre les deux communautés et d'ainsi favoriser les processus d'intégration. Il s'agit là d'un développement exemplaire du principe de **réciprocité** que ce genre de programme et de partenariat peut offrir.

2. Contexte général (politique, social, économique et sectoriel)

Le Maroc *en quelques chiffres*:

- Le Maroc a une superficie de 710.850 km² et une densité de population de 42 habitants au km² (avec le Sahara Occidental).
- Le pays figure au 123^{ème} rang dans le classement PNUD 2006 sur le développement humain.
- Le taux de croissance pour 2004 a été de 4,2 %. Il devrait atteindre 6 à 7 % pour avoir un impact réel sur la création d'emploi et la réduction du chômage.
- Le taux de chômage atteint 18,4 % en milieu urbain (2005), soit 1 million de personnes sur une population active de 5,4 millions. Ce taux dépasse 30 % pour les 15-24 ans.
- Le taux de chômage national se situe à 10,8 % (en 2005) pour une population active de près de 11.000.000.
- L'analphabétisme touche encore 43 % de la population de 10 ans et plus (jusqu'à 60 % en milieu rural). Il concerne encore largement plus les femmes que les hommes..
- Sur une population actuelle d'environ 30.000.000 d'habitants (selon le dernier recensement des autorités marocaines en 2004), 32 % ont moins de 15 ans, soit environ 10.000.000 de jeunes parmi lesquels 1.500.000 sont déscolarisés et 600.000 sont en situation de travail, contrevenant aux dispositions de l'OIT (chiffre du Secrétariat d'Etat chargé de l'Alphabétisation et de l'Education non formelle).
- La population urbaine représente 57 % des habitants du pays et un tiers de la population totale est répartie sur 6 grandes villes (Casablanca, Rabat, Fès, Marrakech, Agadir et Meknès).
- La croissance démographique entre 1980 et 2004 a été de 1,75 % par an en moyenne. En 2004, elle a été de 1,4 %. Entre 1960 et 2004, la population marocaine est passée de 11.500.000 habitant à près de 30.000.000 d'habitants.

A. Contexte politique

Le Maroc est défini par sa Constitution de 1962 comme une "**monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale**". Le Roi Mohammed VI, qui règne depuis 1999, est le "représentant suprême de la Nation et Commandeur des croyants". Le Roi préside le Conseil des Ministres, promulgue les lois, signe et ratifie les traités internationaux. Il est le Chef suprême des Forces armées et préside le Conseil supérieur de la Magistrature. Même si la séparation des pouvoirs est consacrée par la Constitution, dans la pratique, le Souverain garde un nombre important de prérogatives exécutives et exerce un certain pouvoir législatif.

Le **Parlement** est constitué d'une Chambre des Représentants et d'une Chambre des Conseillers¹. Ses compétences restent limitées, en dépit de leur accroissement par les révisions constitutionnelles des années '90. Il y a actuellement 325 représentants et 270 conseillers. Les deux Chambres ont globalement les mêmes compétences législatives et de contrôle du Gouvernement; la Chambre des Représentants garde toutefois le pouvoir d'adopter, à la majorité absolue, un projet de loi du Gouvernement si aucun accord n'a été trouvé entre les deux Chambres. Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct, tandis que ceux de la Chambre des Conseillers sont élus pour 9 ans²

¹ Le bicaméralisme dans les institutions marocaines a été introduit lors de la réforme de la Constitution, en date du 7.10.1996.

² □ Ses membres sont renouvelés par tiers tous les 3 ans.

indirectement par les membres des assemblées locales, les chambres professionnelles et les syndicats.

Les dernières *élections* générales en septembre 2002³, jugées dans l'ensemble libres et équitables, ont confirmé la majorité d'une large coalition conduite par M. Driss Jettou, qui n'a pas d'appartenance politique. Pour la première fois, 35 Députées siègent au Parlement, grâce notamment à un système spécial de listes nationales réservées aux femmes. Le taux de participation lors des dernières élections a été relativement faible (autour de 50 %).

La Constitution marocaine garantit le multipartisme. Actuellement, 29 partis sont représentés au Parlement. L'Union socialiste des Forces populaires, les conservateurs de l'Istiqlal et le regroupement des partis berbérophones de la Mouvance populaire sont actuellement les forces principales de la majorité parlementaire. L'opposition est essentiellement représentée par les islamistes modérés du Parti de la Justice et du Développement. L'État subventionne les partis en fonction du nombre de voix obtenues et de leur représentativité au Parlement. Actuellement, les partis se caractérisent par un centralisme assez fort et une personnalisation marquée des fonctions institutionnelles.

La Constitution confère au Roi le pouvoir de nommer le Premier Ministre et, sur proposition de ce dernier, les autres membres du **Gouvernement**. Il existe aussi une pratique consolidée de ministères dits de "souveraineté" (dans le Gouvernement actuel, Affaires étrangères, Intérieur, Affaires islamiques, Défense), qui sont attribués à des personnalités choisies par le Roi. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement et devant le Roi.

L'*Administration marocaine* montre les signes des bureaucraties classiques centralisées et hiérarchisées, caractérisées par exemple par un système de rémunération fondé sur l'ancienneté sans relation avec les compétences et les performances ou par une faible responsabilisation des cadres. Ceci explique le fait que la capacité administrative soit réduite au Maroc en dépit d'une masse salariale qui représente 12,5 % du PIB. Une évaluation récente (2006) du système de gouvernance au Maroc confirme d'ailleurs que si le pluralisme permet un équilibre entre les pouvoirs, l'administration publique marocaine, quant à elle, demeure centralisée. Elle transfère peu de pouvoirs au niveau territorial malgré la prédominance des représentants de l'Etat aux niveaux régional et provincial. Dans ce domaine, les rôles doivent être mieux clarifiés et renforcés dans le sens d'une plus grande proximité du citoyen conformément au "nouveau concept d'autorité", proclamé par le souverain du Maroc.

Les fonctionnaires marocains sont régis par un statut de la Fonction publique dérivé du statut français. Transparency International classe le Maroc en 70^{ème} position sur 133 pays dans son indice de perception de la corruption en 2003. La corruption est perçue comme une des causes fondamentales du retard dans le développement économique du pays. Pour un service public plus responsable, il convient non seulement de renforcer les compétences des agents mais également leur sens de l'intégrité.

B. *Contexte social*

La récente réforme du Code du statut personnel (Moudawana), entrée en vigueur en février 2004, établit de nouvelles règles sur le *statut de la femme* et de la famille; elle représente une avancée

³ Les prochaines élections législatives auront lieu en 2007.

significative⁴. Il est notamment prévu d'améliorer un certain nombre de dispositions relatives au droit de la femme dans les domaines du mariage, du divorce, de la propriété et de l'héritage. Les réformes dépendent de l'établissement de tribunaux familiaux et de la création d'un Fonds d'aide à la famille. Toutefois, la portée concrète de cette importante réforme dépendra de la capacité du pouvoir judiciaire à la mettre en œuvre.

Concernant les *droits de l'enfant*, la loi qui fixe l'âge minimum au travail a été amendée récemment pour correspondre à la Convention 138 de l'OIT sur l'âge minimum et la Convention 182 sur les pires formes de travail des enfants. Selon plusieurs rapports, le non-respect des droits de l'enfant dans le cadre du travail est fréquent, notamment dans l'agriculture, secteur dans lequel travaillent sur des exploitations familiales 81 % des 600.000 enfants en situation de travail selon une enquête du Ministère du Travail. D'autres secteurs emploient des enfants, tels que l'artisanat, le textile, le tissage et les activités manufacturières légères.

Dans le courant des dernières années et avec le changement du cadre législatif, on note une augmentation du dynamisme de la *société civile*. Selon les estimations officielles, il existe entre 20.000 et 30.000 associations au Maroc⁵, dont plusieurs œuvrent dans le domaine de la démocratisation et des droits de l'homme. Les ONG engagées dans le travail social et le développement économique ont aussi connu une croissance considérable depuis le début des années 90. Ces organisations entretiennent un dialogue avec les autorités et s'efforcent d'avoir un rôle d'interlocuteur dans le processus décisionnel, même si leur impact concret sur les décisions politiques majeures reste limité et leur capacité d'action et moyens financiers réduits.

Le mouvement associatif marocain souffre toutefois de plusieurs insuffisances:

- le détachement des animateurs associatifs de l'environnement dans lequel ils interviennent (de nombreux dirigeants associatifs se trouvent dans les grandes villes);
- l'investissement et l'utilisation du cadre associatif pour amorcer une carrière politique, d'où l'absence parfois de distinction claire entre activisme associatif et activisme politique;
- la forte dépendance de l'aide financière internationale;
- le manque de personnel dirigeant et de cadres permanents professionnels;
- le manque de complémentarité et de diversification des ONG, notamment au niveau local;
- la faiblesse et l'irrégularité des liens entre monde associatif et pouvoirs locaux.

Le mouvement associatif devrait bénéficier d'un encadrement plus organisé et devrait renforcer ses capacités techniques, d'organisation et de gestion interne et de financement de ses structures et programmes.

Le Maroc se caractérise toujours par une incidence relativement élevée de la *pauvreté* (définie comme le pourcentage de la population vivant avec moins de 2 USD par jour). Bien que le taux de pauvreté ait reculé de 21 à 13 % au cours de la période 1984-92, il avait grimpé à nouveau à 19 % en 1999. En 2004, il se situe à 14,2 %, grâce en partie à la meilleure performance du secteur

⁴ Il est toutefois intéressant de constater que lors des élections communales de 2003, on a dénombré seulement 127 femmes élues sur un total de 22.943 élus (soit 0,55 %). Seules deux femmes ont réussi à devenir présidentes d'un conseil municipal (Essaouira - Sfassif). Au niveau de la fonction administrative, les seules données disponibles révèlent qu'environ 25 % des cadres supérieurs sont des femmes au niveau local.

⁵ Les ONG marocaines sont structurées en associations locales et nationales. Ces ONG peuvent être grosso modo réparties en deux catégories: les ONG créées en vue de pallier les insuffisances du pouvoir communal dans des secteurs très spécifiques, et les ONG travaillant plus largement sur des thématiques beaucoup plus transversales (droits de l'homme, alphabétisation, etc).

agricole. La pauvreté demeure essentiellement un phénomène rural, plus de 25 % de la population rurale se situant au-dessous du seuil de pauvreté, contre 12 % seulement de la population urbaine.

Malgré des dépenses publiques importantes dans le domaine de *l'éducation* (6 % du PIB en 2004), la qualité de l'enseignement et le nombre d'enfants concernés demeurent faibles. Bien que l'analphabétisme recule lentement, les taux demeurent élevés, aux alentours de 40 % de la population âgée de 10 ans et plus. Selon les estimations de la Banque mondiale, 2,5 millions d'enfants ne fréquentent pas d'établissement scolaire. On observe en outre un taux d'abandon scolaire important.

Si l'espérance de vie a augmenté pour atteindre 72 ans pour les hommes et 76 ans pour les femmes (2004), de nombreux indicateurs de *santé* - comme les taux de mortalité maternelle et infantile - demeurent élevés. La vaccination est généralisée dans tout le pays, mais dans les zones rurales, l'accès aux services de santé est limité et leur qualité est médiocre. La couverture de l'assurance maladie est également très précaire et ne concerne que 15 % de la population.

Malgré des efforts pour améliorer le statut et la condition des femmes, les *indicateurs de genre* font ressortir de fortes disparités. Dans les zones rurales, 75 % des femmes sont analphabètes et 47 % seulement des filles sont inscrites à l'école primaire. La situation est meilleure dans les zones urbaines, où l'analphabétisme féminin est de 23 % et le taux d'inscription des filles de 83 %. Le taux d'activité féminine est compris entre 25 et 30 %.

C. Contexte économique

Avec une population avoisinant les 30 millions d'habitants, *l'économie marocaine* se chiffre à 49.297 millions de dollars (PIB 2004). Elle est fortement tributaire de la production agricole, qui représente environ 16 % du PIB mais occupe plus de 40 % de la main-d'œuvre.

La dépendance envers la production agricole et des conditions météorologiques variables ont provoqué une forte irrégularité du taux de croissance. La faiblesse du taux de croissance au cours des années '90 s'est traduite par la stagnation du niveau du PNB par habitant à 1.520 USD en 2004. L'économie n'a pas été en mesure d'atténuer les pressions découlant du développement rapide de la main-d'œuvre disponible sur le marché de l'emploi (la progression démographique, bien qu'en recul, demeure à 1,4 % en 2004).

S'agissant de la croissance économique, le Maroc a connu une croissance de 4,8 % en moyenne sur la période 2001-2004. La faible croissance en 2005 (1,7 %) s'explique par des contraintes conjoncturelles dont l'atonie de l'activité économique chez les principaux pays partenaires, le renchérissement de la facture énergétique, les conditions climatiques défavorables et la concurrence asiatique. L'Union européenne, dans son document de stratégie 2007-2013, prévoit un taux de croissance moyen de 5 % pour la période 2006-2008. Ce taux reflète la consolidation du niveau moyen de la croissance des cinq dernières années et la difficulté des réformes en cours à véritablement dynamiser l'investissement privé malgré un excédent d'épargne nationale.

Sur le plan macroéconomique, le Maroc a réussi à maîtriser l'inflation, qui est restée aux alentours de 1 ou 2 %, depuis 1996, à consolider sa position extérieure en réalisant des excédents du compte courant de la balance des paiements depuis 2001, et en améliorant ses avoirs extérieurs qui ont dépassé les 16,44 milliards \$, en 2004, couvrant plus de 9 mois d'importation de biens et services. Par ailleurs, le déficit budgétaire continue d'être maîtrisé en dépit d'un contexte marqué

par plusieurs dépenses exceptionnelles liées, en particulier, à la hausse des prix du pétrole, au dialogue social et aux départs volontaires à la retraite.

Le principal défi pour le Maroc est de réaliser une croissance forte et surtout durable pour résorber le chômage et la pauvreté. Parmi les progrès observés ces dernières années, figurent, notamment, la modernisation de l'administration douanière, la privatisation des entreprises publiques, la réforme des télécommunications et la libéralisation commerciale prévue par l'accord d'association conclu avec l'UE. Le Maroc poursuit par ailleurs sa politique d'ouverture sur l'extérieur à travers la mise en œuvre de l'Accord d'association Maroc-UE et la conclusion de plusieurs accords de libre-échange, notamment avec la Turquie, les USA et les pays arabes.

En outre, le contexte économique du Maroc se caractérise aujourd'hui par le lancement de grands chantiers d'infrastructure économique et sociale dont l'**Initiative nationale pour le développement humain (INDH)**, dont il sera largement question plus loin, qui est axée sur la réduction de la pauvreté et la promotion d'activités génératrices de revenus. Ce plan national apparaît également comme une solution apportée en réaction aux attentats perpétrés à Casablanca en mai 2003. Le Gouvernement a perçu en effet dans cet acte la conséquence de la déliquescence du tissu socio-économique marocain. En réaction, le Maroc a souhaité développer des politiques plus actives au niveau sécuritaire (loi de lutte contre le terrorisme) ainsi qu'au niveau socio-économique (notamment par la mise en place de programmes de logement social pour résoudre le problème de la prolifération des bidonvilles et le développement de politiques nouvelles de lutte contre l'exclusion sociale, dont l'INDH est la synthèse opérationnelle).

D. Approche sectorielle: la décentralisation au Maroc

La **décentralisation**, qui représente un choix irréversible et un chantier prioritaire, a fait l'objet de plusieurs réformes, dont l'objectif est de permettre aux citoyens de disposer d'une administration de proximité, efficace, efficiente et à l'écoute de leurs attentes et aspirations. La Charte communale du 23 juin 1960 constitue le premier texte, à portée générale, en ce sens; elle était précédée par deux textes réglementant l'élection des conseils communaux et fixant les limites territoriales des communes. Le Dahir du 12 septembre 1963 a créé un second niveau de décentralisation pour ce qui concerne les assemblées préfectorales et provinciales.

La décentralisation au niveau communal a connu une réforme fondamentale en 1976, par l'adoption d'un nouveau cadre juridique. Ce dernier a doté les communes de larges responsabilités pour la gestion des affaires locales et a transféré au président du conseil communal (autorité élue) le pouvoir d'exécution des délibérations (auparavant détenu par les conseils du représentant de l'Etat)

De même, le processus de la décentralisation a été renforcé, en 1992, par la création de la région en tant que collectivité locale de plein exercice, qui constitue un cadre propice pour la promotion et le développement de nouveaux mécanismes et de nouvelles méthodes susceptibles de permettre une meilleure valorisation des ressources humaines, naturelles et écologiques de la région. C'est aussi un cadre spatial intégrant des dimensions économiques, sociales et culturelles, dont les fondements sont la consolidation des bases de la démocratie locale, la solidarité inter- et intra-régionale et la coordination entre les différents acteurs composant la région en vue de réaliser un développement régional intégré et diversifié.

C'est ainsi que le Dahir du 2 avril 1997 fixe l'organisation de la région dans le sens du renforcement des pratiques démocratiques, en permettant aux différents acteurs économiques,

sociaux, politiques et aux autres composantes de la société civile d'investir la région comme un nouvel espace de réflexion et de dialogue et d'action. La volonté de sa Majesté le Roi Mohammed VI d'adapter la décentralisation en général, et les institutions locales en particulier, aux changements que connaît le Maroc, a conduit les pouvoirs publics, en 2002, à réviser profondément le régime juridique régissant les communes et les collectivités préfectorales et provinciales. Ce renouveau de la décentralisation se situe dans un contexte général marqué essentiellement par:

- la consolidation de la démocratie, notamment à travers la révision constitutionnelle de 1996 qui affirme l'attachement du Royaume du Maroc aux droits de l'Homme, tels qu'ils sont universellement reconnus;
- le renforcement de l'Etat de droit;
- l'émergence du nouveau concept de l'autorité;
- l'organisation d'opérations électorales ayant abouti au renouvellement, au rajeunissement et à l'amélioration du niveau d'instruction des élus locaux.

Le nouveau cadre juridique régissant les collectivités locales s'articule autour des axes suivants:

- institution d'un statut de l'élu, avec une clarification des obligations et des droits, pour la première fois dans l'histoire de la décentralisation marocaine;
- extension du champ de l'autonomie locale par une nouvelle conception de la grille des compétences locales, fondée sur le principe de subsidiarité, pour confier aux niveaux locaux des compétences très élargies en matière de développement économique, social, culturel et environnemental;
- fixation du cadre légal des transferts ultérieurs des compétences que l'Etat pourrait être amené à concéder aux collectivités locales;
- renforcement des mécanismes de contrôle et moralisation de l'exercice du mandat électif, pour protéger l'intérêt général et les deniers publics;
- renforcement des contrôles externes, notamment par la création de juridictions financières, à savoir les cours régionales des comptes;
- allègement du dispositif de tutelle par la réduction du nombre d'actes soumis à l'approbation, par la réduction des délais d'approbation, ainsi que par la délégation aux *walis* (gouverneurs exécutifs) et gouverneurs du pouvoir d'approbation;
- instauration d'un nouveau régime pour les communes urbaines de plus de 500.000.habitants, par la création d'un conseil communal chargé de gérer les affaires de la commune, et par des conseils d'arrondissement dépourvus de la personnalité juridique mais jouissant d'une autonomie administrative et financière, et chargés de gérer les affaires de proximité.

Depuis la réforme de 1997 portant décentralisation de l'administration marocaine, le Maroc est subdivisé en trois niveaux (qui ont tous le statut de "collectivités locales"):

- **16 régions administratives**, créées par la loi de 1997, ayant chacune à sa tête un wali, ainsi qu'un conseil régional élu pour une durée de 6 ans et composé de plusieurs catégories de représentants élus au suffrage indirect, représentatif des "forces vives" de la région;
- ces régions rassemblent **les 45 provinces et 26 wilayas** (ou préfectures) qui constituent le deuxième maillon de l'organisation locale du pays. L'assemblée provinciale ou préfectorale comprend deux catégories de membres

- a. la première est formée de membres élus au suffrage universel indirect parmi les conseillers communaux de la préfecture ou de la province. Ils sont élus par un collège électoral formé par les conseillers communaux de cette collectivité;
 - b. la seconde est formée de représentants des chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie et de services, d'artisanat et des pêches;
- o enfin, le pays est aussi divisé en **1.547 communes**, dont 249 urbaines et 1.298 rurales.

Les communes sont des collectivités territoriales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont dirigées par un conseil municipal élu⁶ au suffrage universel et qui désigne en son sein un président⁷ et des vice-présidents⁸, qui forment le bureau du conseil⁹.

Le conseil constitue en outre au moins trois commissions permanentes: une commission chargée des questions budgétaires et financières, une commission chargée du développement économique, social et culturel, et une commission chargée de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Le conseil communal dispose de compétences propres¹⁰, parmi lesquelles le développement économique et social, de compétences transférées par l'Etat¹¹ et de compétences consultatives. Une tutelle administrative et financière sur les actes du conseil communal est assurée par la Direction générale des Collectivités locales (DGCL). **Malgré l'existence d'une tutelle, il n'existe pas à notre connaissance au Maroc d'organismes spécialement voués à la tâche d'observer les pratiques de gestion en vigueur dans les collectivités locales et encore moins de fournir une assistance technique à ces collectivités** en dehors des mécanismes traditionnels de tutelle et des conseils fournis par les autorités administratives centrales ou supra locales¹². L'Etat diffuse et encourage néanmoins les bonnes pratiques de gestion par l'intermédiaire de circulaires adressées aux présidents des conseils et qui précisent en détail ce qu'il faut faire et ce qu'il faut éviter, notamment en matière de gestion budgétaire et financière.

Par ailleurs, l'Etat organise également des sessions de formation ou des conférences nationales au profit des cadres des collectivités locales. Enfin, la tutelle développe une communication efficace destinée aux collectivités au travers de la publication de brochures et de guides techniques à

⁶ Le nombre de conseillers varie en fonction de la taille de la commune.

⁷ Le président dispose d'un pouvoir plus étendu que celui des bourgmestres en Belgique puisqu'il joue un rôle beaucoup plus important par rapport à son administration. En cela, une partie de sa fonction élargirait plutôt à celle du secrétaire communal dans nos communes belges.

⁸ Le nombre de vice-présidents varie entre 3 et 10, en fonction du nombre de membres du conseil communal.

⁹ Comparées aux communes, les collectivités régionales, provinciales et préfectorales ne jouissent que d'une autonomie relative vis-à-vis du pouvoir central, dans la mesure où l'exécutif de leurs assemblées est assuré par un représentant de l'Etat désigné (wali ou gouverneur).

¹⁰ Développement économique et social, finances, fiscalité et biens communaux, urbanisme et aménagement du territoire, services publics locaux et équipements collectifs, hygiène, salubrité et environnement, équipements et action socioculturelle, coopération, association et partenariat.

¹¹ Réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental, des dispensaires et des centres de santé et de soins; programme de reboisement, de valorisation et d'entretien des parcs naturels situés sur le territoire de la commune; réalisation et entretien des ouvrages et équipements de petite et moyenne hydraulique; protection et réhabilitation des monuments historiques et du patrimoine culturel et préservation des sites naturels; réalisation et entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle; infrastructures et équipements d'intérêt communal.

¹² Cette information nous a d'ailleurs été confirmée au Maroc par la DGCL elle-même.

l'adresse des élus et des gestionnaires locaux (ressources documentaires, données qualitatives, statistiques, normes, etc.).

En matière de planification du développement local, la tutelle assiste les collectivités locales dans l'élaboration de leur plan de développement économique et social en établissant des canevas directeurs indicatifs qui leur sont envoyés pour les aider dans cette tâche, de même qu'elle définit des programmes de formation continue destinés aux cadres afin de leur permettre de s'adapter aux nouvelles missions telles que la planification stratégique et la programmation pluriannuelle des investissements.

Le conseil communal a le pouvoir, notamment, de:

- régler par ses délibérations les affaires de la commune;
- définir son plan de développement économique et social, conformément aux objectifs du plan national;
- fixer son programme d'équipement et proposer à l'Administration les actions à entreprendre sur le territoire communal pour promouvoir le développement;
- assumer une fonction de service public en créant, organisant et décidant les modes de gestion des services publics locaux;
- donner son avis sur tous les projets que l'Etat, ou toute autre collectivité ou organisme public, entend réaliser sur son territoire.

Par ailleurs, le conseil communal décide ou contribue à la réalisation, l'entretien et la gestion des équipements socioculturels et sportifs, notamment:

- les centres sociaux d'accueil, maisons de jeunes, foyers féminins, maisons de bienfaisance, asiles de vieillards, salles de fêtes, parcs et centres de loisirs;
- les complexes culturels, bibliothèques communales, musées, théâtres, conservatoires d'art et de musique, crèches et jardins d'enfants;
- les complexes sportifs, stades et terrains de sport, salles couvertes, gymnases, piscines, vélodromes et hippodromes.

En matière d'habitat, le conseil communal décide de la réalisation ou de la participation aux programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation des tissus urbains en dégradation.

En outre, le conseil veille, d'une part, au respect des options et des prescriptions des schémas directeurs d'aménagement urbain, des plans d'aménagement et de développement et de tous autres documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme et, d'autre part, examine et adopte les règlements communaux de construction, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Les lois de la décentralisation, tant au niveau communal, préfectoral, provincial que régional, ont été accompagnées de plusieurs mesures dont l'objectif est de permettre aux instances élues d'accomplir leurs missions dans de parfaites conditions d'efficacité et d'efficience.

Les ressources fiscales des collectivités locales¹³ constituant une garantie d'autonomie vis-à-vis de l'Etat, ces entités disposent d'une fiscalité locale, tout en étant compétentes pour déterminer les modalités d'assiette, de recouvrement et de fixation des taux de certains impôts et taxes.

Le régime actuel de la fiscalité locale, institué par le Dahir du 21 novembre 1989, a en effet consolidé l'autonomie financière des collectivités locales par l'élargissement de la sphère des ressources propres: les communes gèrent aujourd'hui directement 37 taxes et peuvent bénéficier des revenus du patrimoine communal (location, services rendus). Les ressources propres, qui comprennent aussi trois impôts recouverts par les services de l'Etat et affectés aux collectivités décentralisées (la patente, la taxe d'édilité et la taxe urbaine), représentent 46 % de l'ensemble des ressources des communes. Ce régime a été renforcé par le transfert aux collectivités locales d'une part égale à 30 % au moins du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les ressources transférées par l'Etat représentent aujourd'hui 46 % des ressources des collectivités locales. L'emprunt local représente, quant à lui, 8 % de l'ensemble des ressources des collectivités locales. L'emprunt se fait auprès d'un organisme spécialisé: le Fonds d'équipement communal (FEC), sorte de banquier des collectivités locales.

La principale limite à l'autonomie des collectivités locales dans le domaine des dépenses réside dans l'insuffisance des ressources financières disponibles comparativement aux besoins de fonctionnement et surtout des investissements liés aux équipements, infrastructures et services dont elles ont la charge. Cette situation est due tout d'abord au fait que les taux d'imposition maximum de la plupart des taxes locales sont définis par la loi, laissant peu de marge de manœuvre; ensuite au fait que les impôts locaux les plus importants (la patente, la taxe d'édilité et la taxe urbaine) sont gérés et collectés par les services financiers de l'Etat au profit des collectivités locales (source de retard dans la redistribution et influence communale inexistante sur cet important levier économique); et enfin, cela est également dû au fait que les capacités techniques et managériales des collectivités locales en matière de finances demeurent relativement faibles.

Aujourd'hui, et après les réformes des lois régissant l'organisation des communes, préfectures et provinces, il apparaît nécessaire d'adapter le cadre juridique et réglementaire au nouveau contexte de la décentralisation. A cet effet, un programme de consolidation de la décentralisation a été mis en place. Il comporte la réforme des textes relatifs à la fiscalité locale, à l'organisation financière et à la comptabilité des collectivités locales. Ce dispositif vise la simplification et l'amélioration du rendement de la fiscalité locale, la mise à niveau de l'administration fiscale locale et l'harmonisation entre la fiscalité locale et la fiscalité nationale.

Par ailleurs, les communes sont dotées d'un corps particulier de ***fonctionnaires***, régi par le Statut particulier du personnel communal du 27 septembre 1977, qui fixe les dispositions particulières applicables à ces fonctionnaires, dont le nombre dépasse les 146.000 cadres et agents, qui ont bénéficié de cycles de formation dans des filières répondant aux besoins de ces collectivités.

Le personnel communal se compose de 3 catégories dont les membres sont nommés:

1. le personnel ouvrier, nommé par le président du conseil;
2. le cadre subalterne et moyen administratif et technique, nommé par le président du conseil;
3. le cadre supérieur administratif et technique, co-désigné par le président du conseil et le Ministre de l'Intérieur.

¹³ Les ressources financières des communes peuvent être de 3 types : propres (46%), transférées (46%) et produit de l'emprunt (8%)

3. *Atelier participatif ou analyse conjointe: l'exclusion sociale*

Remarque méthodologique

Les Associations ont procédé en deux temps pour réaliser l'analyse conjointe et participative. Cette dernière a, tout d'abord, reposé sur les réunions organisées par les Associations avec les communes bruxelloises et wallonnes impliquées dans des partenariats avec le Maroc (GT Maroc), le compte rendu de la mission de l'Association bruxelloise effectuée au Maroc en décembre 2003 et l'analyse des documents disponibles. Ensuite, les Associations ont organisé un atelier de programmation (avril 2007) au Maroc, réunissant les partenaires locaux marocains, wallons et bruxellois actifs dans le Programme. Ce travail a permis de valider une thématique spécifique – l'exclusion sociale – et de tracer un cadre de travail (sous la forme d'un cadre logique) commun aux différents partenaires du programme Maroc.

A. *Diagnostic sectoriel*

La bonne gouvernance est une démarche de mobilisation visant la réalisation des conditions du développement humain durable: un contexte politique, économique et social favorable à la participation, à la croissance et à la compétitivité; un appareil administratif et judiciaire efficace, efficient et déconcentré; l'adoption de la démocratie, de la décentralisation et du dialogue social; la réduction des inégalités entre les pauvres et les riches et la protection sociale des populations vulnérables; la valorisation du capital humain, l'éducation et la formation; la protection de l'environnement et la promotion de l'égalité entre les genres¹⁴.

La situation de la pauvreté au Maroc connaît un accroissement préoccupant. En 1998-99, 5,3 millions de personnes (= 19 % de la population) étaient en situation de pauvreté par rapport à 3,4 millions en 1990-91. Le taux de pauvreté est plus important en milieu rural qu'en milieu urbain. Mais c'est le milieu urbain qui enregistre le taux d'accroissement de la pauvreté le plus important (99 % entre 1990 et 1999, contre 43 % pour le monde rural). Ces données reflètent une tendance à l'urbanisation de la pauvreté, due en partie à l'exode rural qui rejette vers les villes une grande partie des ruraux pauvres et conduit à la dégradation des conditions de vie dans ces mêmes villes.

Sous la pression démographique et la poussée de l'exode rural exacerbé par des sécheresses successives, l'urbanisation au Maroc a connu un développement rapide entre 1960 et 1994. Son taux est passé de 29 % à 57 % et a atteint en 2004 62,8 %. La population totale a plus que doublé, alors que pour la même période, la population urbaine a quadruplé (de 3,4 millions d'habitants à 13,4 millions). Parallèlement, la population rurale n'a augmenté que de 55 %, passant de 8,2 millions d'habitants à 12,7 millions. Aussi, le fait le plus remarquable aujourd'hui est que le Maroc est passé d'une population à dominance rurale à une population à prépondérance urbaine. La croissance urbaine rapide et incontrôlée et la forte augmentation démographique des villes dues à leur croissance interne et à l'exode rural ont entraîné les problèmes suivants:

- l'augmentation de la demande de logements à laquelle il n'est pas possible de faire face. Le secteur de l'habitat se caractérise aujourd'hui par un lourd déficit et des besoins additionnels dépassant le rythme actuel de production de logements. Le déficit total en logements et équipements est évalué aujourd'hui à 1,24 million d'unités. La conséquence de ce déficit est la

¹⁴ *Evaluation du système de gouvernance au Maroc*, bulletin scientifique de l'observatoire marocain de l'administration publique, janvier 2006

prolifération de l'habitat sous-équipé et non réglementaire au rythme de 25.000 logements par an;

- la prolifération de l'habitat non réglementaire dans le milieu urbain: 780.915 ménages vivent dans des habitations insalubres. Ce chiffre englobe aussi bien les 518.787 ménages habitant des quartiers non réglementaires que les 262.128 autres qui occupent des bidonvilles ou un habitat sommaire;
- augmentation du taux de chômage urbain (en particulier des jeunes adultes) avec ses conséquences sociales: précarisation, délinquance, criminalité, extrême pauvreté, etc.

Les rapports du PNUD (dans le cadre du projet GOLD Maroc) présentent la faiblesse des capacités locales en matière de développement comme un des défis pour l'avenir. Cette situation se caractérise par une inadéquation des méthodes de diagnostic et de marketing territorial, ainsi que par un manque d'implication de toutes les parties concernées par le développement local. De plus, la plupart des collectivités locales souffrent d'un manque de moyens leur permettant de disposer d'une stratégie pour la mise en valeur du territoire, et de critères d'évaluation des opportunités pour la prise de décision, la mobilisation des ressources et le montage de projets.

Force est de constater que le passage d'un Etat interventionniste à celui de régulateur, parallèlement au développement des processus de décentralisation, a laissé un vide important qui a été rempli par des associations¹⁵, notamment dans le secteur social¹⁶. Selon les circonstances, ces dernières ont suppléé ou relayé l'action des pouvoirs publics dans de nombreux secteurs: éducation, sport, culture, droits de l'Homme, etc.

A cet égard, une étude publiée en 2006 par l'Observatoire marocain de l'Administration publique révèle que plus de 65 % des personnes consultées estiment que les services publics ne répondent pas aux besoins des plus pauvres, d'où **la nécessité de recentrer l'action publique sur les priorités sociales** des classes défavorisées. La faible capacité d'action des administrations classiques (ministères et collectivités locales) contraste avec le dynamisme de certaines agences autonomes, telles que la Fondation Mohammed V pour la Solidarité et l'Entraide nationale et l'Agence de Développement social. **Il est donc important de rendre les services publics plus accessibles en vue de renforcer les politiques de proximité.** C'est d'ailleurs dans ce cadre que s'inscrit l'INDH (v. Chapitre II, point 1. Stratégie adoptée).

Les solutions existent puisque la nouvelle Charte communale prévoit un nombre important de dispositions relatives à la participation et au partenariat. En matière d'équipements et d'actions socioculturelles, l'article 41 apporte trois séries de dispositions importantes (extraits):

- alinéa 2 - Il (le Conseil) initie toutes actions nécessaires à la promotion des activités sociales, culturelles et sportives ou y participe. A cet effet:

¹⁵ Les associations sont fortement implantées dans les grandes villes et peuvent revêtir 3 formes:

1. associations déclarées: la loi leur reconnaît la personnalité juridique et leur accorde des avantages fiscaux (exonération de la TVA par ex.);
2. associations reconnues d'utilité publique: la reconnaissance de l'utilité publique peut être accordée à toute association qui en fait la demande (après enquête administrative). Une fois reconnue d'utilité publique, elle peut effectuer certaines opérations immobilières et mobilières et surtout recevoir des dons et des legs avec possibilité pour le donateur de les déduire du revenu imposable;
3. associations dotées d'un statut légal spécial: sont celles dont l'objet est spécifique (associations de micro-crédit, associations sportives, etc.).

¹⁶ Lors de l'atelier de programmation, la situation a été résumée comme suit: l'Etat a délégué la gestion de la politique sociale aux communes... qui l'ont elles-mêmes déléguée aux associations.

- il participe à l'animation socioculturelle et sportive avec le concours des organismes publics chargés de la culture, de la jeunesse, des sports et de l'action sociale;
- o il encourage et soutient les organisations et les associations à caractère social, culturel et sportif;alinéa 3 - Il entreprend toutes actions de proximité de nature à mobiliser le citoyen, à développer la conscience collective pour l'intérêt public local, à organiser sa participation à l'amélioration du cadre de vie, à la préservation de l'environnement, à la promotion de la solidarité et au développement du mouvement associatif. A ce titre, il a la charge de mener toutes actions de sensibilisation, de communication, d'information, de développement de la participation et du partenariat avec les associations villageoises et toutes organisations ou personnes morales ou physiques agissant dans le champ socioculturel ou culturel;
- o Alinéa 4 - Il engage toutes les actions d'assistance, de soutien, et de solidarité en toute œuvre à caractère humanitaire et caritatif. A cet effet:
 - Il conclut des partenariats avec les fondations, les ONG et autres associations à caractère social et humanitaire.

Ces nouvelles dispositions signifient que la commune est désormais appelée à adopter une démarche de gestion impliquant, outre les acteurs institutionnels étatiques et les élus locaux, l'ensemble des acteurs concernés par le développement local. La nouvelle charte va donc dans le sens d'une ouverture de la commune sur son environnement, puisque ses dispositions visent à encourager les actions de partenariat et de participation populaire en vue d'une meilleure synergie entre communes, services déconcentrés de l'Etat, société civile et secteur privé.

Sur le plan réglementaire, la DGCL (Direction générale des Collectivités locales) a apporté, au travers d'une circulaire relative à la préparation des budgets, une précision importante. Elle appelle les communes à augmenter les aides financières au profit du mouvement associatif ***suivant une nouvelle démarche axée sur les programmes, les projets et les résultats à atteindre***. Jusqu'à présent, les aides que les collectivités locales attribuaient n'obéissaient, de par leur caractère discrétionnaire, voire arbitraire, à aucune norme ou stratégie claire et cohérente. ***Les communes sont donc appelées à abandonner les procédés antérieurs d'allocation des subventions et à adopter un système d'aide contrôlé. Ce nouveau système doit consister à attribuer les aides aux associations suivant des programmes ou projets présentés par les associations, moyennant des objectifs à atteindre s'insérant dans les politiques et programmes de développement social de la commune***. La circulaire de la DGCL interpelle par ailleurs les communes pour qu'elles promeuvent des partenariats innovants au bénéfice des territoires et des populations les plus vulnérables. ***Par ce biais, les collectivités locales joueront leur rôle d'intermédiaire, d'animateur et de catalyseur de l'action socio-économique et culturelle qui est le propre d'une institution de proximité***.

B. *L'Initiative nationale de développement humain (INDH)*

Le Programme Maroc s'inscrit en ***complémentarité*** avec le cadre d'action de l'***Initiative nationale de développement humain*** (INDH), développée par le pouvoir marocain en 2005 et soutenue par sa Majesté le Roi Mohammed VI du Maroc (discours 18.5.2005). La coopération belge, lors de la ***17^{ème} session de la Commission mixte Belgique-Maroc***, a d'ailleurs rappelé qu'elle vise à s'inscrire dans le cadre cohérent du développement défini dans cette INDH, qui a pour objectif l'amélioration durable du bien-être des populations marocaines les plus défavorisées.

L'INDH constitue une approche novatrice de gouvernance et de management des affaires publiques, traduisant des choix sociétaux majeurs, fondateurs d'une société citoyenne, solidaire et démocratique. Cette initiative porte sur quatre programmes énumérés ci-dessous et dégage une enveloppe globale de 10 millions d'euros au titre de la période 2006-2010, répartie à parts égales entre quatre programmes. Le programme INDH 2005 a quant à lui déjà permis le financement de 1.104 projets dont 528 sont achevés à ce jour.

Les programmes mis en place au Maroc par l'INDH visent la réduction du déficit social que connaissent les quartiers urbains pauvres et les communes rurales les plus démunies. On assiste aujourd'hui au Maroc à une double concentration: concentration des populations en milieu urbain et concentration des activités avec toutes les conséquences sociales, économiques, urbanistiques et environnementales que cela entraîne (le taux d'urbanisation est passé de 42 % en 1982 à 55 % en 2004). Cette tendance à la hausse induit des déficits en matière d'équipements et de services sociaux, d'encadrement et d'accompagnement des populations. Il est donc primordial de développer les mécanismes et les outils d'encadrement et d'accompagnement social des populations. L'INDH a d'ailleurs pour ambition de promouvoir l'adoption d'une démarche renouvelée de planification, d'identification des besoins et de gestion des programmes à caractère social.

L'INDH a ciblé son approche sur 30 villes¹⁷ (et plus précisément encore 264 quartiers urbains) et 403 communes rurales (réparties dans 44 provinces). Le Programme de coopération internationale communale Maroc pourra favoriser l'éclosion de partenariats dans ces villes et communes, sans qu'il s'agisse toutefois d'une condition sine qua non.

Il est intéressant de constater que l'INDH se traduit au niveau local par les Initiatives locales de développement humain (ILDH). Ces dernières sont définies par des comités locaux de développement humain¹⁸, composés de représentants des élus des communes ou arrondissements urbains, du président de la commission chargée du développement économique, social et culturel, du tissu associatif, des services techniques déconcentrés et de l'autorité locale. Ces comités locaux pourraient donc devenir des maillons importants dans le développement de politiques transversales de renforcement des processus participatifs, à condition qu'ils soient réellement opérationnels. Ces ILDH sont ensuite validées par la tutelle (la province). Les partenariats communaux dans le cadre du Programme Maroc devront s'inscrire non seulement dans le cadre de l'INDH mais aussi, dans la mesure du possible, dans celui de l'ILDH, si cette dernière a été développée.

L'objectif général de l'INDH vise la réduction de la pauvreté par la promotion des principes de bonne gouvernance, le renforcement de la cohésion sociale marocaine (notamment dans sa dimension participative), le respect de principes durables de développement humain (dimensions économique, sociale et culturelle), la réduction des inégalités et la promotion de la femme. Pour atteindre cet objectif, quatre programmes prioritaires ont été définis:

- *Programme de lutte contre la précarité*: ce programme vise l'assistance aux personnes vulnérables (insertion familiale, sociale et économique, centres spécialisés, ...);

¹⁷ Grand Casablanca, Rabat + Salé + Témara, Fès, Marrakech, Tanger, Meknès, Oujda, Kénitra, Agadir, Tétouan, Safi, Inzegane + Ait Melloul, Larache + Ksar El Kebir, Laâyoune, Béni Mellal, Settat, Guelmim, Oued Eddahab-Dakhla, Al Hoceima, Khouribga, El Jadida, Taza, Nador, Khémisset, Tan Tan, Es Semara, Boujdour, Assa-Zag, Tata, Aousserd.

¹⁸ En avril 2006, tous les comités locaux de développement humain avaient été constitués dans les villes et communes ciblées par l'INDH.

- *Programme transversal*: ce programme soutient des actions à fort impact sur le développement humain au niveau de l'ensemble des communes urbaines et rurales non ciblées, et ce à travers des appels à projets dans les provinces et préfectures;
- *Programmes de lutte contre la pauvreté en milieu rural et contre l'exclusion sociale en milieu urbain*: ces programmes ciblent 360 communes rurales et 30 communes urbaines (dont 264 quartiers).

Dans son programme de lutte contre l'exclusion sociale avec lequel le Programme de coopération internationale commune se propose de jouer la complémentarité - l'INDH vise plus particulièrement:

- le soutien à l'accès aux services de proximité et aux équipements urbains de base;
- la dynamisation du tissu économique local par des activités génératrices de revenus;
- le soutien à l'action et à l'animation sociale, culturelle et sportive;
- le renforcement de la gouvernance et des capacités locales.

L'INDH se veut également un programme de promotion de la pratique de la participation afin:

- de mobiliser l'ensemble des acteurs institutionnels et sociaux prêts à travailler ensemble sur des territoires marqués par de nombreux déficits urbains (chômage endémique, extrême pauvreté, etc.) et des frustrations cumulées (insécurité, violences urbaines, etc.);
- de rétablir la cohésion sociale dans les villes marocaines.

En conclusion, l'INDH – et son programme de lutte contre l'exclusion sociale en particulier - est un plan ambitieux. En vue d'atteindre les différents objectifs, il est indispensable que les communes marocaines développent et/ou structurent et/ou dynamisent une politique sociale communale planifiée et intégrée. Il apparaît en effet que si l'INDH offre la possibilité pour les collectivités locales de bénéficier d'appuis financiers pour les investissements en matière sociale (maisons de jeunes, bibliothèques, etc.) et invite les communes à développer une réelle politique sociale, elle ne met pas vraiment à leur disposition les appuis nécessaires en matière d'ingénierie sociale. L'UE dans son document de stratégie 2007-2013 précise d'ailleurs à ce propos que compte tenu de la configuration "projets" choisie pour sa mise en œuvre (voire micro-projets), l'INDH soulève encore des interrogations, concernant notamment l'ancrage institutionnel des interventions au niveau de sa mise en œuvre, sa convergence avec les autres politiques sociales sectorielles et sa structuration par rapport aux autres interventions sur le terrain. C'est précisément là que se situe la réelle plus-value que le Programme de coopération internationale communale peut apporter.

C. *Analyse SWOT : situation actuelle et future souhaitée*

Les participants à l'atelier de programmation, tenu à Al Hoceima en avril 2007, ont réalisé une analyse SWOT relative aux politiques sociales communales. Ci-dessous sont repris les principaux points de cette analyse qui définissent donc **la situation actuelle rencontrée au Maroc**. Le tableau en page 23 reprend les informations brutes relevées durant l'atelier.

1. Forces et faiblesses

a. Forces

En ce qui concerne les forces, il apparaît clairement que les communes disposent, via la nouvelle Charte communale, des compétences légales pour développer une politique sociale dynamique. La Charte impose d'ailleurs l'instauration d'une commission (politique) économique et sociale, qui, selon les participants à l'atelier de programmation, est d'ordinaire beaucoup plus économique que sociale. Par ailleurs, les organigrammes des communes peuvent prévoir la création d'une division économique et sociale (cette dernière n'est pas active dans toutes les communes partenaires) et ont parfois déjà bénéficié de la création de cellules spécialisées (développement humain – communication). Ces services pourraient servir de base, si ce n'était déjà le cas, au développement d'un service d'action sociale communale. Dans le développement de leur politique sociale, les communes pourront également s'appuyer sur du personnel disponible (la situation n'est toutefois pas la même en milieu rural où le personnel est souvent en effectif plus réduit), jeune et engagé, ainsi que sur la vigueur du tissu associatif local.

b. Faiblesses

Les communes marocaines ne disposent pour la plupart ni d'un programme communal de développement social ni même d'un véritable service communal d'action sociale. Dans le meilleur des cas, l'action sociale est éparpillée dans différents services ne conférant aucune vision d'ensemble planifiée. Cette situation découle en grande partie de l'importance grandissante que les autorités locales attribuent à la politique économique locale et du manque de sensibilisation de ces mêmes autorités à la dimension sociale.

Le personnel communal affecté à la politique sociale est insuffisant et n'est pas toujours suffisamment qualifié, en particulier dans les matières sociales le plus souvent déléguées au secteur associatif. Sa faible maîtrise en ingénierie sociale, en technique de planification, de participation, de formulation, de gestion et de suivi/évaluation de projets, ou encore de gestion des infrastructures sociales, le handicape dans le développement ou l'accompagnement de projets sociaux. Cette situation est aggravée par différents facteurs:

- le manque de moyens matériels et financiers;
- la lenteur et la complexité des procédures communales;
- la confusion des compétences entre différents niveaux de pouvoir;
- le manque de responsabilisation des agents communaux (peu ou pas de délégation de pouvoir aux fonctionnaires).

L'INDH permet certes la création de nouvelles infrastructures et de nouveaux services mais nécessite donc un renforcement important en matière d'ingénierie sociale, de gestion de projets sociaux ou encore de planification dans ce domaine.

En ce qui concerne l'action du secteur associatif, il convient de préciser que son importance peut fortement varier d'une commune à l'autre et qu'il est dangereux de vouloir généraliser la situation à l'ensemble du Maroc. Ces différences s'accroissent aussi selon qu'il s'agit d'une commune urbaine ou d'une commune rurale. En effet, la principale différence entre communes urbaines et rurales provient du fait que les premières peuvent percevoir des taxes, pas les secondes. Dans ce dernier cas, les associations locales sont très importantes puisqu'elles amènent avec elles des ressources financières. Néanmoins, une certaine prudence s'impose par rapport au

monde associatif en raison de son noyautage politique éventuel et des risques qui en découlent en matière de clientélisme notamment.

2. Opportunités et menaces

a. Opportunités

Le Programme de coopération internationale communale et les orientations sociales qui vont lui être données s'inscrit parfaitement dans la vision de la DGCL qui vise à pousser les communes marocaines vers des systèmes de planification et à renforcer les capacités des communes (comme par exemple via un programme de remise à niveau des villes et centres urbains).

Au niveau des provinces, il existe les Divisions de l'Action sociale (DAS). Outre le fait que ces DAS pourront appuyer le cas échéant les communes dans leurs démarches, il est indispensable que ces DAS disposent de vis-à-vis dans les communes (qu'il s'agisse d'une division ou d'un service d'action sociale). A cet égard, la DGCL perçoit d'un bon œil la création (ou le renforcement) de services d'action sociale dans les communes. En milieu urbain, un tel service existe bien souvent mais pêche par manque de compétences et/ou d'homogénéité. Il s'agirait dans ces cas-là plutôt de renforcer les structures existantes afin de les rendre plus fonctionnelles et plus dynamiques. En milieu rural, par contre, de tels services existent rarement par manque de moyens humain et matériel. Il serait alors nécessaire d'appuyer la création de services d'action sociale, ce à quoi la DGCL ne devrait pas s'opposer.

Enfin, tous les participants s'accordent à dire que la complémentarité avec l'INDH peut être une garantie de bonne exécution du Programme, notamment de par les investissements importants que l'INDH consacre à la création ou à la rénovation de grandes infrastructures sociales.

b. Menaces

Les communes marocaines, dans le développement d'une nouvelle politique sociale, devront faire face au poids de la tradition et à son corollaire, l'absence de réelle culture du changement, tant au niveau politique qu'administratif. Dans cet esprit, on peut notamment évoquer les phénomènes encore trop présents de corruption et de clientélisme, de même que le manque de coordination entre les différents programmes et acteurs sociaux ou encore le rôle encore trop subordonné de la femme dans la culture marocaine.

Au titre des menaces, les prochaines échéances électorales nationales (fin 2007), qui pourraient avoir des répercussions sur la composition politique des communes partenaires, mais surtout communales (2009), doivent être envisagées comme d'éventuelles sources de ralentissement ou de blocage momentané des partenariats.

FORCES	FAIBLESSES
<p>Existence légale de la Commission économique et sociale (Charte communale)</p> <p>Existence d'une division économique et sociale (organigramme)</p> <p>Ressources humaines disponibles</p> <p>Personnel communal jeune</p> <p>Personnel communal engagé socialement</p> <p>Implication des associations et instauration progressive d'une culture de dialogue avec le tissu associatif</p> <p>Pouvoir décisionnel et exécutif important</p> <p>Large compétence locale</p> <p>Mise en place de services spécifiques (communication, développement humain) dans la foulée de l'INDH</p> <p>Potentiel foncier</p> <p>Existence d'une cellule de coopération</p>	<p>Service social embryonnaire (personnel et matériel)</p> <p>Subordination du social à l'économique</p> <p>Manque de personnel qualifié / manque de formation</p> <p>Insuffisance d'infrastructures sociales</p> <p>Manque d'implication politique et tensions politiques internes</p> <p>Clientélisme</p> <p>Manque de planification et de stratégies en matière sociale</p> <p>Insuffisance du personnel social</p> <p>Manque de reconnaissance et de motivation du fonctionnaire</p> <p>Techniques de participation non maîtrisées</p> <p>Techniques de formulation de projet non maîtrisées</p> <p>Techniques de gestion des infrastructures sociales non maîtrisées</p> <p>Sureffectif/sous-effectif du personnel</p> <p>Manque de moyens matériels et financiers</p> <p>Lenteur et complexité des procédures</p> <p>Manque de textes réglementaires / confusion des compétences entre différents niveaux de pouvoirs / clarification des procédures et responsabilisation des fonctionnaires</p> <p>Réorganisation récente des arrondissements</p> <p>Pas de culture du changement</p>
OPPORTUNITES	MENACES
<p>INDH (notamment les comités locaux) comme garantie de la bonne exécution du Programme et autres programmes sociaux nationaux</p> <p>(par ex.: programme de remise à niveau des villes et centres urbains)</p> <p>Existence de grandes infrastructures sociales</p> <p>Programme de réforme administrative et financière</p> <p>Tutelle prédisposée à accompagner le Programme</p> <p>Présence relative des représentations de l'Etat</p> <p>Situation géopolitique favorable de certaines communes</p> <p>Large tissu associatif</p> <p>Ouverture vers la société civile</p> <p>Moudawana</p> <p>Existence d'un programme de coopération communale</p>	<p>Corruption</p> <p>Subordination de la femme</p> <p>Flux migratoire</p> <p>Dysfonctionnement du système éducatif</p> <p>Manque de coordination / communication entre différents programmes et acteurs sociaux</p> <p>Risque de "marginalisation" de certaines associations dans la mise en œuvre de l'INDH</p> <p>Situation juridique du foncier (incertitude sur le statut de certains terrains)</p> <p>Elections communales marocaines de 2009</p>

Au terme du programme, la *situation souhaitée* devrait s'approcher de la vision décrite ci-dessous :

- les élus des communes marocaines s'impliquent dans le développement d'une réelle politique d'action sociale communale, faisant le choix d'y allouer les moyens humains et financiers nécessaires. Les budgets « sociaux » augmentent et leur utilisation est optimale. Les élus s'associent aux autres acteurs sociaux (délégations de la jeunesse et des Sports, DAS, ONG, etc.) au travers de convention de partenariat en vue d'atteindre les objectifs définis dans leur politique sociale ;
- les communes partenaires disposent d'un service d'action sociale, équipé, fonctionnel et de qualité dont la composition et la définition des rôles ont été définis. Structurellement, cette situation sera traduite idéalement dans un nouvel organigramme communal mettant en avant l'existence de ce service ;
- des agents ont été formés en matière d'action sociale et disposent des compétences de base en ingénierie sociale (planifier, suivre et évaluer l'action communale). Ce renforcement leur permet aussi de définir des critères de qualité pour le choix d'associations locales actives dans le domaine social, ainsi que de développer des indicateurs leur permettant de développer des tableaux de bords. Cette approche rationalisée et objectivée donne aux fonctionnaires des outils en vue de lutter contre les approches clientélistes ;
- la gestion et le fonctionnement des infrastructures sociales des communes partenaires sont renforcés en vue de rendre un service social de base de meilleure qualité au profit des administrés des communes partenaires. La fréquentation de ces infrastructures augmente et leur rôle social se renforce.
- La politique de communication et de participation de la commune est dynamique. La commune consulte et informe régulièrement les citoyens à propos de sa politique sociale au travers de différents canaux (brochures, séminaires et débats, soirées, expositions, radio, etc.).

Chapitre II

1. *Stratégie adoptée*

A. *Objectif global – OG*

Conformément à la première partie du document de programmation, l'OG poursuivi au Maroc est de ***contribuer à renforcer les villes et communes marocaines dans leur politique de développement humain.***

B. *Objectif spécifique – OS*

Le Programme de renforcement institutionnel au Maroc se fixe l'objectif spécifique suivant, en complémentarité avec l'***Initiative nationale de développement humain*** (INDH):

dans les 5 ans, les communes partenaires ont renforcé leurs capacités à planifier, suivre et évaluer des projets sociaux intégrés et coordonnés au bénéfice des citoyens en général et des plus défavorisés en particulier.

Dans le cas particulier des villes et communes marocaines qui auraient été désignées au titre de l'INDH (v. liste plus haut) et qui auraient développé dans ce cadre une Initiative locale de développement humain (ILDH), il sera important de s'assurer que les objectifs poursuivis par les partenaires en tiennent compte afin d'éviter les doublons et d'assurer une complémentarité maximum.

Conformément aux orientations de l'INDH, la priorité ira de préférence aux quartiers présentant des déficits en infrastructures sociales de base, des taux d'abandon scolaire élevés, des taux de chômage importants, la présence d'habitat insalubre, un taux élevé de pauvreté et de faibles revenus des populations, des taux élevés d'exclusion des femmes et des jeunes, l'absence d'opportunités de formation et d'insertion.

C. *Résultats attendus - RA (v. cadre logique complet en annexe)*

RA 1

Les communes disposent d'une ***structure*** chargée de l'action sociale.

RA 2

Les communes disposent d'un ***savoir-faire en matière de planification*** d'actions sociales, en ce compris des éléments de suivi et d'évaluation de programme et de projets.

RA 3

Les communes disposent d'un ***personnel compétent*** dans le domaine de l'action sociale.

RA 4

La gestion et le fonctionnement des ***infrastructures et équipements*** sociaux sont renforcés en vue d'améliorer les services offerts.

RA 5

Les *élus* sont sensibilisés à la question sociale.

RA 6

Les communes maîtrisent les techniques de *participation* et d'information/communication et développent les outils afférents.

RA 7

L'action sociale communale s'inscrit en cohérence et *synergie avec les partenaires locaux*.

RA 8

Les communes engagées dans le partenariat *échangeant* et se concertent dans le domaine social dans le cadre du programme de coopération maroco-belge.

D. Analyse de la pertinence en termes de:

1. Renforcement des capacités institutionnelles et de gestion

Il s'agit bien entendu du principal critère de pertinence du Programme, puisque ce dernier se donne précisément comme objectif de renforcer les capacités institutionnelles des partenaires du Sud. Tout le Programme est donc orienté autour de ce critère. Au terme du Programme, les villes et communes marocaines y ayant pris part auront renforcé leur capacité de gestion globale/transversale (par la mise en place de planifications pluriannuelles et annuelles en matière sociale) et spécifique (par la mise en œuvre de formations et de dispositifs spécifiques à l'action sociale). Elles auront aussi, selon les cas, créé, restructuré et/ou dynamisé un véritable service communal d'action sociale.

Ces deux axes s'inscrivent dans la prolongation des révisions successives qu'a connues le régime juridique régissant les communes et les collectivités préfectorales et provinciales, visant une décentralisation toujours plus effective (la dernière révision date de 2002). Ce renouveau de la décentralisation se situe dans un contexte général marqué essentiellement par l'extension du champ de l'autonomie locale par une nouvelle conception de la grille des compétences locales, fondée sur le principe de subsidiarité, pour confier aux niveaux locaux des compétences très élargies en matière de développement économique, social, culturel et environnemental.

2. Impact économique et social

L'impact du Programme sera essentiellement social puisqu'il s'est donné pour objectif d'appuyer les communes partenaires (4 communes à partir de 2008: Berkane, Tanger, Sidi Bibi et Al Hoceima) dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de leur politique de lutte contre l'exclusion sociale. Tous les résultats attendus sont orientés vers cet objectif. Au terme du Programme, les communes partenaires devraient être en mesure de planifier leur politique sociale, de la mettre en œuvre et de l'évaluer. Agissant essentiellement au niveau institutionnel, l'impact réel et chiffré en termes économique ou social ne pourra qu'être indirect (le Programme n'agit pas directement sur les conditions sociales et économiques des citoyens mais bien sur la commune partenaire, ce qui signifie que le résultat sur le terrain auprès du bénéficiaire ultime – le citoyen- est bien évidemment tributaire du dynamisme politique du partenaire marocain). Toutefois, les partenaires communaux se sont engagés à réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires et des partenaires sociaux. Ils espèrent atteindre un taux de satisfaction d'au moins 70 % en 2012. Dans le même esprit, ils souhaitent mettre à profit le Programme pour

développer de nouveaux partenariats avec des acteurs sociaux et atteindre un taux de réalisation de leur politique sociale de 80 % au moins, ce qui s'avère très ambitieux.

3. Viabilité technique et financière

Le Programme est entièrement mis en œuvre par les partenaires communaux, sous la houlette des Associations qui assurent, non seulement la coordination entre les partenaires bruxellois et wallons, mais également le rôle d'interface avec les instances supérieures marocaines (associations de villes et communes, provinces, Ministère de la décentralisation, etc.) et belges (Ambassade, DGCD, Cabinet du Ministre). Techniquement, les Associations assument donc pleinement leur rôle de moteur du Programme, garant de sa viabilité technique.

Concernant la viabilité financière, il faut bien garder à l'esprit que le Programme n'est qu'un détonateur. Il ne dispose en effet pas des moyens nécessaires à la réalisation d'activités de grande ampleur à effet immédiat mais vise bien le renforcement des capacités, ce qui par essence s'avère viable.

4. Efficacité de la procédure d'exécution prévue

Le cadre logique, pierre angulaire du Programme 2008-2012 Maroc, a été réalisé participativement à l'occasion d'un atelier de programmation, en présence de la plupart des communes bruxelloises, wallonnes et marocaines prenant part (ou souhaitant prendre part) au Programme. L'objectif a donc été déterminé conjointement, de même que les résultats attendus. Les activités ont, quant à elles, été ébauchées en groupe puis retravaillées et précisées spécifiquement entre partenaires communaux dans la perspective de coller au mieux aux réalités locales. A cet égard, on peut donc affirmer que toutes les garanties d'efficacité du Programme Maroc sont réunies.

En matière de procédure d'exécution, cette analyse est renforcée par le fait que les Associations, au travers des réunions du GT Maroc, pourront, après la phase de démarrage (2007-2008), réaliser des corrections collectives au Programme et aux logiques d'intervention des différents partenariats de manière à ce que les communes s'appuient les unes sur les autres dans l'exécution de leur programme respectif (par ex.: une commune qui aurait déjà travaillé sur un R.A. pourrait faire profiter les autres communes de son expérience, afin d'éviter de répéter d'éventuelles erreurs. Dans le même ordre d'idées, on pourra aussi imaginer des activités conjointes entre communes poursuivant durant la même année des R.A. identiques avec leurs partenaires respectifs).

5. Efficience de la procédure d'exécution prévue

Comme déjà évoqué plus haut, l'efficience du Programme pourra être assurée par la mise en commun des logiques d'intervention des partenariats. En effet, sur les 5 ans du Programme, les communes auront dû toutes atteindre les R.A. fixés par le cadre logique. Les Associations veilleront chaque fois à ce qu'il soit possible de favoriser les synergies, non seulement à des fins d'économie d'échelle mais également en vue de limiter, bien entendu, le développement de logiques d'intervention contradictoires.

Cette situation ne pourra toutefois s'envisager qu'à l'horizon 2008-2009, une fois que les différents partenariats auront chacun réellement trouvé leurs marques et démarré la mise en œuvre de leurs logiques d'intervention spécifique.

6. Égalité entre hommes et femmes

Le Programme Maroc doit s'inscrire dans le courant positif initié par la récente réforme du Code du statut personnel (*Moudawana*), entrée en vigueur en février 2004, qui établit de nouvelles règles sur le statut de la femme et de la famille. Sans qu'il s'agisse d'un objectif à part entière, le Programme Maroc accordera une attention toute particulière à la place de la femme. Les partenaires seront donc encouragés à promouvoir le rôle de la femme au travers des activités qu'ils développeront (par ex.: renforcer la présence des femmes dans les délégations bruxelloises, etc.). Des réunions particulières du GT Maroc ainsi que des formations spécifiques seront organisées.

7. Protection et sauvegarde de l'environnement

L'objectif spécifique du Programme Maroc repose sur l'axe de l'INDH promouvant la lutte contre l'exclusion sociale. Comme le précise d'ailleurs l'INDH, cet objectif ne pourra être atteint au détriment de la préservation de l'environnement et du patrimoine. Toutes les interventions mises en oeuvre dans le cadre de la programmation Maroc devront donc être pensées en fonction de ce critère. Elles seront analysées en ce sens par les Associations.

8. Durabilité (effets à long terme au bénéfice du groupe-cible) et désengagement

Le groupe-cible n'est autre que les administrations communales marocaines. Le renforcement de ce groupe-cible par l'intermédiaire des partenariats locaux a précisément pour objectif de ne pas envisager la coopération sous l'angle de l'opération *one-shot*, à effets à court terme, mais bien comme une collaboration dans la durée, devant déboucher sur des résultats à long terme.

En effet, l'amélioration de la qualité du service public local marocain (dans le cadre plus particulier de l'exclusion sociale) est par essence un objectif durable. Dans ce cadre, il est remarquable de constater que le premier résultat attendu n'est autre que la mise en place d'une structure chargée de l'action sociale. Il s'agit là d'un résultat qui, sans en avoir l'air, place les ambitions assez haut puisqu'il suppose, dans la plupart des partenariats, la restructuration de l'organigramme communal. Ce changement induit donc la prise en compte, à tous les niveaux, de l'importance de la dimension sociale dans la gestion d'une commune: au niveau politique par la mise à disposition de moyens humains et financiers en suffisance, et au niveau administratif par une modification profonde des habitudes de gestion. Au-delà du renforcement des compétences, il s'agit d'une véritable évolution politique, qui, si elle s'amorce grâce au Programme et apporte ses fruits sur le terrain (création d'un programme social, meilleure gestion des programmes et projets sociaux, développement de la participation, etc.) - comme nous le visons - présente peu de risque de retour en arrière après la fin du Programme.

9. Partenariat (rôle de chaque partenaire)

a. Communes marocaines : ces partenaires représentent les maîtres d'œuvre du programme – véritables chevilles ouvrières -. Ce sont les activités qu'ils mettront en oeuvre tout au long du Programme et les résultats qu'ils atteindront tous ensemble - mais avec leurs partenaires respectifs - qui concourront à la réalisation des objectifs spécifiques du programme. Au démarrage du Programme, on recense les partenaires communaux suivants: Sidi Bibi, Berkane, Tanger, Essaouira, Al Hoceima et Jerada.

b. communes belges : les partenaires belges assistent les communes marocaines dans la conception des programmes et jouent le rôle de conseiller technique. Au démarrage du

Programme, on recense les partenaires communaux belges suivants : Jette, Saint-Gille, Liège, Etterbeek, Schaerbeek et Forest. Quelques communes ont par ailleurs pris des contacts pour envisager un partenariat ultérieurement: la Ville de Bruxelles, Molenbeek-Saint-Jean, Auderghem.

c. *Association de villes et communes et acteurs supra-locaux.* Dans le cadre spécifique du Maroc, deux partenaires, au niveau des associations wallonne et bruxelloises sont envisagés:

- *la Direction générale des Collectivités locales:* elle souhaite être associée à l'ensemble des activités de capitalisation, de suivi et d'évaluation afin de pouvoir, le cas échéant, faciliter la coordination des partenariats belgo-marocains, renforcer les résultats enregistrés sur le terrain (approfondissement, diffusion, réorientation, ...) ou encore débloquer certaines situations problématiques. Ce souhait pourra se concrétiser fin 2007 par la signature d'un accord de collaboration avec le *wali* Directeur général des collectivités locales marocaines;
- *L'Association nationale des Collectivités locales marocaines (ANCLM):* cette association n'est pas en mesure, au démarrage du Programme, d'apporter un réel soutien, du fait de son orientation essentiellement politique assez peu opérationnelle. Toutefois, de par sa nature même, les associations wallonnes et bruxelloises maintiendront des contacts avec cette dernière en la tenant informée des reculs ou avancées enregistrés dans les différents partenariats. Un partenariat avec l'ANCLM dans le cadre du Programme Maroc sera étudié en vue d'une éventuelle collaboration à court ou moyen terme.

E. *Bénéficiaires directs et indirects*

Les bénéficiaires du Programme (directs et indirects) ont pu être identifiés lors de l'atelier de programmation:

A. Les élus

- Fonction :
 - impulsion / orientation
 - décision / moyen financier
 - accompagnement / suivi
 - sensibilisation
- Intérêts / attentes :
 - satisfaction des citoyens
 - meilleur service public
- Craintes :
 - perte de légitimité
 - manque de soutien (absence de consensus au sein du Conseil)
 - tutelle trop présente
- Participation éventuelle :
 - contribution financière
 - prospection / recherche de financement
 - médiatisation / communication / information

B. Les fonctionnaires

- Fonction :
 - mise en œuvre concrètes des orientations politiques
- Intérêts / attentes :
 - acquisition de nouvelles capacités

- structuration interne / mise en place d'un organigramme au niveau social
- amélioration du cadre de travail
- reconnaissance du travail par la hiérarchie et les citoyens
- inscription du projet dans la durée
- amélioration de l'image du fonctionnaire auprès du citoyen
- responsabilité partagée
- Craintes :
 - surcharge de travail
 - manque de durabilité du programme
 - manque de soutien / de participation du politique
 - complication des procédures
 - tutelle trop présente

C. Les associations

- Fonction :
 - défendre le droit des personnes
 - détecter les besoins / participer aux diagnostics locaux
 - relais du terrain (bi- ou uni- directionnel en fonction du niveau d'entente entre la commune et les associations locales)
- Intérêts / attentes :
 - renforcer le climat de confiance / l'intégration / la reconnaissance de la commune
 - mise en réseau des associations
 - coordination des associations par la commune
- Craintes :
 - pas de reconnaissance
 - pas de financement
 - perte d'autonomie
 - instrumentalisation politique
- Participation éventuelle :
 - sensibilisation / action de terrain
 - apport financier à la politique communale
 - concertation / implication

D. Le citoyen (en général)

- Fonction :
 - usager / bénéficiaire
- Intérêts / attentes :
 - service public de qualité
 - cadre de vie amélioré
 - participation
- Craintes :
 - marginalisation
 - frustration par rapport au service non rendu
 - instrumentalisation politique
- Participation éventuelle :
 - adhérer au principe de solidarité
 - implication dans la réalisation sur le terrain

E. Le citoyen démuni

- Fonction :
 - o usager / bénéficiaire
- Intérêts / attentes :
 - o service public de qualité
 - o cadre de vie amélioré
 - o participation
 - o prise en charge et reconnaissance
 - o accompagnement social
- Craintes :
 - o non prise en considération
 - o renforcement de la marginalisation
- Participation éventuelle :
 - o adhérer au principe de solidarité
 - o implication dans la réalisation sur le terrain

Il convient toutefois de préciser que les *bénéficiaires directs du programme* sont bien les fonctionnaires ainsi que les représentants politiques concernés dans le cadre des partenariats développés.

Les *bénéficiaires indirects du programme* sont les citoyens (en particulier les plus défavorisés) habitant les zones couvertes par les partenariats ainsi que les associations actives dans le secteur social.

F. Hypothèses

- o Le résultat des élections communales marocaines, en 2009, ne modifie pas complètement le paysage des partenariats, ce qui occasionnerait des modifications profondes dans la mise en œuvre du Programme Maroc.
- o Les villes et communes marocaines disposent des moyens financiers et humains suffisants pour la bonne exécution des accords de partenariat et s'engagent à poursuivre leurs efforts en vue de leur pérennisation. Pour ce faire, elles libèrent les moyens humains et financiers nécessaires à l'atteinte de l'objectif fixé en matière d'exclusion sociale.
- o Le Gouvernement marocain poursuit ses efforts dans la mise en œuvre de l'INDH, dans les villes et communes ciblées.
- o Les villes et communes marocaines assurent une politique de partenariat basée sur la transparence et une communication ouverte entre partenaires.
- o Le programme des Associations de Villes et Communes dispose des ressources budgétaires nécessaires à sa bonne exécution.

2. Chronogramme des RA/OS

Le programme repose sur plusieurs partenariats communaux belgo-marocains. Chacun d'entre eux va s'atteler, **selon un calendrier propre**, à la réalisation des différents R.A. définis dans le cadre logique Maroc. Cette spécificité du programme rend par là même irréalisable l'élaboration d'un chronogramme général pour le Maroc. S'il est impossible de généraliser les informations dans un seul chronogramme, chaque partenariat sera par contre tenu d'en réaliser un pour sa

propre logique d'intervention. Ce chronogramme sera annexé aux conventions spécifiques entre partenaires communaux et précisé dans les plans opérationnels annuels des communes.

3. *Méthodologie*

En résumé : les partenariats, tous pays confondus, contribueront à l'OG du programme et, plus spécifiquement, les partenariats belgo-marocains poursuivront l'OS défini dans le programme pays (v. points 1.A et 1.B ci-dessus). La réalisation des activités prévues au sein de chaque partenariat permettra d'atteindre les résultats attendus et l'OS fixés lors de l'atelier de programmation marocain.

Pour atteindre ces résultats, deux stratégies, non mutuellement exclusives, pourront être utilisées :

- toutes les communes poursuivent chacune avec leur partenaire simultanément mais avec leur calendrier propre, l'ensemble des R.A. fixés (approche verticale);
- certaines communes, en consensus, prennent le leadership, en raison de leur expérience par exemple, sur certains résultats attendus et travaillent au profit de l'ensemble des partenariats (approche horizontale).

Par ailleurs, et quelle que soit la stratégie envisagée, les Associations analyseront lors des GT Maroc les activités envisagées dans les LIP des différents partenariats et effectueront tous les recoupements nécessaires en vue de favoriser les synergies et les économies d'échelle.

A. *Préparation*

Dans le cadre du Programme de coopération internationale communale financé par la coopération belge (DGCD), les Associations des villes et communes (UVCW et AVCB-VSGB) ont organisé du **16 avril au 20 avril 2007** au Maroc, à Al Hoceima, un **atelier de planification** dont l'objectif était de préparer la phase 2008-2012 de ce programme.

Cet atelier avait été préparé à l'occasion d'une réunion spécifique du GT Maroc¹⁹ réunissant les communes belges amenées à participer à l'atelier, ainsi qu'un représentant de la DGCD. Un expert marocain a présenté à cette occasion l'Initiative Nationale de Développement Humain²⁰ : son origine, ses tenants et ses aboutissants.

Cette préparation s'avérait indispensable à partir du moment où il semblait clair que le Programme de coopération internationale communale au Maroc devrait s'appuyer sur ce vaste chantier de règne dans lequel toutes les collectivités locales marocaines sont aujourd'hui largement engagées. L'atelier devait par contre permettre de préciser où pouvait se situer la plus value du programme belge (tenant bien entendu compte du fait que ce programme vise avant tout le renforcement des capacités des collectivités locales).

¹⁹ 8 mars 2007. La composition du GT est mentionnée dans la partie générale du programme.

²⁰ « Nous entendons par là la problématique sociale, qui constitue, pensons-nous, le défi majeur à relever pour la concrétisation de notre projet de société et de développement. (...) Cette initiative s'inscrit dans la vision d'ensemble qui constitue la matrice de notre projet sociétal, modèle bâti sur les principes de démocratie politique, d'efficacité économique, de cohésion sociale et de travail, mais aussi sur la possibilité donnée à tout un chacun de s'épanouir en déployant pleinement ses potentialités et ses aptitudes. C'est dans cette vision équilibrée et portée vers l'avenir, que s'inscrivent, du reste, les réformes fondamentales et les projets structurants que nous avons engagés, ainsi que les progrès et les acquis aujourd'hui engrangés, notamment dans les domaines de la consolidation de l'Etat de droit, de l'élargissement de l'espace des libertés, de la promotion des droits de la femme, de l'enfance et des catégories sociales démunies et fragiles », extraits du discours du Roi Mohammed VI, 18 mai 2005.

La thématique de **l'exclusion sociale** a été avancée par les Associations comme point de départ pour la réflexion. En effet, cette thématique pouvait répondre d'une part à la dynamique initiée par l'INDH et d'autre part à l'expertise des villes et communes wallonnes et bruxelloises.

Objectifs

A l'issue de l'atelier, les participants ont défini, de manière participative, les axes de travail pour le programme pluriannuel 2008-2012, présenté sous la forme d'un cadre logique complet : objectif général et spécifique, résultats attendus, activités, indicateurs, hypothèses.

L'atelier a également permis aux partenaires présents d'entamer le travail de planification opérationnelle sur 5 ans (définition de la logique d'intervention propre à chaque partenariat et répondant aux contextes particuliers des villes et communes marocaines partenaires, dans la perspective, bien entendu, du cadre logique défini en commun durant l'atelier).

Participants

Les Associations avaient décidé d'ouvrir l'atelier à un représentant par commune belge et deux représentants par commune marocaine (à condition que la délégation ne soit pas composée de deux représentants politiques). L'atelier a réuni au total 19 participants issus des communes marocaines suivantes²¹ :

- Tanger (2 représentants),
- Berkane (1 représentant),
- Oujda (2 représentants),
- Al Hoceima (2 représentants et un observateur),
- Sidi Bibi (2 représentants).

Les communes belges étaient représentées par :

- Ville de Liège (1 représentant),
- Saint-Gilles (1 représentant),
- Molenbeek-Saint-Jean (1 représentant),
- Schaerbeek (1 représentant),
- Jette (1 représentant),
- Etterbeek (2 représentants²²),
- Ville de Bruxelles (1 représentant).

Les organisateurs ont également invité à l'atelier le Wali Directeur Général des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur – tutelle sur les communes marocaines - qui a délégué à l'atelier le Chef de la Division du développement des collectivités locales, dépendant de la Direction de la Planification et de l'Equiperment de la DGCL.

Les évaluations qui seront effectuées dans chacun des pays partenaires (à mi parcours et en fin de programmation) permettront d'envisager d'éventuelles nouvelles orientations programmatiques (révision de la thématique actuelle ou développement d'une nouvelle thématique par exemple). Les Associations organiseront alors, le cas échéant, un nouvel atelier de programmation avec toutes les communes concernées.

²¹ A la dernière minute, la ville d'Essaouira a dû décliner l'invitation en raison de la visite du Roi du Maroc à Essaouira, qui a monopolisé toutes les forces vives.

²² Seule la commune d'Etterbeek a été autorisée à se faire représenter par deux personnes en raison du changement de coordinateur Nord-Sud. L'échevin en charge de la solidarité internationale a donc accompagné le nouveau fonctionnaire.

B. Identification

Cette étape d'identification concerne essentiellement les éventuels nouveaux partenaires communaux (voir PPA – partie général, page 25, pour plus d'information concernant les nouveaux partenariats).

Dans le cadre de cette phase, chaque nouveau partenariat pourra bénéficier d'une mission d'identification et de planification au Maroc.

C. Coordination

1. La coordination générale du Programme Maroc sera assurée par les Associations via leurs contacts directs avec les communes ainsi qu'avec le bailleur de fonds et tous les autres acteurs de terrain dans les communes concernées.
2. La coordination entre les communes du Nord sera assurée au sein des GT Maroc « Nord » sous la tutelle des Associations.
3. La coordination entre les communes du Sud sera assurée au sein d'une plateforme Maroc sous la tutelle, dans un premier temps, des Associations.

La coordination se matérialisera également par la mise en commun, à l'occasion des GT, des logiques d'intervention des partenariats et des plans opérationnels annuels. Cette mise en commun, réalisée chaque année, a pour objectif de donner un maximum de cohésion au groupe de travail, de capitaliser les expériences par leur diffusion et de produire des économies d'échelles.

La coordination entre les communes belges sera assurée au Nord par les Associations dans le cadre des GT (minimum 3 réunions/an). Le programme propose également de donner aux partenaires marocains (RA 8) les moyens d'assurer ces échanges au travers d'une plateforme de rencontres de manière à capitaliser les expériences, favoriser l'émulation entre les communes et envisager les économies d'échelles en matière de lutte contre l'exclusion sociale. Cette plateforme sera initiée par les Associations mais l'objectif est bien qu'elle puisse devenir à terme, si son utilité est avérée, fonctionnelle et autonome.

D. Exécution

La plus grande partie des activités développées dans le cadre de ce programme seront mises en œuvre par les partenaires locaux marocains avec l'appui et le conseil de leurs partenaires belges. La coordination des activités et la diffusion des principaux résultats seront développées par les Associations.

L'exécution du programme Maroc se décline donc en quatre temps :

- la logique d'intervention des partenariats (LIP), sorte de feuille de route des communes sur les 5 années du programme (ces LIP seront très certainement amendées par les communes en cours de programme au fur et à mesure que leur partenariat se développe et que la thématique évolue) ;
- les plans opérationnels annuels des communes, qui précisent les LIP (tant d'un point de vue opérationnel que budgétaire) ;
- l'évaluation externe ainsi qu'une mission d'orientation des Associations à mi-parcours, qui doivent permettre, le cas échéant, de réviser / réorienter le Programme Maroc ;

- l'organisation par les Associations en partenariat avec la DGCL, en fin de programmation, de la diffusion à plus large échelle des résultats engrangés (réussites et échecs).

A noter également qu'au niveau opérationnel, les partenaires locaux du Nord comme du Sud ne seront pas nécessairement cantonnés à la réalisation de leurs actions dans le cadre strict de leur partenariat mais, au contraire, que toutes les interactions possibles au sein de ce groupe Maroc seront favorisées, à partir du simple échange d'informations jusqu'à la mise à disposition de personnel pour appuyer les autres partenariats.

E. Évaluation et suivi des résultats

L'évaluation du Programme Maroc sera assurée en deux temps. Une première évaluation « à mi-parcours » sera réalisée afin d'étudier le chemin parcouru en regard des objectifs fixés en début de programmation. Cette évaluation sera suivie d'une mission d'orientation menée par les Associations et destinée, avec toutes les communes participantes, à faire le point sur l'avancement du programme et les éventuelles modifications à apporter à la programmation. En fin de programmation, une seconde évaluation portant cette fois non seulement sur les résultats atteints mais aussi sur les partenariats eux-mêmes et leur fonctionnement sera réalisée. Cette seconde évaluation doit permettre aux Associations de préparer la nouvelle programmation 2013 – 2017.

En matière de suivi des résultats, les partenariats seront priés de recourir aux indicateurs identifiés lors de l'atelier de programmation – quitte à les préciser - et validés par les différentes communes (voir cadre logique Maroc en annexe). Les valeurs de ces indicateurs seront transmises par les communes aux Associations en guise de tableau de bord. Outre ces indicateurs, les communes ont été encouragées à suivre toutes les données qui, dans le cadre plus spécifique de leur partenariat, s'avéreraient opportunes pour faire état de la progression de leur partenariat.

4. Synergies et complémentarités

A. Synergies

- o La coopération entre l'UE et le Maroc a défini 5 priorités stratégiques²³ :
 - développement des politiques sociales ;
 - modernisation économique ;
 - appui institutionnel ;
 - bonne gouvernance et Droits de l'Homme ;
 - protection de l'environnement.

Nous nous intéresserons tout particulièrement à la priorité sociale. L'UE dans son document de stratégie fait état du fait que malgré les efforts importants réalisés en matière de développement et d'action sociale, le Maroc souffre encore de déficits sociaux importants. L'objectif de l'UE est d'appuyer notamment les efforts nationaux visant à réaliser les OMD ainsi que ceux liés à l'INDH. Ce document précise encore que l'INDH offre une formidable opportunité pour les renforcer l'action sociale des collectivités locales, notamment des communes et des associations de base dans leurs efforts pour combattre ces graves fléaux sociaux (accès à l'éducation, analphabétisme, accès au système de santé, pauvreté, chômage, sous emploi et emploi informel,

²³ Document de stratégie UE – Maroc 2007-2013 et PIN 2007-2010.

qualité des prestations sociales, etc). Dans ce cadre, l'UE souligne que l'INDH constitue un puissant levier pour améliorer la gouvernance locale et la gestion des services sociaux de base.

Dans le PIN 2007-2010, l'UE précise que c'est la première fois dans l'histoire du pays que le Maroc développe une stratégie à moyen terme (INDH) d'une telle envergure en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans ce cadre, le programme communautaire devrait se traduire par un appui politique et financier à l'INDH dans son ensemble puisqu'elle entre dans les priorités politiques de l'UE à l'égard du Maroc. Le PIN 2007-2010, d'une hauteur de 654 millions d'euros, consacre d'ailleurs 45% de son budget au volet social (appui à l'INDH, soutien aux efforts en matière d'éducation, de développement de l'assurance maladie et de santé).

- Comme mentionné plus haut, le Programme Maroc vise également à créer des synergies avec l'INDH.
- Comme déjà largement abordé plus haut, nous n'insisterons plus sur les synergies mises en place entre les communes prenant part au programme.

B. Complémentarités

- ***PAD Maroc***, développé par la Coopération française et la Direction des Collectivités locales marocaines (DGCL). Ce programme, d'une durée de quatre ans (2005-2009) et d'un montant estimé à 11 millions d'euros, a pour objectif principal l'amélioration des conditions de l'exercice par les collectivités locales marocaines des compétences qui leur sont dévolues par la loi. Cet objectif s'articule autour de trois points spécifiques:
 - améliorer le cadre des relations entre les services de l'Etat et les collectivités locales et accompagner notamment l'évolution des missions des services de l'Etat, au niveau central et régional, dans le cadre de la mise en place de la décentralisation;
 - adapter l'offre de formation destinée aux élus et cadres administratifs et techniques des collectivités locales en définissant un schéma directeur national des formations et en mettant en place des structures d'appui aux élus: les Maisons de l'élus;
 - renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales par la réalisation de projets élaborés et conduits en partenariat avec des collectivités locales françaises et ce, à travers un dispositif expérimental d'appui aux collectivités locales, dit "laboratoire des maîtrises d'ouvrage locales".
- ***Programme des Nations Unies – ART GOLD Maroc*** (Appui aux réseaux territoriaux - Gouvernance locale et développement humain) 2005-2006

D'une part, ce programme vise à promouvoir la gouvernance démocratique au niveau décentralisé, à travers l'amélioration d'une approche participative dans la programmation du développement local et la gestion des ressources provenant de la coopération internationale. A cet effet, des mécanismes portant sur la concertation en matière de développement ainsi que des outils pour la mise en valeur de la dimension régionale sont développés.

D'autre part, il soutient le Gouvernement et les acteurs locaux (publics et privés) dans un processus de décentralisation et de développement participatif intégré au niveau des régions. A cette fin, une formation portant sur le renforcement des capacités des cadres et des élus en termes de planification locale du développement, de montage de projet et marketing territorial est assurée.

- **VNG** (Vereniging van de Nederlandse Gemeenten): la VNG développe depuis 2000 des activités de soutien à la gouvernance locale marocaine au travers du financement de programmes municipaux de management, de voyages d'étude, de conférences, mis en oeuvre par la VNG elle-même ou par des communes néerlandaises. Pour ce faire, elle a mis en place une plate-forme municipale regroupant les municipalités néerlandaises et marocaines avec comme double objectif de contribuer, d'une part, au renforcement des processus de gestion locale au Maroc et de renforcer, d'autre part, la cohésion sociale aux Pays-Bas en promouvant la participation des citoyens hollandais d'origine marocaine aux projets mis en oeuvre. La VNG a ciblé 5 axes de travail prioritaires: la reconstruction (conséquence du tremblement de terre de 2004), jeunesse et sécurité, jeunesse et citoyenneté, décentralisation et relations Maroc - Pays-Bas.

Aujourd'hui, cette plate-forme regroupe 14 municipalités hollandaises et 18 marocaines.

C. Liens et réseaux

Les Associations ont déjà pris certains contacts informels avec leur consoeur de la VNG-Internationaal, de même qu'elles ont pris des contacts, lors de leurs missions au Maroc, avec la DGCL et le *Ministère marocain de la Coopération au Développement*. A ces occasions, elles ont pu présenter les tenants et aboutissants du Programme et des partenariats développés et mis en oeuvre par les communes bruxelloises, wallonnes et marocaines.

Lors de leur dernière mission au Maroc, elles ont pu également rencontrer le Président de l'*Association Nationale des Collectivités Locales Marocaines* (ANCLM). Cette dernière a vu le jour en novembre 2002. Elle est composée de représentants de 16 conseils régionaux, 61 préfectures et provinces, de 201 communes urbaines et de 1307 communes rurales. Elle est composée des organes suivants : une Assemblée Générale, un Conseil d'administration, un Bureau Exécutif, un Président et de 9 commissions sectorielles. L'ANCLM s'est donnée les objectifs suivants :

- Veiller à la coordination des relations entre les collectivités locales, faire connaître leurs réalisations et consolider les liens de partenariat entre elles ;
- Assurer la concrétisation et la diffusion des principes de la démocratie locale et la consolidation de la décentralisation.
- Harmoniser et consolider la position et la participation des collectivités locales dans les manifestations internationales: les congrès et les colloques internationaux ou régionaux et y renforcer la représentation marocaine;
- Rechercher des aides financières et matérielles au niveau national et international au profit des collectivités locales membres;
- Etudier la réglementation se rapportant à la pratique communale telle que prévue par les lois en vigueur;
- Renforcer le rôle des collectivités locales dans le développement économique, social, culturel, et sportif;
- Représenter les collectivités locales auprès des autorités publiques en tout ce qui concerne les affaires locales marocaines;

- Coopérer avec l'ensemble des autorités gouvernementales et des organisations, institutions ou associations internationales poursuivant les mêmes objectifs;
- Promouvoir la participation de la femme dans la gestion locale.

Il apparaît qu'aujourd'hui l'ANCLM – structure encore très jeune – cherche encore à trouver sa place sur la scène politique nationale et internationale. Elle n'est pas encore tout à fait opérationnelle et ne dispose d'ailleurs d'aucun staff. Un partenariat plus structuré, dans le cadre du Programme, entre l'ANCLM et les Associations n'est donc pour l'heure pas d'actualité mais à l'étude pour un développement ultérieur à court ou moyen terme. Dans l'intervalle, il a été convenu que les Associations feraient parvenir toutes les informations utiles à l'ANCLM concernant le Programme et ses avancées. L'ANCLM sera également invitée aux différentes activités de diffusion qui seront développées lors du Programme.

5. Conventions de collaboration

Les partenariats communaux belgo-marocains sont formalisés au travers de deux conventions :

- un protocole général de collaboration ;
- une convention spécifique "responsabilisante", portant uniquement sur le Programme quinquennal de coopération internationale communal.

Ces deux documents devront être signés avant le démarrage du programme quinquennal, et au plus tard pour le dépôt du premier Plan Opérationnel Annuel communal (POA) (c'est-à-dire à l'automne 2007). Pour plus d'informations concernant ces deux documents, nous vous renvoyons à la partie générale du PPA.

En ce qui concerne les Associations, des conventions de collaboration avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), ainsi qu'avec l'ANCLM sont à l'étude et pourraient être signées à court ou moyen terme. Ces conventions auraient pour objectif d'associer les deux organismes supra locaux dans la gestion du programme. De telles conventions donneront plus de poids au programme et lui permettront de bénéficier du soutien de la DGCL et de l'ANCLM dans la diffusion de bonnes pratiques et dans l'exécution des activités des communes si nécessaire.

Bibliographie

Rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc, suivi des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance, bulletin scientifique annuel de l'observatoire marocain de l'administration publique, Rabat, janvier 2006, p. 221.

Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, INDH, Août 2005, p.96.
Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain – Manuel de procédures, INDH, juin 2006, p. 42.

La lettre des collectivités locales, DGCL, Ministère de l'Intérieur, Rabat.

Site internet de l'INDH: www.indh.ma

Politique de population et développement humain au Maroc : bilan des cinquante années passées, CERED (Haut Commissariat du plan), décembre 2005 (voir www.rdh50.ma).

Instrument européen de voisinage et de partenariat, Programme Indicatif National 2007 – 2010.

Instrument européen de voisinage et de partenariat, Document de stratégie 2007 - 2013.