

PNABM-593

22501

Royaume du Maroc
Ministère de l'Intérieur
Direction Générale des
Collectivités Locales

Agence Américaine pour le
Développement International
(USAID) / Maroc
Projet No. 608-0194

USAID PROGRAM LIBRARY
RABAT - MOROCCO

PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN DE TETOUAN
PROGRAMME D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE FORMATION

Mission

Assistance à la Présidence du Conseil Municipal
REORGANISATION DES STRUCTURES MUNICIPALES
Rapport de synthèse de la Phase 1

Juin 1992

Research Triangle Institute
Research Triangle Park
North Carolina, USA

Techniques Urbaines-Maroc
24, rue Moulay Rachid
Rabat, Maroc

Assistance à la Présidence du Conseil Municipal

REORGANISATION DES STRUCTURES MUNICIPALES

Rapport de synthèse de la Phase 1

Juin 1992

AVANT - PROPOS

La présente étude de synthèse porte sur l'organisation et le fonctionnement de la Municipalité de Tétouan, inscrite comme Mission du Volet "Assistance à la Présidence du Conseil Municipal" dans le Programme d'Assistance Technique et de Formation (Projet de don n°608-0194 de l'USAID). Ce Programme constitue l'un des volets du Projet de Développement Urbain (PDU) de Dersa- Samsa.

L'équipe de Consultants RTI/TUM, chargée de cette première Mission, se compose de Jacques PERREAUT (Directeur Général de la Municipalité de Québec au Canada) et de Brahim ZYANI (Maître de conférence à Rabat).

Juin 1992

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
RESUME-SYNTHESE	
INTRODUCTION	1
1- DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION MUNICIPALE	5
1.1- Etude et analyse des structures municipales de Tétouan	6
1.1.1- Les services du secrétariat de la Présidence municipale	6
1.1.2- Les services des prestations administratives et économiques	6
1.1.3- Les services financiers	9
1.1.4- Les services techniques	11
1.1.5- La Cellule PDU	19
1.2- Système de communication et processus de prise de décision dans l'organigramme municipal de Tétouan	20
1.2.1- Lieux et modalités d'articulation entre niveau décisionnel et niveau opérationnel: l'analyse du processus de décision	20
1.2.2- Caractéristiques du système de communication en vigueur	21
1.3- L'évaluation des ressources humaines municipales: l'extraordinaire opération de recrutement de Septembre 1991	23
1.3.1- Les données quantitatives et qualitatives des ressources humaines municipales en Novembre 1990	24
1.3.2- L'opération de recrutement du nouveau personnel communal	27
2- REORGANISATION GENERALE DES SERVICES ET MODERNISATION DU FONCTIONNEMENT DE L'APPAREIL MUNICIPAL	30
2.1- Présentation des nouvelles structures	31
2.1.1- La dynamisation du secrétariat général	31
2.1.2- Les services raccordés au secrétaire général	34
2.1.3- Les divisions auxiliaires	36
2.1.4- Les divisions opérationnelles et techniques	39
2.2- Amélioration des communications et développement des ressources humaines municipales	48
2.2.1- Les mécanismes d'amélioration de la communication	48
2.2.2- L'implantation d'un programme de formation	49
3- PLAN D'ACTION ET MODALITES DE SON EXECUTION	52



**PROJET DE DEVELOPPEMENT URBAIN DE TETOUAN
PROGRAMME D'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE FORMATION**

**ASSISTANCE A LA PRESIDENCE DU CONSEIL MUNICIPAL
REORGANISATION DES STRUCTURES MUNICIPALES**

RESUME - SYNTHESE

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la réalisation du Projet de Développement Urbain (PDU) de Dersa-Samsa de Tétouan. Elle ne porte pas sur le projet lui-même, mais sur les procédés organisationnel, administratif et financier mobilisés pour sa mise en œuvre. On voudrait par le biais de cette étude dite "Assistance technique au Président du Conseil municipal":

- connaître au juste la capacité réelle de la Municipalité de Tétouan, le responsable principal de la réalisation du projet, à prendre en main la conduite de cette vaste opération de développement urbain.

- aider la Municipalité à mettre en place un nouveau style en procédant à la modernisation de ses structures et à l'amélioration des méthodes et des procédés de travail de ses services techniques appelés à jouer un rôle déterminant dans la phase de réalisation.

L'étude a été réalisée à la suite d'une série de séjours d'observations destinés au recueil des informations sur place à Tétouan. Des séances de travail avaient été tenues avec les principaux responsables de la gestion municipale (Elus et fonctionnaires communaux) sur la base des termes de référence définis par la mission "Assistance technique au Président du Conseil municipal", l'un des volets du vaste Programme d'assistance technique et de formation mené par l'USAID-Maroc en collaboration avec les différentes institutions concernées par la réalisation du PDU.

L'objectif poursuivi étant:

- l'étude de l'organisation municipale dans ses deux dimensions les plus importantes, structures et compétences.

- l'analyse du système de communication et de circulation de l'information en vigueur (le fonctionnement des services).

- *l'état des ressources humaines, répartition du personnel et les besoins en formation exprimés et ressentis par les agents municipaux.*

De manière générale, les investigations se sont déroulées dans de très bonnes conditions en dépit de la carence des données statistiques et de chiffres relatifs aux différents aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil municipal tétouanais. Le rapport élaboré comprend deux parties:

- *la première est une sorte de diagnostic organisationnel,*
- *la seconde préconise des remèdes, des propositions concrètes aux dysfonctionnements organisationnels majeurs repérés.*

1- LE DIAGNOSTIC:

On distingue deux phases: la situation de départ qui correspond à l'état initial dans lequel se trouvait la Municipalité lors des premières visites et les évolutions constatées par la suite donnant une nouvelle configuration à l'appareil municipal.

1.1- La situation de départ:

Au début, en 1990, trois traits généraux prédominaient l'organisation et le fonctionnement de l'appareil municipal tétouanais:

- *le cloisonnement des structures*
- *la centralisation du pouvoir de décision et de direction*
- *le manque de rentabilité et le peu d'intérêt (insouciance) pour l'efficacité.*

A/ Le cloisonnement des structures est perceptible à deux niveaux:

- au niveau global marqué par l'absence d'une autorité de liaison et de coordination assurant le lien entre les différentes composantes de l'appareil municipal (divisions). La mise en veilleuse du Secrétaire général de Municipalité se traduit par une tendance à l'éclatement de l'action municipale et par une sorte de perte des objectifs poursuivis par les différents segments de l'appareil municipal.

- et au niveau du système de communication interne marqué par la rétention quasi généralisée de l'information ainsi que par le nombre très limité des données échangées entre les services communaux peu enclins à travailler ensemble pour résoudre des problèmes communs.

B/ Le pouvoir de décision est très centralisé à Tétouan. Tout part et aboutit à la présidence du conseil. Sont évoqués, à ce niveau, aussi bien les problèmes d'ordre stratégique dont les implications sont extrêmement lourdes de conséquence que les questions insignifiantes relevant de la gestion quotidienne des services. Cette situation a des répercussions fâcheuses sur les chefs des services cantonnés dans un rôle secondaire en dépit du savoir faire dont ils ont fait preuve.

C/ L'administration municipale tourne au ralenti. Exceptés quelques rares responsables administratifs, le souci de la rapidité et de l'efficacité dans l'exercice des tâches est quasiment absent. Les normes de productivité, et encore moins les considérations de qualité sont pratiquement inexistantes.

Le travail administratif est réalisé sans aucune considération, ni de coût ni de rentabilité. Cet état d'esprit résulte de la concordance de deux facteurs: le relâchement de l'encadrement des ressources humaines existantes (en 1990, les cadres supérieurs ne représentent que 2,3% de l'effectif total du personnel municipal). Et l'absence d'une véritable politique du personnel basée sur la motivation des agents municipaux et la satisfaction de leurs attentes à caractère social.

1.2- L'évolution du système municipal tétouanais:

En l'espace d'une année, de novembre 1990 à décembre 1991, l'organisation municipale en place a connu des transformations importantes. Cependant, ces évolutions sont loin d'être révolutionnaires et ne bouleversent pas totalement le mode de gestion bureaucratique qui prévaut dans la gestion des affaires municipales. De manière générale, les changements constatés ont trait aux trois aspects suivants:

- la restructuration de la Division technique*
- le recrutement de nouveau personnel*
- l'adoption de nouveaux procédés de gestion*

A/ La Division technique constitue l'épine dorsale de l'appareil municipal. C'est à la fois le plus important employeur et l'unité administrative qui dispense le plus de prestations au profit de la population. Son hypertrophie a tout naturellement abouti à l'émergence en son sein d'un service quasi "autonome" chargé de l'environnement, et domicilié dans un bâtiment à part. Ses attributions s'étendent aux domaines suivants: gestion des espaces verts et des cimetières, l'assainissement liquide, la collecte des déchets ménagers, le suivi de l'établissement du Schéma Directeur d'Assainissement Liquide (SDAL) et, à terme, la gestion de la future station de traitement des eaux usées.

B/ En 1991, les moyens en personnel de la Municipalité se sont enrichis de 140 agents supplémentaires. Les cadres supérieurs en représentent une proportion fort importante, 32 agents sur 140, soit 22,2%, les cadres moyens 31% alors que les cadres subalternes représentent 45%. Avec cette grande opération de recrutement, derrière laquelle se profile l'ombre du Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir (CNJA), la structure d'encadrement municipal change de physionomie et perd son caractère pyramidal.

L'arrivée des nouveaux cadres est de nature à élever les niveaux de qualification des agents municipaux; elle va certainement contribuer à l'amélioration des services rendus aux habitants de la ville.

C/ Petit à petit de nouveaux procédés de gestion font leur apparition dans la Municipalité. Parmi les innovations remarquées, une mention très spéciale doit être réservée à l'usage de l'informatique. L'apport de l'USAID dans ce domaine y est pour beaucoup tant au niveau de la Cellule PDU où l'informatisation du travail est très poussée, qu'au niveau du service informatique appelé à jour un rôle pédagogique dans ce domaine.

On notera aussi que la réflexion actuelle menée par l'USAID sur les aspects organisationnels est en passe de produire des effets très positifs sur les cadres municipaux devenus très sensibles à l'application des procédés modernes de gestion dans leurs services respectifs.

2- LES PROPOSITIONS:

Elles sont nombreuses, et des inées à améliorer le système de gestion municipal. De manière générale, trois actions fondamentales sont nécessaires pour pallier aux multiples insuffisances soulignées dans l'étude; il faut agir sur les structures, revoir les procédures et les méthodes de travail, et enfin s'occuper sérieusement du développement des ressources humaines.

2.1- L'action sur les structures:

Elle comporte trois volets étroitement liés. Chacun d'eux fait l'objet d'indications très détaillées sur les mesures à prendre. Cette note de synthèse ne permet pas d'en faire l'énumération exhaustive. Par conséquent, seules sont ici évoquées les principales grandes lignes des changements organisationnels recommandés.

- nécessité d'un recentrage de l'appareil municipal autour du Secrétaire général dont la dynamisation constitue un élément important du processus de modernisation des structures administratives municipales. Le Président du Conseil doit retrouver, à travers ce changement, son véritable rôle qui est celui de la fixation des objectifs, de la définition de la stratégie d'action d'ensemble, et surtout la défense des intérêts fondamentaux de la ville auprès des autorités supérieures et des organisations financières nationales et internationales.

- opérer un regroupement des services communaux en un nombre très limité de division accompagné d'une réaffectation de tâches, de compétences, parfois même de service entier à l'intérieur des nouvelles unités portant une dénomination nouvelle.

- proposition et élaboration d'un nouvel organigramme caractérisé par une grande cohérence et fondé sur une observation des mécanismes de fonctionnement de l'appareil municipal et tenant en compte des principes d'organisation administratives (voir Schéma n°4- p.33 du présent rapport).

2.2- L'action sur les procédures et les méthodes de travail:

C'est cet aspect de l'organisation municipale qui comporte de nombreuses défaillances. Aussi, le rapport consacre-t-il une analyse très fine aux mécanismes de communication, au processus

décisionnel et à l'informatisation des tâches à caractère répétitif.

A/ Pour dépasser le "déficit" de communication interne qui caractérise le système municipal tétouanais, il est recommandé que soit instauré des nouvelles règles de circulation de l'information, et ce en procédant à:

- la mise en place d'une instance de coordination pour assurer les liaisons horizontales et gérer le flot des instructions verticales et la masse des données ascendantes.*
- l'institutionnalisation de réunions fréquentes et durables entre les différents acteurs concernés par la gestion municipale (Elus, Président du conseil, Secrétaire général et Chefs de divisions et de services).*
- améliorer les supports techniques de la communication et s'occuper de la communication en direction du public.*

B/ La présente étude suggère une pratique large de la décentralisation dans le processus décisionnel, notamment au profit des Chefs de division qui se trouvent le plus souvent en relation directe avec les problèmes et qui doivent les plus souvent prendre des décisions rapides pour sauvegarder l'image de marque de la Municipalité. L'extrême centralisation qui caractérise le fonctionnement actuel du système municipal tétouanais réduit très sensiblement la capacité d'action des services municipaux sur leur environnement, et risque, à la longue, de provoquer une situation de blocage au détriment des couches sociales les plus déshéritées pour lesquelles justement le PDU est destiné.

C/ Enfin, le rapport préconise le recours à l'informatique pour l'accomplissement de toutes les tâches à caractère répétitif et bureaucratique pour rationaliser davantage le fonctionnement des services et amorcer une modernisation réelle et profonde de l'appareil municipal. L'informatique doit être conçue comme un facteur de promotion de nouveaux rapports entre l'administration municipale et son public. Ce n'est pas une fin en soi même, mais un moyen pour rapprocher la décision administrative et la mettre à la portée du plus grand nombre de citoyens.

2.3- L'action sur les hommes:

Les hommes constituent la pièce maîtresse de tout système d'action collectif. Aussi, l'étude insiste-t-elle sur la nécessité d'implanter dans la Municipalité un programme de formation continue destiné à mettre à jour incessamment les connaissances, les aptitudes et les procédés de travail de ses agents; un tel programme de formation, rappelle l'étude, permet de réaliser un triple objectif:

- améliorer la productivité des agents formés,*
- permettre aux services d'atteindre leurs objectifs,*
- permettre aux agents municipaux de valoriser leurs carrières grâce aux possibilités de requalification et de promotion qui leur sont ainsi ouvertes.*

En somme, l'utilisation efficiente des hommes dont la Municipalité dispose passe par l'intégration de la fonction de développement des ressources humaines au sein de la nomenclature des tâches exercées au niveau municipal.

Enfin, un plan d'action de huit axes est présenté à la fin de l'étude; il comporte les mesures concrètes à mettre en œuvre, les objectifs recherchés à travers ces actions et surtout le calendrier de leur mise en application:

- l'adoption par le Conseil municipal de l'organigramme proposé*
- la nomination par l'administration centrale des chefs de division et de service prévus par le nouvel organigramme*
- le recrutement d'un Secrétaire général*
- l'organisation d'un séminaire de sensibilisation des nouveaux responsables*
- l'amélioration des conditions de travail*
- la création d'un régime indemnitaire de fonction*
- la mise en place d'un plan de formation et programmation des crédits nécessaires à son application*
- l'institution d'un greffier municipal.*

INTRODUCTION

Durant des siècles, la ville de Tétouan a toujours été considérée comme une capitale régionale, mais, pour des raisons diverses, sa capacité d'attraction a diminué au fil du temps, entraînant *ipso facto* un rétrécissement progressif de sa zone de domination. Certes, le protectorat espagnol va confirmer Tétouan dans ses fonctions de métropole régionale. Mais, coupée des villes impériales les plus proches (Fès et Meknès), Tétouan allait connaître un essor économique et social moins soutenu que celui enregistré par la plupart des grandes villes situées dans la zone d'occupation française.

Après l'indépendance (1956), Tétouan devient chef-lieu de province. Cependant, la nouvelle province ne recouvre qu'une partie de l'ex-zone Nord.

En 1982, la population de celle-ci était estimée officiellement à 702.200 habitants dont 50% résident en zone rurale. En effet, le recensement général de la population, établi en 1982, évalue la population urbaine de la Province de Tétouan à 364.725 habitants, répartis entre les six centres urbains qui en constituent, à l'époque, les agglomérations les plus importantes:

CENTRES URBAINS	POPULATION DE 1982
- Tétouan	199 615
- Ksar El Kabir	73 541
- Larache	63 893
- Fnideq	13 613
- Martil	9 185
- M'Diq	4 878
TOTAL POPULATION URBAINE	364 725

Cependant en 1985, une partie du territoire de l'ex-province de Tétouan est érigée en province à part entière dénommée Province de Larache à laquelle se trouve rattachée également la ville de Ksar El Kabir. Par contre les trois petits centres urbains précités à savoir Fnideq, M'Diq et Martil demeurent dans le giron de la ville de Tétouan et constituent actuellement les communes satellites les plus importantes de celle-ci.

Au début des années quatre vingt, Tétouan présente, au point de vue des différents indicateurs économiques, un bilan globalement négatif et défavorable, comparativement à la situation économique de la ville au début de l'indépendance. A titre d'exemple, en 1981, la ville comptait 40.395 actifs occupés, soit un taux d'emploi (nombre de personnes ayant un emploi sur 100 habitants) de 19% contre 24,9% en 1960 et 22,2% en 1971. C'est à dire qu'à Tétouan l'augmentation de l'emploi ne va pas de pair avec le rythme de l'évolution démographique. Si la population de la cité a augmenté au rythme moyen de 2,8% par an entre 1960 et 1971 et de 3,2% entre 1971 et 1982, l'emploi, lui, a augmenté au rythme de 1,8% seulement pendant la première période (1960-71) et de près de 2,7% durant la seconde période (1971- 81).

En plus, la structure de l'emploi à Tétouan réserve "la part de lion" aux activités non véritablement productives. Le rapport final du Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) en évalue le pourcentage total à 60% réparti entre l'administration qui fournit 22% d'emplois, le

commerce 21%, les petits services domestiques 16% et seulement 19% pour l'ensemble industrie-artisanat.

Cette situation économique précaire est corroborée par les données relatives aux établissements industriels employant au moins 10 personnes dont le nombre d'emplois a connu une stagnation remarquable passant seulement de 3.000 employés en 1956 à 3.591 en 1981.

Actuellement, parmi les projets de grande importance en cours de réalisation à Tétouan, dans cette dernière décennie du 20^e siècle, il y a lieu de citer le Projet de Développement Urbain (PDU) de Dersa-Samsa, destiné à améliorer les conditions d'habitat et de logements pour une grande frange de la population tétouanaise et à renforcer les équipements infrastructuraux de base dans la zone péri-urbaine concernée par ces aménagements. Ce projet met en rude épreuve la capacité d'organisation, de fonctionnement et de gestion de la Municipalité.

En effet, si la restructuration de ces quartiers sous-intégrés et l'arrêt de leur développement anarchique constitue une entreprise financièrement très coûteuse, dépassant les moyens financiers de la seule Municipalité de Tétouan (d'où le recours, en partie, à l'emprunt auprès de l'USAID), la mise en œuvre du projet, sa conduite et sa réalisation font au contraire appel aux structures administratives municipales. Et, comme la Municipalité manque d'expérience en matière de gestion et de conduite de projet aussi complexe que celui envisagé à Dersa-Samsa, il est tout à fait normal que celui-ci comporte un volet d'assistance technique qui s'adresse plus particulièrement à celle-ci afin d'augmenter sa capacité de gestion et d'améliorer sensiblement les méthodes et les procédés de travail qui y sont en vigueur. Autrement dit, on voudrait s'assurer que des changements importants soient introduits dans les processus de gestion municipale afin que ceux-ci concordent avec les exigences et les défis lancés par le dit projet.

A- Objet du rapport et contexte de son élaboration :

Ce rapport est le résultat de l'étude effectuée par l'équipe de R.T.I auprès de la Municipalité de Tétouan dans le cadre de la Mission dite "Assistance technique au Président du Conseil". La finalité de cette mission étant de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des services municipaux en dotant la ville de Tétouan d'une structure organisationnelle plus adéquate et plus efficace.

Ce rapport retrace les observations, les conclusions et les constatations recueillies sur place à Tétouan lors de quatre périodes d'investigation qui sont distinctes certes, mais très rapprochées dans le temps et étroitement liées aussi bien sur le plan méthodologique que sur le plan des objectifs poursuivis :

- la Première phase d'investigation s'est déroulée à Tétouan entre le 12 et le 24 Novembre 1990.
- la Deuxième phase a duré deux jours seulement le 3 et le 4 juin 1991.
- la Troisième phase s'est déroulée à Rabat et a englobé les villes de Salé et Meknès. Elle s'est passée la semaine du 7 au 11 octobre 1991.
- enfin, la Quatrième période d'investigation s'est déroulée à nouveau à la Municipalité de Tétouan du 16 au 21 décembre 1991.

Le présent rapport réunit donc tous les éléments d'information relatifs à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil municipal tétouanaise. Il en décrit les composantes, explique les

modes d'action qui y sont en vigueur à tous les niveaux et propose des solutions concrètes pour dépasser les goulots d'étranglement qui bloquent le fonctionnement normal de cet appareil.

Dans un premier temps, quatre aspects fondamentaux ont fait l'objet d'une étude détaillée :

- 1- la coordination générale des services et le rôle réservé au Secrétaire Général de la Municipalité dans ce domaine.
- 2- la description, l'analyse et l'étude des structures organisationnelles en place.
- 3- l'exploitation des données chiffrées relatives aux ressources humaines disponibles dans la Municipalité.
- 4- l'analyse du système de communication en vigueur et l'examen de modèle différent de circulation de l'information adopté par la Municipalité.

Ensuite, des investigations plus poussées sont venues éclairer sous un jour nouveau les domaines d'analyse et de réflexion sus-indiqués. Le plan d'action comportait des tâches précises, ayant trait à l'amélioration du fonctionnement du système municipal. On se proposait alors :

- 1- d'affiner et de compléter l'organisation générale des services municipaux en faisant ressortir les responsabilités, les tâches et les structures jusqu'au niveau le plus bas de l'organigramme municipal, à savoir les bureaux.
- 2- d'étudier en profondeur les tâches exercées au niveau de la division technique, le mode de regroupement de fonctions qui y est en vigueur, la répartition du personnel s'y référant tout en énumérant les sous-structures dont cette division se compose.
- 3- d'indiquer les mesures à prendre pour instaurer un système de communication interne efficace.
- 4- de recenser et étudier l'état des ressources humaines dans différentes divisions en terme de nombre et de correspondance entre fonction et qualification requise.

Bref, de manière générale, ce rapport est marqué par deux soucis principaux :

- la tendance vers l'approfondissement de l'analyse et de la compréhension des mécanismes de fonctionnement de l'appareil municipal d'un côté.
- et de l'autre côté, la recherche de solutions opérationnelles et de modalités de leur mise en œuvre, en tenant compte du contexte organisationnel et du personnel disponible dans l'organisation.

B- La démarche poursuivie:

L'Equipe chargée de la présente Mission a opté pour une démarche pragmatique qui consiste à affronter directement les services municipaux, en essayant d'accumuler le maximum d'informations sur la façon dont ils fonctionnent. Ainsi l'équipe de RTI est parvenue à :

- Interviewer les acteurs immédiatement concernés (Elus et plus particulièrement, le Président du Conseil, ses adjoints, les Présidents de Commission, le Pacha, le Responsable de l'ANHI- Antenne de Tétouan, les Chefs de Division, les Chefs de Service et l'ingénieur

chargé de la Cellule PDU).

- visiter les locaux: Le bâtiment principal de l'hôtel de ville, le local de la Cellule PDU, le garage municipal et le siège de l'ANHI à Tétouan.
- exploiter les documents écrits (analyse de Procès-verbaux des sessions du Conseil et des réunions des commissions permanentes auxquels il faudrait ajouter diverses notes de services et des notes élaborées pour le compte des présidents du conseil).
- assister à la session ordinaire du Conseil Municipal qui s'est tenue le 19/11/1990.
- distribuer deux questionnaires: l'un portant sur les effectifs du personnel employé par chaque division alors que l'autre était destiné à recenser les besoins en formation immédiat des employés municipaux.
- observer directement les lieux de travail, des équipements de bureau et du milieu administratif interne de la Municipalité, ponctuée par une visite des nouveaux bâtiments administratifs loués par le Conseil municipal.

Naturellement, comme toujours dans des situations pareilles, des obstacles réels, mais non insurmontables, se sont dressés devant l'Equipe. Les plus significatifs sont :

- le manque d'information élaborée dans le domaine technique (exemple le coût moyen des interventions réalisées par les services voirie et assainissement est inconnu).
- la carence de données statistiques et de données chiffrées (la Commune ne dispose pas d'un Bureau des statistiques).

Mais en dépit de ces obstacles, l'équipe chargée de cette étude est parvenue à comprendre les ressorts de l'organisation et du fonctionnement du système municipal tétouanais dans son ensemble. Nous en donnons ici deux lectures différentes. La première partie est consacrée au diagnostic détaillé de l'organisation et de type de gestion en cour dans la Municipalité (analyse et description de ce qui existe). Quant à la deuxième partie, elle sera consacrée à la présentation d'un schéma de réorganisation générale des services et d'un plan d'action de modernisation du fonctionnement de l'appareil municipal.

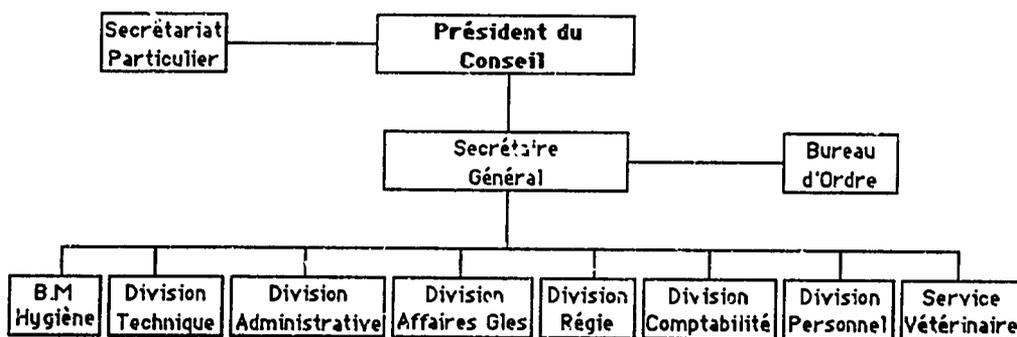
1- DIAGNOSTIC DE L'ORGANISATION ET DE LA GESTION MUNICIPALE

L'étude des problèmes d'organisation interne des services municipaux se heurte à différents obstacles, au premier rang desquels il faut citer le désintéressement quasi-total dans l'administration locale des problèmes de structure. Ces derniers relèveraient, suivant une conviction largement répandue chez les élus, d'un savoir inné et non d'un ensemble de techniques et méthodes scientifiques.

En outre, comme la recherche dans ce domaine s'intéresse à la manière dont sont réparties les tâches et les responsabilités entre les hommes et les façons d'agencement des différentes unités constitutives de l'administration d'une ville, par rapport aux autres, elle dépend beaucoup de l'existence et de la fiabilité des informations dont on peut disposer.

Ainsi, dans le cas de Tétouan, par exemple, l'organigramme officiel ne laisse planer aucune ambiguïté sur les lignes hiérarchiques, notamment, en ce qui concerne l'autorité dévolue au Secrétaire Général de la Municipalité et aux autres Chefs de Services. Or, dans les faits, le fonctionnement réel des services obéit à d'autres paramètres où l'organisation et le jeu des relations informelles s'éloignent complètement du schéma officiel.

Schéma n°1: L'organigramme officiel

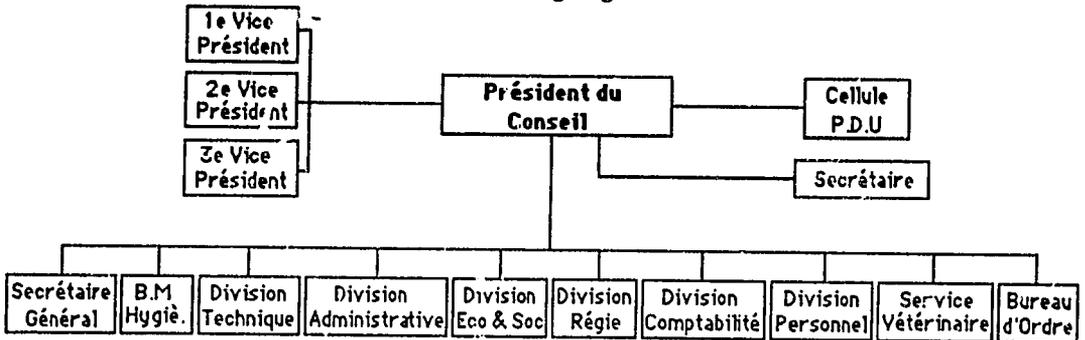


Commentaire du Schéma:

Cet organigramme a été établi par la Municipalité en réponse à la circulaire N°261 du 24 Décembre 1987 émanant du Ministère de l'Intérieur et portant sur "les structures organisationnelles des communes". Il appelle les remarques suivantes:

- L'organigramme accrédite le Secrétaire Général d'un rôle de supervision et de coordination qu'il ne joue pas dans la réalité.
- Il ne fait pas état de la présence permanente dans l'organisation des Adjoints du Président du Conseil.
- Il donne l'impression que les divisions municipales disposent du même poids et de la même importance ce qui n'est pas le cas dans la réalité puisque la Division Technique occupe une position privilégiée dans le fonctionnement de la Municipalité.
- Enfin, la Cellule du PDU, pourtant mise en place depuis plus d'un an, n'est pas répertoriée sur l'organigramme officiel.

Schéma n°2: L'organigramme réel

**Commentaire du Schéma:**

Cet organigramme est dit réel parce qu'il correspond à la réalité organisationnelle de la Municipalité de Tétouan. Elaboré par nos soins, il comporte de nombreuses lacunes dont il importe de signaler ici brièvement quelques unes. Elles feront toutes l'objet d'analyse plus poussée dans le cadre de cette étude:

- Le Président de Conseil exerce une supervision directe sur tous les chefs de division. Il n'y a aucune interface entre le niveau décisionnel et le niveau opérationnel.
- Les trois Vice-Présidents du Conseil participent au pouvoir de direction des services reconnu au Président du Conseil. Ils relancent les Chefs de division (plus particulièrement par téléphone) et les Chefs de service (plus particulièrement le Service de l'Urbanisme et du permis de construire) et font transmettre les nouvelles directives à tous les niveaux de l'appareil administratif municipal.
- La Cellule P.D.U, placée auprès du Président du Conseil, travaille en étroite collaboration avec la Division Technique. Il en résulte, dans les faits, un sentiment de double dépendance qui risque de désorienter l'un des services les plus importants de la Municipalité et qui se traduit par une méconnaissance du principe de l'unité de commandement nécessaire pour la gestion de l'un des services les plus importants pour la réalisation du P.D.U.

D'autre part, à Tétouan, le développement des responsabilités des élus rejaillit négativement sur l'organisation des services municipaux, dans la mesure où l'extension des responsabilités des élus n'a pas été accompagnée de mesures nécessaires en matière de bâtiment administratif et de rationalisation des services communaux. On s'est contenté, tout simplement, d'adopter un type d'organisation composé de six divisions dominées cependant par la Division Technique, et marqué par de nombreux cas de chevauchements des tâches et de doubles emplois.

Cette démarche demeure très insuffisante et ne permet pas de s'élever au dessus des tâches quotidiennes pour concevoir une action globale qui répond à un besoin d'orientation et de coordination. En effet, il est paradoxal de constater que l'insuffisance de spécialisation des services de la Municipalité ne renforce pas les liens latéraux entre ceux-ci, bien au contraire, ceux-ci vivent, pour l'essentiel, dans l'ignorance de leurs activités et de leurs projets respectifs.

D'autre part, on remarquera dans la Municipalité une certaine prédominance des tâches d'exécution à caractère répétitif, d'où le recours massif aux agents subalternes pour les réaliser.

Mais, avec la poussée urbaine et l'accroissement des demandes sociales qui en résulte et, surtout, dans la perspective du renforcement des responsabilités des élus qui vont hériter de nouvelles compétences, principalement dans le domaine de l'éducation nationale et de la santé publique (les

Communes vont se charger de la construction des écoles et des dispensaires), l'appareil administratif municipal doit intégrer de nouvelles fonctions comme celles de planification, de coordination et de contrôle, totalement absentes dans la Municipalité de Tétouan.

En effet, dans son état actuel, les services de la Municipalité de Tétouan souffrent de nombreux dysfonctionnements que l'on constate, dans d'autres communes de niveau démographique comparable. L'organisation interne des services municipaux y reste très sommaire (Chapitre 1.1), les circuits décisionnels et le système de communication sont inadéquants (Chapitre 1.2). Enfin la structure des ressources humaines est marquée par une nette prédominance des éléments d'exécution peu enclins à adopter les méthodes modernes de gestion (Chapitre 1.3).

1.1- Etude et analyse des structures municipales de la ville de Tétouan

Nous procédons, ici, à la description des structures administratives de la Municipalité de Tétouan en se basant, essentiellement, sur les données et les informations que l'on a recueillies sur place, auxquelles il faudrait ajouter, bien entendu, les observations directes accumulées durant nos visites d'étude effectuées auprès de la Municipalité. Le tout est complété par un certain nombre de contacts indirects et informels destinés à cerner le rôle de chaque service et les problèmes qu'il vit au sein de l'organisation.

Nous respectons le schéma de regroupement des tâches adopté et nous donnons pour chaque division un bref descriptif relatant les tâches qu'elle accomplit, les moyens qu'elle utilise et les différents obstacles auxquels elle fait face.

1.1.1- LES SERVICES DU SECRETARIAT DE LA PRESIDENCE MUNICIPALE:

Excepté une secrétaire, le Président ne dispose pas de secrétariat particulier comme on en trouve, aujourd'hui, dans la plupart des municipalités marocaines (sorte de cabinet composé de 4 à 6 agents dont deux secrétaires et dirigé par un cadre moyen ayant grade de rédacteur).

Mais, si la structure n'existe pas, la fonction, elle, existe et se trouve éparpillée entre de nombreux agents, y compris le Secrétaire Général qui en exerce une partie.

On notera, au passage, que l'existence d'un service de secrétariat particulier bien étoffé s'avère nécessaire et indispensable pour une Municipalité de grande ville comme Tétouan dont le Président, de surcroît, occupe une place centrale dans le fonctionnement du système municipal dans son ensemble. De même qu'il faudrait noter la présence quasi permanente dans la mouvance du Président du Conseil de deux bureaux occupés respectivement par le Premier et Second Vice-Présidents du Conseil.

1.1.2- LES SERVICES DE PRESTATIONS ADMINISTRATIVES ET ECONOMIQUES:

Ils sont au nombre de quatre, le Service du Secrétaire Général, la Division du personnel, la Division des Affaires Administratives et la Division Economique et Sociale.

A- Le Secrétaire Général : Dans la Municipalité de Tétouan, on ne soulignera jamais assez le rôle très marginal que joue le Secrétaire Général dans le fonctionnement de l'appareil administratif municipal au même titre que les autres fonctionnaires.

Actuellement, ses attributions sont réduites à des tâches routinières tout à fait négligeables par

rapport aux vraies exigences de cette fonction: il assure la préparation des réunions des Commissions, en rédige les procès verbaux et assiste aux sessions plénières du Conseil.

En plus, il s'occupe de l'état civil à l'échelon de la Municipalité, en vertu d'une délégation du Président du Conseil dans ce domaine. Par contre, il n'exerce aucun contrôle sur les autres chefs de division qui traitent directement avec la présidence.

Or, les véritables fonctions d'un Secrétaire Général de Municipalité sont totalement différentes de celles qu'on vient d'énumérer. Le Secrétaire Général s'occupe normalement des fonctions suivantes:

- Animation des rouages de toute l'organisation par le biais des instructions qu'il donne à tous les services.
- Etablit la jonction entre élus et chefs de division et de service.
- Assure le suivi de l'exécution des projets de développement impliquant l'intervention de plusieurs services.
- Coordonne les efforts des divisions en réunissant périodiquement les responsables pour discuter ensemble des mesures concrètes à prendre en vue d'affronter les problèmes qui se posent.

Il va de soi que le Secrétaire Général de la Municipalité de Tétouan est loin de remplir ces fonctions. Certes, il travaille en étroite collaboration avec les élus et assiste aux réunions et aux sessions du Conseil municipal, mais il est totalement coupé du reste des services qui ressentent le vide laissé par l'absence d'un véritable chef d'orchestre au niveau supérieur.

B- *La Division Administrative*: Sous cette appellation, la Municipalité a procédé au regroupement de tâches diverses: contentieux, organisation de circulation routière et signalisation (exemple, voie à sens unique), dénomination des rues, étude juridique du plan d'aménagement, traduction des documents en arabe et suivi des sociétés concessionnaires des services publics municipaux (Transport).

L'ensemble de ces tâches constitue le service administratif auquel il faut ajouter un autre service dit "Service foncier ou de patrimoine" dont les tâches sont également nombreuses: la tenue du Sommier de consistance, l'expropriation pour cause d'utilité publique, gestion de la zone industrielle et traitement des réclamations.

Les deux services sont coiffés par un seul cadre de formation supérieure d'ordre juridique mais ayant auparavant débuté dans l'administration comme adjoint technique qui a à sa disposition, en tout, 5 agents dont une rédactrice (Chef du Service administratif), 1 agent secrétaire, 1 agent public et 2 dactylographes. C'est pourquoi le manque de personnel qualifié vient en tête des problèmes que rencontre cette division, suivi du manque d'espace, d'équipement de bureau et des moyens matériels.

En effet, la Division Administrative est un peu le prototype des autres divisions de la Municipalité où le manque de personnel se traduit par une surcharge des cadres supérieurs qui en assurent la direction. En même temps Chef de division et Chef de service du Patrimoine, le Chef de la division administrative évoque et traite directement les affaires relevant de la compétence de sa division.

La conséquence est que, au bout de dix ans de son existence, la division en question n'a réussi à traiter définitivement que deux dossiers d'acquisition à l'amiable alors que les affaires en souffrance sont estimées à 700 dossiers. Pour atteindre sa vitesse de croisière, les moyens humains nécessaires sont évalués à 2 cadres supérieurs (1 juriste et 1 technicien), 2 cadres moyens et 2 secrétaires.

Toutefois, on estime que de nombreuses tâches de la dite Division doivent passer dans d'autres services afin de permettre à celle-ci de retrouver sa vocation juridique et travailler dans l'objectif de régler tous les problèmes de contentieux dans lesquels la Municipalité est partie prenante.

C- La Division du Personnel: Elle gère le personnel administratif, le personnel technique et le personnel ouvrier dont l'effectif total est estimé à 1126 agents (février 1992).

Toutefois, seules les opérations qu'exigent le déroulement de la carrière administrative des fonctionnaires (classés aux échelles 1 à 9), des agents temporaires ou de la main-d'œuvre municipale, sont effectuées au niveau de cette unité: recrutement, titularisation, promotion interne et avancement, congés et mise en retraite. Il s'agit d'une gestion purement administrative et juridique qui néglige les autres aspects de la gestion des ressources humaines (formation continue, planification, gestion prévisionnelle du personnel).

En particulier, la Division du Personnel n'a pas de prise sur deux paramètres fondamentaux de tout processus de gestion du personnel dans n'importe quel contexte organisationnel, à savoir le recrutement et la planification des effectifs.

Ainsi, le pouvoir de recrutement et de discipline est placé aux mains du Président du Conseil, quant à l'utilisation faite du personnel recruté, elle relève de la division auprès de laquelle les agents en question sont nommés.

Aussi, la Division du Personnel est-elle condamnée à faire de la gestion courante de la carrière administrative des employés de la Municipalité en dehors de toute perspective manageriale.

D'autre part, comme la fonction du personnel de Tétouan est très centralisée, les informations relatives aux emplois réels des agents ne remontent pas jusqu'au Chef du personnel. Il en résulte que les changements de poste de travail ne sont pas reportés sur l'état d'engagement du personnel intéressé (exemple, cas d'un ouvrier balayeur utilisé dans un emploi administratif et qui continue à bénéficier des indemnités pour travail pénible et salissant).

Toutefois, au sujet de cette division, on estime qu'elle devrait intégrer à ses fonctions le volet formation continue des agents subalternes et intermédiaires. La meilleure voie pour y parvenir est de préparer en étroite liaison avec les divisions concernées un plan annuel de recyclage du personnel intermédiaire de la Municipalité et de le proposer au Président du Conseil.

D'autre part, on remarquera que la taille gigantesque de la division technique, qui emploie un effectif de 500 agents justifie de procéder à une déconcentration de la gestion du personnel à l'intérieur de cette division.

D- La Division Economique et Sociale: Le rôle de cette unité est purement administratif. Dans les faits, ses activités économiques sont réduites à l'octroi des autorisations industrielles et commerciales, sans aucune étude d'impact sur l'économie municipale ou provinciale. A cela s'ajoutent l'état civil et l'aide municipale destinée aux associations à caractère social.

En effet, à la lumière des informations recueillies, on estime que l'encadrement de l'activité économique par la Municipalité est très faible. L'évolution du commerce de détail n'est pas maîtrisée (beaucoup de commerçants exercent sans autorisation, ce qui représente un manque à gagner très important pour la Municipalité).

La gestion de la zone industrielle ne s'inscrit pas dans une perspective de développement économique et sociale de la région. Elle ne relève pas de cette division; ce qui constitue une défaillance organisationnelle remarquée.

Or, beaucoup d'entreprises privées et de services destinés au public manquent à Tétouan (Exemples, réparation de gros engins utilisés par la Municipalité elle-même, réparation des ordinateurs,...) et la ville se doit de se doter d'une véritable division du développement économique et sociale capable de proposer des mesures concrètes pour attirer des investisseurs nationaux et étrangers (l'investissement espagnol notamment), et répertorier les services rares au niveau de la ville et leur accorder la priorité dans la zone industrielle.

1.1.3- LES SERVICES FINANCIERS:

L'activité financière de la Municipalité de Tétouan est couverte par trois unités, la Division de la Comptabilité, celle de la Régie Municipale et enfin la Perception qui relève de la Trésorerie Générale (Ministère des Finances).

A- La Division de la Comptabilité: La tâche principale de cette unité est la préparation du budget, en liaison avec la Régie Municipale et la Perception, sous le contrôle étroit du deuxième Vice-Président du Conseil, président de la commission financière, dont nous soulignons ici le rôle fort important dans le fonctionnement du système municipal.

Après adoption du projet de budget par le Conseil, et son approbation par l'autorité de tutelle, la Division de la Comptabilité en assure l'exécution, notamment, en ce qui concerne le volet du budget de fonctionnement (paie des fonctionnaires). Ensuite, elle se charge de la passation de tous les marchés de fourniture qu'exige le fonctionnement normal des services municipaux conformément à la réglementation en vigueur. Enfin, elle centralise toutes les informations nécessaires relatives aux emprunts contractés par la Municipalité, comme c'est le cas justement pour le prêt consenti par le FEC à la ville de Tétouan dans le cadre du PDU.

Cependant, en dépit de son rôle fondamental, les moyens dont dispose la Division de la Comptabilité sont très limités. Douze personnes seulement travaillent dans le cadre de cette unité dont le volume des tâches est très intense; d'où la tendance de cette Division à sous-traiter une partie de ses attributions à d'autres segments administratifs, comme la Division du Personnel et la Division Technique (par exemple, une partie des tâches de comptabilité concernant la paie des fonctionnaires est exercée dans le cadre de la Division du Personnel). De même, un bureau de la Division Technique, dit Bureau de la Comptabilité des Travaux, exerce des tâches de comptabilité au profit de cette Division).

L'effectif de cette Division comprend un rédacteur principal (échelle 9), 2 rédacteurs, 1 secrétaire principal, 3 secrétaires, 1 agent d'exécution, 3 dactylographes et un seul cadre supérieur, plus un administrateur adjoint qui vient d'être récemment recruté.

Notons enfin, que les tâches de cette unité se prêtent fort bien à l'informatisation d'autant plus qu'elle traite avec des organismes publics qui ont déjà accompli leur cycle d'informatisation (Caisse de Dépôt et de Gestion -CDG- et Régime Collectif d'Allocation de Retraite -RCAR-).

B- La Régie Municipale : Cette Division assure pratiquement la collecte de la quasi totalité des recettes municipales réglées au comptant, excepté la taxe urbaine et la taxe d'édilité basée sur rôle dont le recouvrement est fait par les services du Ministère des Finances, pour le compte de la Municipalité.

Après la Division Technique, la Régie Municipale est le deuxième service étoffé de la Municipalité (170 employés dont deux cadres supérieurs seulement). Elle est, par contre, le seul service dont la majeure partie du travail est effectuée à l'extérieur de l'Hôtel de ville : il s'agit principalement des abattoirs, des fourrières (2), des souks municipaux (6), du marché de gros, du marché central et de la gare routière.

Dans chacun de ces bâtiments, sont affectés des agents collecteurs qui perçoivent sur place les droits et les taxes qui reviennent à la Municipalité. En outre, il faudrait ajouter à cette liste les revenus du patrimoine municipal, les taxes sur les manifestations sportives et les taxes sur les spectacles, collectés par le biais des agents spécialement affectés à cette tâche.

Tout ce réseau de collecteurs, éparpillés à travers la ville en fonction des lieux des activités passibles de paiement de taxes à la commune, sont suivis et, en principe, contrôlés par le service "central" de la Régie domicilié dans l'Hôtel de ville. Celui-ci s'assure, tout particulièrement, de la bonne application de toutes les clauses de l'Arrêté municipal permanent N°213, récemment établi (24 Septembre 1990), déterminant les taux des taxes et impôts revenant au budget municipal, conformément à la nouvelle Loi sur la fiscalité locale.

En fait, la Division de la Régie Municipale, dans son état organisationnel actuel, est incapable d'exercer une supervision étroite sur tous les collecteurs qui opèrent à l'extérieur. Du fait de l'éloignement géographique, de la carence des cadres supérieurs et des procédés de travail utilisés pour le recouvrement (quittance et ticket), beaucoup d'informations ne remontent pas au service central situé à l'hôtel de ville. D'où des pertes de recettes importantes au détriment du budget municipal.

D'autre part, il faut insister sur la fragilité du statut de la Régie des Recettes Municipales qui ne peut engager directement des poursuites juridiques contre les contribuables récalcitrants.

Bref, l'organisation et la rationalisation des méthodes et des techniques de travail de cette division s'avèrent impérieuses dans l'optique du PDU. Pour cela, il faudrait commencer par l'informatisation des tâches effectuées par le service "central" vers lequel convergent toutes les données fiscales municipales, comme l'on a d'ailleurs l'intention de le faire dans le cadre de l'assistance technique et de formation apportée par l'USAID à la Municipalité, avant d'étendre son utilisation aux activités exercées à l'extérieur de l'Hôtel de ville (Marché de gros par exemple à la lumière des résultats obtenus par l'expérience de la communauté urbaine de Casablanca dans ce domaine).

En tout cas, la Régie Municipale de Tétouan devrait être renforcée en personnel qualifié et motivé, capable d'augmenter et d'améliorer le taux de recouvrement des taxes et impôts locaux, afin que la capacité d'autofinancement de la Commune soit plus élevée et son autonomie à l'égard de l'extérieur soit plus forte.

D'autre part, l'élargissement des responsabilités de la Municipalité dans la perspective des nouvelles compétences transférées aux Collectivités Locales militent en faveur d'une rationalisation de la gestion des services publics à caractère économique et financier, pour en maîtriser les recettes comme ce qui s'est justement passé pour le marché de gros dont les recettes sont passées de 130 à 500 millions de DH, à la suite du resserrement des mesures de contrôle à l'intérieur de l'établissement.

Enfin, et ceci excède les pouvoirs juridiques de la Municipalité, sauf si celle-ci aspire devenir un acteur exemplaire en la matière, il est temps d'instaurer un régime indemnitaire propre au personnel opérant dans cette division afin de le motiver dans l'exercice de sa tâche et s'assurer son identification aux objectifs de la Municipalité.

C- La Perception Municipale : C'est un service relevant de la Trésorerie Générale du Ministère des Finances qui assure le contrôle des engagements des dépenses de la Municipalité, conformément à son budget.

Le Percepteur vérifie la nature de la dépense, s'assure que son imputation budgétaire est exacte et que toutes les procédures formelles prévues sont respectées.

La logique de ce service est strictement financière et juridique, mais, compte tenu des rapports suivis et étroits qu'il entretient avec tous les services, principalement avec les deux services financiers précités, son apport en savoir-faire financier est favorablement apprécié par les élus.

1.1.4- LES SERVICES TECHNIQUES:

Ces services ont déjà fait l'objet d'une description dans le cadre d'un rapport établi en Mai 1988*.

La Division Technique demeure toujours l'épine dorsale de l'organisation municipale. C'est elle qui s'occupe de tous les travaux municipaux: construction des réseaux (voirie, assainissement et éclairage public, à l'exception de la distribution de l'eau potable et de l'électricité assurée par une compagnie publique indépendante dite Régie Autonome), création et entretien des espaces verts, collecte et transport des ordures ménagères, balayage des rues et propreté des voies publiques, entretien des édifices et des bâtiments municipaux, organisation matérielle des fêtes nationales, gestion du garage municipal, urbanisme, aménagement urbain et contrôle des constructions et des lotissements.

La division technique est le plus important employeur de la ville. Elle comprend 8 ingénieurs et architectes, 15 adjoints techniques, 5 conducteurs de chantier et quelques 470 agents d'exécution et ouvriers, soit en moyenne 61 agents d'exécution par ingénieur, ou encore 25 agents subalternes pour un technicien intermédiaire (adjoint technique et conducteur de chantier).

Toutefois, il faut signaler que ces taux d'encadrement diffèrent en fonction des services concernés. Le Service de l'Urbanisme n'emploie que 15 personnes dont 1 seul architecte et aucun cadre supérieur de profil juridique ou administratif; ce qui constitue une limite fondamentale à l'action de ce service qui délivre en moyenne 1.000 autorisations de construire par an.

Sur le plan organisationnel, la Division Technique est scindée en deux secteurs nettement différents: celui des travaux municipaux érigé en service portant le même nom dirigé par le Chef de Division lui-même (ingénieur municipal) et le secteur de l'urbanisme et du contrôle des constructions érigé également en service dirigé par un autre technicien (Architecte municipal).

La Division Technique de la Municipalité de Tétouan reste la "cheville ouvrière" de toute l'action municipale avec la responsabilité de l'étude, du suivi et de la réalisation de l'ensemble des travaux municipaux.

(*) "PDU de Tétouan: Evaluation de l'assistance technique et de la formation", USAID - RTI. 1988. pp. 16-17.

Se situant, de fait, au stade opérationnel de l'action municipale, cette division s'est toujours caractérisée par la présence en son sein d'équipes de terrain chargées de répondre aux besoins exprimés par la population.

De part son côté exécutif et opérationnel, la Division Technique a toujours connu une structure opérationnelle souple, multi-fonctionnelle et maléable, fondée sur des équipes (des brigades d'intervention) relativement spécialisées, agissant sur instruction directe de l'Ingénieur Municipal et dans une moindre mesure, du Président du conseil.

Cette structure simple, centralisée autour de l'Ingénieur Municipal, s'est avérée au départ très efficace, mais peu à peu, avec l'essor urbain que connaît la ville, cette configuration structurelle s'est avérée de plus en plus inadaptée et a connu, ces derniers temps, ses limites.

Les composantes actuelles de la Division Technique, telles que perçues dans la pratique de tous les jours, sont listées ci-dessous:

- *le Service Environnement* regroupe les fonctions de gestion des espaces verts, du cimetière, de l'assainissement liquide et solide et des études du Schéma Directeur d'Assainissement Liquide (SDAL).

- *le Service Plan* gère les constructions nouvelles et procède à la délivrance des autorisations de lôtir, de construire et du permis d'habiter.

- *le Service voirie* coordonne les activités d'entretien, de circulation et des grands travaux de voirie et d'assainissement.

- *le Service administratif et comptable* assure les fonctions de secrétariat de l'I.M. et celles de bureau des marchés.

- *le Parc Municipal* assure la maintenance du parc automobile, certaines fonctions d'entretien des bâtiments publics et sert de logistique à l'organisation des fêtes nationales.

- *le Service éclairage public* a pour tâches essentielles l'entretien des réseaux électriques municipaux (y compris le cas échéant à l'intérieur des bâtiments) et le suivi des grands travaux réalisés par des entreprises sous contrat avec la Municipalité.

Les attributions détaillées de ces différents services et leur fonctionnement sont développées dans ce qui suit à la lumière des informations recueillies, et à travers les discussions avec les responsables et après étude et exploitation des documents disponibles sur place.

A- Service Environnement :

Ce service, de création récente dirigé par un Ingénieur (de formation paysagiste), comprend 440 personnes permanentes et 305 occasionnelles, et s'est installé très récemment dans un local indépendant du siège de la Municipalité.

Initialement, le service avait pour unique mission la gestion des espaces verts et des cimetières.

Avec le démarrage des études du SDAL et le recrutement d'un Ingénieur horticole, le service a eu dans un deuxième temps la charge des espaces verts et du suivi des études du SDAL.

Dans un troisième temps, et dans le contexte actuel de structuration organisationnel, ce service est

finalement devenu effectivement responsable de tout ce qui relève de l'environnement à savoir, les espaces verts et le cimetière, l'assainissement liquide, l'assainissement solide ou ramassage des ordures ménagères et les études du SDAL avec, à terme, la gestion de la future station de traitement des eaux usées.

1- Section Espaces verts- Cimetières:

Cette section est dirigée par un Ingénieur horticole. Elle comprend le personnel suivant:

- Quatre adjoints techniques
- Deux plombiers
- Un caporal
- Quarante ouvriers permanents
- Trente cinq ouvriers en régie
- Huit gardiens

Ses activités peuvent être scindées en quatre volets distincts:

- l'entretien des jardins et plantations qui mobilisent en permanence 40 ouvriers, 1 technicien, 1 caporal et 8 gardiens.

- la gestion de la pépinière : D'une superficie d'environ 1 hectare, celle-ci assure l'approvisionnement d'une partie des plants pour les jardins et espaces verts urbains. Sa tenue mobilise en permanence 8 ouvriers et 1 technicien.

Dans l'enceinte de la pépinière, située près du cimetière, travaille en permanence une autre équipe de 8 personnes affectées à la production des blocs et à la gestion du cimetière.

- la cellule administrative: Elle assure l'interface avec les citoyens, s'occupe des correspondances et des problèmes divers de gestion; elle mobilise, en permanence, 2 personnes.

Le dispatching des ressources humaines s'effectue en pratique de la manière suivante:

- Une équipe affectée en permanence par jardin
- Une équipe d'intervention en fonction des besoins urgents et immédiats
- Une équipe de taille des arbres.
- Une équipe de décoration réservée, la plupart du temps, aux fêtes et événements nationaux et municipaux.

Les moyens matériels dont dispose, en permanence, la section espaces verts et cimetières sont les suivants:

- Une voiture
- Un camion-citerne
- Un camion de 3 mètres cubes
- Deux tondeuses
- Une moto-pompe
- Outillage divers.

Les affectations des équipes permanentes sont décidées par l'Ingénieur responsable suivant un programme préétabli et en fonction des besoins quotidiens et pressants.

Si l'organisation de cette section est globalement satisfaisante; il faut signaler cependant au passage le problème d'agression et de vol auquel est exposé continuellement le patrimoine vert de la ville de Tétouan.

2- Assainissement liquide:

Cette section est dirigée par 3 techniciens et comprend 4 Agents-Chefs de secteur, 39 ouvriers permanents et 15 ouvriers en régie.

Sa mission consiste dans l'entretien du réseau d'assainissement de la ville et le suivi de réalisation des projets nouveaux confiés à des sociétés privées.

L'entretien du réseau se divise en trois opérations:

- l'entretien et le curage du réseau d'assainissement de la ville qui est scindée en la circonstance en quatre secteurs distincts.
- le raccordement, à la demande des propriétaires, des nouvelles constructions au réseau d'assainissement municipal.
- la réfection des tronçons de réseau détériorés ou vétustes.

Les moyens matériels disponibles sont les suivants:

- une camionnette
- un dumper
- une hydro-cureuse immobilisée au parc municipal.

Il est à noter à ce sujet que l'hydro-cureuse, lourdement payé par la Municipalité, a été cependant très peu utilisée à cause de l'indisponibilité sur le marché national de pièces de rechange et de l'inexistence d'agents spécialisées rompus à l'utilisation de ce type de matériel.

C'est dire que l'acquisition par la Municipalité de matériel de ce genre devrait prendre en considération dans l'avenir l'expérience malheureuse de l'hydro-cureuse.

Par conséquent, toutes les travaux d'entretien ou de réfection se font manuellement, ce qui minimise, malgré toute la bonne volonté du personnel d'exécution, la portée et l'efficacité de leurs interventions.

D'autre part, la Municipalité ne dispose d'aucun planning de travail dans ce secteur, comme dans tant d'autres, les interventions se déroulent plutôt de manière anarchique, au coup par coup, en fonction des demandes explicitement exprimées par la population. On compte en moyen 120 opérations mensuelles recensées.

Il faut également noter, dans ce cadre, l'absence de tout document graphique ou plan de recensement exhaustif des réseaux existants qui permettrait une programmation rationnelle des interventions et de l'entretien du réseau de la ville.

Les seuls documents qui existent sont ceux élaborés dans le cadre des études récemment effectuées sur la Ville comme l'étude du PDU, et celle du SDAU.

L'étude du SDAL, actuellement en cours, pourrait combler ce vide par l'établissement, prévu par

les termes du marché d'étude, d'un plan de recellement global et détaillé du réseau existant.

Le second volet de cette section concerne le suivi des "grands projets" engagés par contrat avec des sociétés privées.

3- Schéma Directeur d'assainissement:

Cette section, encadrée par l'ingénieur Chef du Service Environnement, assure le suivi des études du SDAL. Elle a pour mission de coordonner l'ensemble des activités et d'approuver les documents produits.

Cette section devrait, à terme, assurer la gestion de la future station de traitement des eaux usées et devrait dès à présent se structurer dans cette perspective.

B- Service du Plan :

Les fonctions de ce service géré par l'Architecte Municipal sont multiples :

- instruction des dossiers d'autorisation de construire et de lotir (Commission de voirie).
- délivrance des permis d'habiter conjointement avec le Bureau d'Hygiène.
- étude et contrôle des constructions nouvelles.
- restauration et sauvegarde de la Médina
- traitement des réclamations des citoyens relatifs aux constructions.

Les moyens humains dont dispose le Service sont les suivants :

- deux Architectes dont l'Architecte Municipal
- deux Administrateurs Adjointes
- deux secrétaires
- dix techniciens (8 pour le contrôle des constructions, 2 pour le bureau d'étude)

Le service est scindé en différentes sections sans pour autant que la Division se fasse sentir nettement:

+ *Section "Juridique et réglementation"* qui a, pour activité essentielle, la vérification des dossiers d'autorisation pour présentation à la commission de voirie, la conformité avec le plan d'aménagement et le contrôle des constructions autorisées.

Il est à noter, à ce titre, que la ville a été scindée en 3 zones encadrées chacune par un Architecte :

- zone du PDU sous la responsabilité de la Cellule PDU et de l'Architecte de ce Service.
- zone Médina sous la responsabilité de l'Architecte chargé de la Restauration de la Médina.
- le reste du périmètre urbain sous la responsabilité de l'A.M.

+ Section "Réclamation" enregistre et traite l'ensemble des doléances des citoyens.

+ Section "Contrat" s'occupe du suivi des grands projets engagés par la Municipalité et réalisés par des Sociétés privées sous contrat.

C- Service de Voirie :

Ce service, directement rattaché à l'Ingénieur Municipal, emploie en totalité 39 personnes dont 24 permanents et 15 occasionnels; il est divisé en quatre cellules :

1- Cellule entretien :

Cette cellule est dirigée par un Technicien et comprend 5 équipes de 7 ouvriers chacune.

Quatre d'entre elles sont affectées en permanence pour l'entretien de la voirie suivant le planning d'intervention établi par le chef de service, mais également et surtout en fonction des réclamations émanant des habitants de la ville.

La cinquième équipe est affectée aux travaux de reflashage et aux travaux d'urgence.

Les interventions d'entretien se font suivant deux processus :

- chantier avec main d'œuvre exclusivement municipale qui représente environ 50% des interventions.
- chantier avec la coopération du citoyen qui prend en charge les frais de main d'œuvre et qui représente 50% du total des interventions.

Il est à noter que, par opposition à l'assainissement, très peu de réclamations écrites des citoyens parviennent à ce Service.

2- Cellule Grands Travaux:

Cette cellule, composée d'un responsable (Chef de service) et d'un dessinateur, assure le suivi et le contrôle des travaux importants confiés à des entreprises privées (rocade de contournement de la ville, réfection, etc...) avec participation aux réunions de chantier, établissement des Cahiers des Prescriptions Spéciales (CPS), prise d'attachement et établissement des décomptes de règlement des travaux.

3- Cellule Circulation:

Cette cellule comprend 10 personnes dont un Caporal et a pour tâche l'entretien de la signalisation verticale et horizontale.

L'ensemble des travaux relatifs à cette cellule est exécuté manuellement avec un outillage précaire.

Cette cellule se conforme aux décisions et recommandations de la Commission inter-service de la Circulation dans laquelle la Municipalité est représentée par l'Ingénieur Municipal

4- Cellule Administrative:

Cette cellule est composée d'un responsable et d'une secrétaire et a pour tâches essentielles la vérification des dossiers de constructions, la vérification et le suivi des dossiers de lotissements, les petites autorisations et les correspondances.

5- Cellule Topographie:

Cette cellule constituée d'une Ingénieur Topographe et d'une brigade d'intervention de deux personnes assure, pour l'ensemble des services de la Division, les fonctions de nivellement, d'alignement et d'implantation.

Sa principale fonction reste, cependant, la matérialisation des contraintes d'alignement et de respect des emprises publiques.

D- Service administratif et comptable :

Ce service, directement rattaché à l'Ingénieur Municipal, comprend trois personnes et assure les fonctions de secrétariat de l'Ingénieur Municipal (1 personne) et de bureau des marchés (2 personnes).

Il exerce toutes les tâches classiques d'un bureau des marchés à savoir l'établissement des CPS et avis d'Appel d'Offres à la concurrence, l'établissement et la vérification des décomptes de règlement des travaux et commande d'approvisionnement ainsi que l'établissement des bons de commande.

L'archivage et le classement des dossiers semblent satisfaisant. L'apport de l'ordinateur pour l'établissement des CPS est apprécié.

E- Parc Municipal :

Le Parc Municipal, d'une superficie d'environ 4.000 mètres carrés, est géré par un responsable qui compte 25 années d'ancienneté dans le service. Il englobe 140 personnes dont 80 chauffeurs et une vingtaine d'ouvriers spécialisés (mécaniciens, ferronniers, menuisiers, soudeurs, etc...).

Le Parc-Auto comprend:

- 56 camions dont 40 camions rammasse-ordures
- 2 camions hydro-cureur
- 3 Trax
- 2 dumpers
- et les voitures de service.

Il est composé de tous les postes de mécanique avec 2 fosses à graisse, d'un Atelier de ferronnerie, d'un Atelier de Soudure-Tolerie, d'un Atelier de Menuiserie et d'un poste affecté aux préparatifs et gestion des fêtes et événements nationaux et municipaux.

Le Parc fonctionne sous la direction générale de l'Ingénieur Municipal qui gère et décide de l'affectation des engins et matériels.

A part les camions ramasse ordures, la gestion du matériel n'obéit à aucune gestion planifiée, chaque service dispose de son matériel propre et toute décision de transfert ou de réaffectation doit passer par l'Ingénieur Municipal.

Le Parc ne dispose d'aucun stock de pièces détachées ; l'approvisionnement se fait au besoin par bon de commande visé par le chef de parc ou l'ingénieur municipal.

F- Service Eclairage Public :

Ce service qui est directement raccordé à l'Ingénieur Municipal, est dirigé par un technicien qui a derrière lui de nombreuses années d'expérience dans ce secteur. Il compte 23 ouvriers dont six ouvriers spécialisés.

Ces principales fonctions consistent dans l'entretien des réseaux municipaux (et par occasion des installations électriques des bâtiments administratifs) et dans le suivi des travaux confiés par la Municipalité à des entreprises privés (rocade de contournement de la ville, nouveau réseau...).

Ses moyens matériels se composent d'un seul camion élévateur, d'une Land Rover et de quelques éléments d'outillage.

Les interventions n'obéissent à aucun planning préétabli; elles s'opèrent en fonction des urgences et des instructions de la ligne hiérarchique.

Le service de l'éclairage public dispose d'un stock de pièces de rechange qui n'a pas pu être évalué dans le cadre de nos investigations.

Bref de manière générale, on estime que la Division Technique de la Municipalité de Tétouan affronte des défis considérables dus à l'essor urbain que connaît la ville; elle traverse une phase de restructuration à laquelle il faudrait rapidement mettre fin en apportant des solutions rationnelles et adéquates aux nombreuses défaillances qui marquent le fonctionnement de cette unité :

- organisation administrative anachronique et inadéquate.
- absence totale d'objectifs globaux et sectoriels.
- absence d'une nette distinction entre la fonction d'entretien et la fonction d'équipement, c'est-à-dire de construction de nouveaux équipements.
- nécessité de faire face à la concurrence du secteur privé en améliorant la qualification des agents chargés de la supervision et du suivi de travaux, tout en leur garantissant une rémunération suffisante et adéquate.
- nécessité d'entamer une réflexion au sein de la division sur l'opportunité d'organiser certaines de ses fonctions sur une base géographique afin de rapprocher les services concernés des lieux d'exercice des travaux: (le ramassage des déchets, l'entretien du réseau d'assainissement, la propreté des rues).

Dans cette perspective, il faut insister sur les mesures suivantes:

- opérer une nouvelle organisation interne de la dite division afin d'y réhabiliter les tâches d'études, de planification et de prévision actuellement quasi absentes de la préoccupation de celle-ci.

- transférer les services de l'urbanisme et du contrôle des constructions dans une autre division de préférence à caractère juridique dans la mesure où la conception des plans d'aménagement, c'est à dire la planification du développement spatial de la cité, relève de la province. La Municipalité étant simplement chargée de leur application.

Bref, le développement de la ville repose sur les efforts conjugués déployés par les cadres supérieurs, les techniciens intermédiaires et les ouvriers relevant de cette unité. D'où l'extrême nécessité de dynamiser, de moderniser les structures techniques en place et de motiver les hommes qui en assument la responsabilité afin de les rendre conscients de leur véritable contribution dans la sauvegarde de l'infrastructure urbaine.

1.1.5- LA CELLULE P.D.U:

Créée par la Municipalité pour accompagner et mettre en œuvre le Projet de Développement Urbain Dersa-Samsa, cette Cellule est rattachée directement au Président du Conseil. Elle travaille en étroite collaboration avec l'antenne ANHI de Tétouan pour tout ce qui est du suivi des études de travaux prévus par le projet et se charge également du recouvrement des coûts.

Structure légère, formée de 6 personnes dont 2 cadres supérieurs (un ingénieur Chef de projet et un architecte) aux attributions diverses et variées, l'unité en question ne possède pas les autres divisions municipales de leurs tâches dans le cadre de la zone précitée, mais veille, tout simplement, à la cohérence des interventions de celles-ci, conformément au plan général de l'exécution des travaux relatifs au dit projet (Exemple, intervention de la Cellule dans la procédure d'instruction des demandes de permis de construire concernant la zone du projet).

Il faut reconnaître que sa tâche dans ce domaine est particulièrement rude et délicate, dans la mesure où la Municipalité ne comporte pas d'autorité chargée de la coordination de l'ensemble des services municipaux (défaillance du Secrétariat Général). En fait, le Chef de la Cellule PDU pourra s'appuyer sur l'autorité du Président du conseil pour régler, ponctuellement, tous les problèmes de coordination qui se posent entre les autres services.

Néanmoins, l'obstacle majeur que devrait affronter cette Cellule est celui des recouvrements des participations financières des bénéficiaires du projet. Le défi est double pour les responsables de cette Cellule: gérer les fichiers des bénéficiaires et instruire leur dossier, d'un côté, et sensibiliser, persuader et convaincre ceux-ci des bienfaits du projet et des avantages qu'ils peuvent en tirer, de l'autre.

Cette double tâche se traduit par un volume extraordinaire de travail que la dite Cellule, dans l'état actuel de ses moyens, tant humains que matériels, ne parvient que très difficilement à gérer. La Cellule sera amenée à étudier quelques 20.000 dossiers contenant plusieurs rubriques et faisant intervenir une pluralité de services à caractère administratif. C'est la raison pour laquelle il faudrait attirer l'attention de toutes les parties concernées, par ce projet, de la nécessité de doter celle-ci d'un encadrement administratif, bien étoffé et de très bonne qualité, pour que les aspects bureaucratiques ne viennent pas perturber le déroulement normal de ce Projet de Développement Urbain intégré.

A ce sujet, on note que l'exécution du PDU occasionne des frais de fonctionnement importants dus à l'usage fréquent de véhicule pour vérification sur le terrain, consommation de beaucoup de papiers, utilisation de fiches spéciales et du micro-informatique.

Or, le budget de fonctionnement de la Municipalité peu habitué à une pareille cadence de travail ne peut supporter toutes les dépenses courantes liées à l'encadrement administratif du Projet (par

exemple, l'opposition catégorique de la Division de Comptabilité à l'acquisition, par la dite cellule, de papier pourtant nécessaire au fonctionnement normal du service).

Par conséquent, il est impérieux de garantir à la Cellule du PDU une certaine "autonomie" financière pour lui permettre d'augmenter sa capacité de fonctionnement et atteindre sa vitesse de croisière.

1.2- Système de communication et processus de prise de décision dans l'organisation municipale de Tétouan:

L'une des dysfonctions la plus saillante de l'organisation municipale tétouanaise se situe au niveau de son système de communication. Certes, les articulations et les liaisons à caractère vertical sont globalement satisfaisantes, mais les mécanismes de la régulation inter-division et de la communication horizontale sont totalement déficientes. Du coup, le processus décisionnel en vigueur s'avère inadapté à cause de son extrême centralisation, mais aussi en raison des traits inappropriés qui caractérisent le fonctionnement du système de communication existant.

1.2.1- LIEUX ET MODALITES D'ARTICULATION ENTRE NIVEAU DECISIONNEL ET NIVEAU OPERATIONNEL: L'ANALYSE DU PROCESSUS DE DECISION

L'articulation entre le niveau politique et le niveau opérationnel s'opère dans quatre lieux de jonctions privilégiés: les sessions plénières du Conseil Municipal, les 6 commissions issues de l'Assemblée (*), les Commissions administratives au nombre de quatre (**) et les réunions *ad hoc* dont le nombre n'est pas limité.

Ses mécanismes de liaison sont institués et organisés par les textes au profit des élus auprès desquels toutes les composantes de l'administration communale (divisions) sont représentées.

Les Chefs de divisions assistent aux réunions du Conseil et des Commissions, suivent le débat qui s'y déroule et se trouvent aussi directement informés de l'attitude des élus à l'égard de tous les problèmes qui se posent à la Municipalité (Exemple, la ressemblance entre le discours des élus et celui des cadres supérieurs de la Municipalité à propos de la question du transfert de l'assainissement à la Régie Autonome est frappante).

Dans le cas des Commissions, où les débats sont plus précis et plus circonscrits, les modalités pratiques des actions à entreprendre font l'objet d'une réflexion plus approfondie, à la laquelle les chefs de division concernés prennent largement part.

Les Commissions issues du Conseil sont le point de passage obligé de la plupart des décisions avant leur soumission à l'Assemblée (le budget, par exemple, est d'abord examiné par la commission des finances et du budget). Aussi, la participation massive des fonctionnaires aux travaux de celles-ci a un effet positif sur le fonctionnement du système municipal dans son ensemble.

(*) Ces six (6) commissions, issues du Conseil municipal, sont: la Commission des finances et du budget, la Commission des affaires économiques, la Commission des services vitaux, la Commission des affaires sociales, la Commission de la jeunesse et du sport et la Commission des activités culturelles et artistiques.

(**) Les Commissions administratives ne sont pas nécessairement présidées par les élus. Il s'agit des Commissions d'expertise, de voirie, de circulation routière et de signalisation et de la zone industrielle.

Enfin, il faut noter que pour le Président du Conseil ces lieux de jonction ne sont pas uniquement un cadre de prise de décision municipale, ils représentent également une excellente occasion pour faire passer des messages (critique ou éloge des services administratifs et techniques), donner des directives et faire part aux fonctionnaires des demandes sociales émanant des administrés.

En outre, c'est également pour lui l'occasion de s'informer auprès des fonctionnaires et de recueillir les renseignements nécessaires sur le fonctionnement des services qui l'intéressent.

Bref, sur tous ces aspects, on constate à l'échelon de la Municipalité de Tétouan les observations suivantes :

- les lieux d'échanges d'information et de prise de décision en présence des élus et des responsables administratifs sont nombreux mais l'absence d'un organe qui se charge de la centralisation de toutes les informations et s'occupe de son "dispatching", réduit très sensiblement l'efficacité du processus décisionnel en place.
- le Président du Conseil exerce un poids considérable dans le fonctionnement des mécanismes d'articulation verticale. Il néglige cependant d'opérer les liaisons d'ordre horizontal correspondantes.
- en dépit de leur présence aux côtés des élus, l'influence des cadres municipaux sur le processus décisionnel municipal est très limité. Cependant, il faut reconnaître également que les élus ne maîtrisent pas totalement le processus décisionnel de bout en bout. Les informations fournies par les services extra-municipaux (Province et Services Extérieurs de l'Etat) éclairent les élus et orientent le débat, principalement au sein des Commissions, où les décisions prennent définitivement leur forme (par exemple, en matière de circulation routière et de signalisation, les informations apportées par la sûreté provinciale -service étatique- au sein de la Commission de voirie, sont décisives).

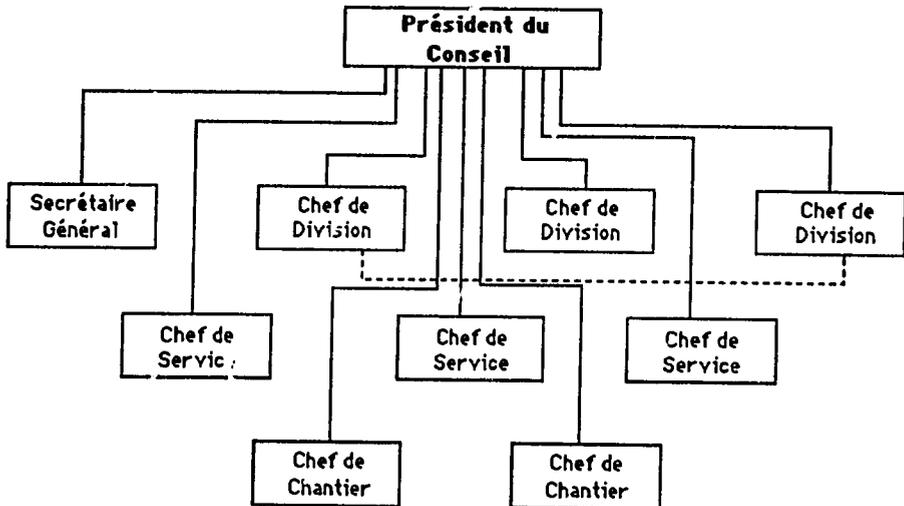
1.2.2- CARACTÉRISTIQUES DU SYSTÈME DE COMMUNICATION EN VIGUEUR:

Trois aspects principaux prédominent le processus de circulation des informations dans la Municipalité: c'est un système à sens vertical où les échanges informels occupent une place centrale et la décision demeure insuffisamment préparée. Il faut toutefois souligner que ces caractéristiques ne sont pas l'apanage de la Municipalité de Tétouan, l'équipe chargée de la présente étude a pu déceler la présence des mêmes mécanismes à Salé et à Meknès où prévaut également un système de communication centralisé.

A- Un mode d'articulation vertical:

Les informations les plus importantes circulent dans le sens vertical, principalement de haut en bas et accessoirement dans le sens contraire, de bas en haut. Cette situation résulte du poids prépondérant du Président du Conseil qui a accès direct à tous les échelons de l'appareil administratif municipal. Ce mode d'échange et de diffusion des informations renforcent l'emprise des élus sur les fonctionnaires obligés à rechercher l'information auprès des instances décisionnelles municipales (Président du Conseil et ses adjoints). L'insuffisance des échanges latéraux constitue ainsi la principale source de défaillance qui caractérise le fonctionnement du système municipal tétouanais. En dépit des efforts louables déployés par les responsables municipaux, le système reste marqué par un déficit de coordination et de concertation entre ces différentes composantes. La dynamisation du secrétariat général offre une chance de rééquilibrage du système au profit du niveau opérationnel et administratif.

Schéma n°3: Un réseau de communication vertical et direct

**Commentaire:**

Ce schéma est une représentation du système de communication en vigueur dans la Municipalité. Celui-ci est essentiellement d'ordre vertical. Le Président du Conseil a accès à tous les niveaux de l'appareil administratif (Chefs de division, Chefs de service, mais aussi Chefs de chantier). Le contact avec les postes inférieurs se fait sans souci de respect de la ligne hiérarchique. Les lignes en pointillés indiquent le circuit emprunté par la communication informelle.

B- Le fonctionnement des circuits informels :

Il n'existe pas dans la Municipalité de Tétouan de système de liaison et de communication formel connu et utilisé par tous les membres de l'organisation. Presque tout y est verbal, soit lors d'entretiens directs entre Chefs de divisions et Président, ou entre celui-ci et d'autres agents administratifs, ou encore lors de conversations téléphoniques.

Peu d'instructions écrites sont transmises et échangées entre les différents niveaux de l'administration à l'exception, bien sûr, des procès verbaux des réunions du Conseil et des Commissions et des Arrêtés qui en découlent dont la répercussion sur les services se fait très rarement.

Toutefois, comme dans tout organisme administratif, le personnel municipal a mis sur pied des solutions de rechange pour remédier au tarissement des flux de communication interne. Chaque unité administrative, chaque division ou service y va de sa propre initiative, pour rassembler, recueillir l'information dont il a besoin. Il en résulte la multiplication des contacts et des échanges informels entre les différents niveaux de l'appareil administratif. Le fonctionnement continu et régulier de la machine administrative municipale est due, dans une large mesure, à l'efficacité des circuits informels de communication. Toutefois, l'éparpillement géographique des services communaux à travers la ville incite à la création des mécanismes officiels, stables et évolutifs pour gérer et améliorer le processus de communication interne et accroître ainsi le rendement de l'appareil administratif municipal.

C- Les dossiers municipaux insuffisamment préparés :

Les organismes administratifs n'ont pas seulement des fonctions de transmission, mais aussi de traitement des informations. L'étude des dossiers et des problèmes confiés à leur responsabilité ne peut être soumise à une gestion rapide et aléatoire. Or, le stockage des informations non transmises dans la célérité provoque des "bouchages" dans l'appareil administratif qui entravent son fonctionnement. Le fait de n'avoir aucun document de liaison et d'information entre les différents paliers de l'administration municipale se traduit par la multiplication des réunions urgentes et insuffisamment préparées. Les Chefs de division sont souvent happés en catastrophe pour se prononcer sur des dossiers sans bénéficier de délai nécessaire et suffisant pour en étudier tous les aspects. En plus, les informations qu'on met à leur disposition sont très insuffisantes pour leur permettre de se prononcer en toute connaissance de cause. La décentralisation du processus décisionnel et l'élargissement des mécanismes de concertation horizontale devraient aider le Président du Conseil à mieux dominer les flux de travail en instaurant une gestion efficace des dossiers municipaux.

En somme les mécanismes de liaison entre les différentes unités qui composent l'appareil municipal tétouanais, résultent d'un mélange de communication informelle, de relations personnelles et d'initiatives individuelles.

On peut dire que la communication surgit là où la structure n'existe pas. D'ailleurs, il faut reconnaître que ce type de communication inter-division est favorisé par trois facteurs extrêmement importants :

- 1- l'exiguïté des lieux force les chefs de division à se voir très fréquemment (de nombreuses fois par jours pour quelques uns d'entre eux).
- 2- les flux de travail eux-mêmes créent des interdépendances organiques entre certaines divisions (entre les divisions à caractère financier, entre la Division de la Comptabilité et la Division du Personnel...).
- 3- enfin, et ceci est fort important dans le cadre de la Municipalité de Tétouan, l'effet de génération chasse le formalisme administratif entre les cadres. Les postes de responsabilités, aussi bien administratifs que techniques, sont occupés par des éléments très jeunes, ouverts au changement et dynamiques, ce qui facilite énormément les échanges directs des informations entre les cadres supérieurs de la Municipalité.

1.3- L'évaluation des ressources humaines municipales: l'extraordinaire opération de recrutement de Septembre 1991

Une évaluation juste et objective des ressources humaines employés par la Municipalité de Tétouan doit prendre en considération la situation qui prévalait dans ce domaine durant la période qui précédait la création du Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir.

En effet, après l'intervention de cet organisme les données de la problématique du personnel communal ont complètement changé à travers tout le Maroc, et pas seulement à Tétouan. Nous procédons dans le premier paragraphe de ce chapitre à une analyse de l'état des ressources humaines dans la Municipalité de Tétouan en novembre 1990, avant de faire ressortir l'impact de la nouvelle vague de recrutement sur l'effectif global du personnel communal et établir des comparaisons entre l'état actuel des choses (décembre 1991) et la situation qui prévalait dans la commune en novembre 1990.

1.3.1- LES DONNEES QUANTITATIVES ET QUALITATIVES DES RESSOURCES HUMAINES MUNICIPALES EN NOVEMBRE 1990.

En 1990, l'état des effectifs employés par la Municipalité de Tétouan comporte un total de 986 agents pour une population de 199.915 habitants en 1982, soit un agent pour 202 habitants, ce qui est nettement moins élevé par rapport à la moyenne nationale municipale estimée, en 1990, à un agent pour 160 habitants, seulement. Cette moyenne nationale municipale est, cependant, calculée par rapport à la population totale municipale de 1982 qui était de 6.945.229 habitants alors que les agents opérant dans les municipalités, en 1990, toutes catégories comprises, sont de l'ordre de 43.351 agents.

Or, la population de Tétouan augmente très rapidement comme le montre l'accroissement démographique global enregistré par la ville depuis 1960:

<u>ANNEE</u>	<u>POPULATION</u>
1960 :	101.352 Habitants
1971 :	139.105 Habitants
1982 :	199.615 Habitants.

Actuellement, compte tenu du taux d'accroissement annuel enregistré pendant cette dernière période 71-82 et qui est de 3,2%, la population de Tétouan serait approximativement de l'ordre de 250.000 habitants portant ainsi le nombre d'habitants pour un agent municipal à 254, au lieu de 202.

Néanmoins, dans le cas de Tétouan, ce taux d'encadrement reste globalement encourageant dans la mesure où dans d'autres municipalités le taux d'encadrement reste très élevé (à Ben-Msik, par exemple, dans la Wilaya de Casablanca, on enregistre en 1986 un agent pour 451 habitants; à Sidi Othmane le taux est équivalent à 410 habitants/agent, il est à 836 dans la Municipalité de Aïn-Sébaa située pourtant dans la zone la plus industrialisée du pays).

D'autre part, les données disponibles depuis 1986 montrent une progression constante dans l'évolution de l'effectif du personnel employé par la ville:

	1986	1987	1988	1989	1990
Effectif- personnel	850*	827	876	928	986
Personnel recruté	+20	+20	+49	+52	+58
Taux d'accroissement	-	5,80%	5,36%	5,60%	5,88%

Source: Direction Générale des Collectivités Locales

(*) En 1986, 63 sapeurs pompiers sont passés à l'Etat et pris en charge par le Budget Général

Ainsi en cinq ans, le nombre de personnel a augmenté de 199 agents, passant de 787 agents en 1986 à 986 en 1990, soit un pourcentage de 25,28%.

On remarquera, au passage, que le taux d'accroissement du personnel (+5%) évolue plus vite que celui de la population estimé à 3,2%, ce qui, à l'époque, augurait déjà d'une certaine tendance à l'amélioration du coefficient d'encadrement moyen de la population de Tétouan.

Toutefois, sur les 199 nouveaux agents recrutés par la commune, les cadres supérieurs ne représentent qu'une infime proportion. Huit agents cadres seulement ont été recrutés entre 1986 et 1990, soit un pourcentage de 4,02%, comme le montre le tableau suivant :

	1986	1987	1988	1989	1990
Nombre de cadres supérieurs	15	16	19	19	23
Cadres recrutés	-	+1	+3	+0	+4
Total personnel recruté	20	20	49	52	58

Ce tableau montre que la Municipalité investit moins dans le recrutement des cadres supérieurs que dans le recours aux autres catégories de fonctionnaires, même si en 1990, la Municipalité a fourni un effort exceptionnel en procédant à l'embauche de quatre agents de niveau de formation supérieure.

En tout cas, en 1990, la structure d'encadrement de la Municipalité de Tétouan se présente comme suit:

Catégories de cadres	Effectif	Pourcentage
- Cadres supérieurs	23	2,3%
- Cadres moyens	54	5,5%
- Cadres d'exécution	552	56,0%
- Main d'œuvre	357	36,2%
Total	986	100,0%

La ventilation des trois premières catégories d'agents municipaux (main-d'œuvre exclue) entre le personnel administratif et le personnel technique peut être illustrée à travers le tableau ci-après :

Catégories de cadres	Personnel administratif	Personnel technique	Total
- Cadres supérieurs	11	12	23
- Cadres moyens	16	38	54
- Agents d'exécution	462	90	552
Total	489	140	629
Pourcentage	77,7%	22,3%	100,0%

Au vu de ces deux précédents tableaux, de nombreuses remarques peuvent être faites :

A- Les cadres supérieurs (échelles 10,11 et plus) et les cadres moyens (échelles 7, 8 et 9) ne représentent qu'une petite proportion par rapport à la masse des fonctionnaires employés par la Municipalité (à peine quelques 7,8%), alors que les agents d'exécution et les ouvriers constituent la majorité écrasante du personnel communal (92,2%).

Cet état de répartition des ressources humaines de la Municipalité fait apparaître une carence très importante en cadres moyens qui, d'habitude, représentent la "cheville ouvrière" de l'action municipale ; étant bien entendu que les cadres supérieurs sont une "denrée" très rare au niveau local.

Par conséquent, la Municipalité de Tétouan doit faire un grand effort dans le domaine de recrutement des cadres intermédiaires pour renforcer l'emprise des échelons supérieurs de la hiérarchie sur la masse des agents opérant au niveau inférieur (il y a, dans la Municipalité de Tétouan, 6 cadres moyens pour 100 agents d'exécution et ouvriers).

B- Hormis la main-d'œuvre, la ventilation du personnel employé par la Municipalité, entre cadres administratifs et cadres techniques, fait la part belle aux agents administratifs dont le pourcentage dépasse les trois quart de l'effectif total (77,5%). Cela signifie qu'il y a un cadre technique pour 3,49 agents administratifs, c'est-à-dire 29 techniciens pour 100 administratifs.

En fait, le ratio de cadre technique est très faible à Tétouan puisqu'il est de 1,90%, soit un cadre supérieur technique parmi 52,41 agents municipaux ou encore parmi 100 employés municipaux il y a 1,90 cadre supérieur technique.

Ces chiffres montrent la faiblesse de l'encadrement technique au niveau de la ville de Tétouan, au moment même où celle-ci fait face à l'accroissement des demandes sociales et à l'extension du tissu urbain, ce qui requiert des services techniques, des solutions rapides et adéquates.

C- Le ratio moyen d'encadrement est fortement élevé à Tétouan. On y compte 1 cadre supérieur pour 42 agents municipaux, c'est-à-dire que parmi 100 employés municipaux, il y a 2,38 cadres supérieurs.

En fait, il faut être très prudent à ce sujet dans la mesure où les 23 cadres supérieurs que compte la Municipalité en 1990 ne sont pas tous des managers (tous n'occupent pas des postes de responsabilité). D'après l'enquête effectuée sur place, il y aurait dans la Municipalité au total 13 postes d'encadrement (13 postes de responsabilité) correspondant aux 6 postes de Chef de division, aux 4 postes de responsabilité qui y sont apparentés (Secrétaire Général, Bureau Municipal d'Hygiène, Vétérinaire et Cellule PDU), plus trois postes de Chefs de service dont l'équipe a pu réellement identifier l'existence (2 dans la Division Technique et 1 dans la Division Administrative).

D'autre part, parmi les 13 postes d'encadrement identifiés ci-dessus, trois sont occupés par des cadres moyens dont deux occupent le poste de chef de division et le troisième le poste de chef de service. Par conséquent, sur les 23 cadres supérieurs employés par la Municipalité, 13 n'occupent pas de postes de responsabilité et ne peuvent donc être réellement considérés comme des encadreurs (managers).

Il en résulte que le ratio moyen d'encadrement réel s'établit, en 1990, comme suit: 1 manager encadre 74,07 agents municipaux, soit 1,34 encadreur (chef ou manager) pour 100 employés municipaux.

Bien entendu, ce coefficient d'encadrement varie en fonction des divisions et à l'intérieur de la même division, entre les différents services qui la composent. L'exemple typique à Tétouan est que le Chef de Service de l'Urbanisme, relevant de la Division Technique, dirige 15 personnes dont un cadre supérieur, alors que le Service des Travaux Municipaux, dépendant de la même division, rassemble des centaines de personnes. C'est donc l'une des raisons pour laquelle il faut permettre au service du plan de passer dans une autre division, afin que soit opérée une restructuration de la Division Technique comme elle est recommandée dans la seconde partie de cette étude.

En conclusion, notons ce qui suit :

- faible proportion des cadres supérieurs et cadres moyens 7,8% par rapport à la masse du personnel embauché par la Municipalité.
- insuffisance du ratio d'encadrement technique dans la Municipalité où l'on ne compte qu'un cadre supérieur technique pour 52,4 agents municipaux.

- une dizaine de cadres supérieurs n'exercent guère de responsabilité d'encadrement au sein de la Municipalité. (Sous utilisation des ressources humaines disponibles).

1.3.2- L'OPERATION DE RECRUTEMENT DU NOUVEAU PERSONNEL COMMUNAL : UN VERTIABLE SAUT QUANTITATIF ET QUALITATIF

L'importance du recrutement collectif effectué en septembre 1991 réside dans la nouvelle dynamique qu'il ne manquera pas d'introduire dans le fonctionnement de l'appareil municipal. Deux éléments nous autorisent à faire ce constat positif: les caractéristiques très encourageantes de la nouvelle opération de recrutement d'un côté, et de l'autre côté, la nouvelle configuration des ressources humaines municipales caractérisée par une nette amélioration des différents ratios relatifs au personnel communal, évoqués dans le précédent paragraphe.

A- Données et caractéristiques de la nouvelle opération de recrutement :

En moins d'une année, les ressources humaines de la Municipalité de Tétouan ont connu une évolution extraordinaire passant de 986 agents en novembre 1990 à 1126 agents en décembre 1991, soit une augmentation de 140 personnes supplémentaires. Certes, ce bond en avant s'explique par des considérations de politique nationale relatives à la promotion de l'emploi des jeunes diplômés. Cette politique s'est traduite notamment par l'institution d'un Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir (CNJA) à la suite du Discours royal du 8 Juillet 1990.

Néanmoins, il faut aussi voir dans ces nouveaux recrutements la volonté déterminée des autorités municipale et provinciale de renforcer le potentiel humain de la Municipalité de Tétouan afin que celle-ci accède à un niveau d'encadrement administratif satisfaisant.

Sur les 140 nouveaux agents recrutés par la commune, les cadres supérieurs représentent une proportion très importante (32 agents, soit 22,2%), ce qui constitue une excellente innovation dans la politique de recrutement au niveau communal, habituellement orientée vers les catégories les plus basses de l'échelle administrative. Toutefois il faut reconnaître que derrière cet important résultat se cache le travail profond et remarquable réalisé par le C.N.J.A avec le concours actif du Ministère de l'intérieur en charge de la tutelle sur les municipalités. Par ailleurs, les cadres moyens nouvellement recrutés au nombre de 44 représentent un pourcentage de 31,4% alors que les agents subalternes représentent 64 personnes soit 45,7% de l'effectif recruté.

Le profil des nouveaux cadres supérieurs est extrêmement varié; on retient cependant que sur les 32 agents de formation universitaire embauchés, on compte seulement 2 ingénieurs, soit 6,25% de cadres techniques supérieurs. Le tableau ci-après donne un aperçu complet sur le cursus universitaire des cadres recrutés:

Nature du diplôme	Effectif	Pourcentage
Letres	10	31,2%
Droit	7	21,8%
Economie	6	18,7%
Science	3	9,3%
Etudes islamiques	3	9,3%
Ingénierie	2	6,2%
Géographie	1	3,1%

On relèvera donc que 50% des nouveaux cadres proviennent de la filière littéraire et juridique et que les économistes et les scientifiques représentent le 1/4 de l'effectif des cadres recrutés. Notons au passage que cette abondance des cadres à caractère administratif est cependant contrebalancée par l'écrasante majorité que constituent les agents moyens ayant reçu une formation purement technique et dont le nombre s'élève à 39 agents contre seulement 5 rédacteurs.

Enfin, il reste à savoir le point de chute de l'ensemble de ce personnel, et plus particulièrement la répartition entre les services municipaux des 32 cadres supérieurs sus-indiqués, le tableau suivant résume toutes les données relatives à cette question en précisant pour chaque unité administrative municipale (Division ou service assimilé) le total des trois catégories de cadres qui y sont affectés à savoir, cadres supérieurs, agents moyens et personnel subalterne.

Unités administratives	Cadres supér.	Agents moyens	Person. subalternes	TOTAL
Présidence du conseil	2	-	-	2
Secrétariat Général	1	1	2	4
Division personnel	3	-	5	8
Division comptable	-	3	1	4
Division régie	9	3	8	20
Division administrative	2	3	-	5
Div. écon. et social (plus l'état civil)	4	2	13	19
P.D.U	1	4	4	9
B.M.H	3	4	2	9
Div. technique	7	22	21	50
Perception	-	2	5	7
Division informatique	-	2	1	3
TOTAL	32	46	62	140

Quelques remarques essentielles s'imposent :

- Trois divisions totalisent 63,5% des nouveaux agents recrutés, il s'agit respectivement de la Division technique (50), de la Régie (20) et de la Division économique et Sociale (19). Cette répartition confirme le statut privilégié reconnu de la Division Technique et la montée en puissance de la division régie, notamment après la refonte de la législation fiscale communale. Par contre pour la division économique et sociale ce sont des considérations purement administratives (gestion de l'état civil) qui expliquent le grand renfort dont il a fait l'objet comparativement aux autres services.

- Si on s'en tient à la répartition des cadres supérieurs, les trois services précités viennent toujours en tête avec un pourcentage cumulé de 62,5% de l'effectif total des cadres recrutés, soit à peu près les 2/3 des diplômés supérieurs (20/32). Par ailleurs il est surprenant qu'aucun cadre supérieur n'ait été effecté dans les deux services de comptabilité et d'informatique appelés à jouer un rôle dynamique dans le cadre de la nouvelle restructuration organisationnelle municipale.

B- Nouvelle configuration des ressources humaines dans la Municipalité :

Si en cinq ans l'effectif du personnel municipal de Tétouan a progressé de 199 agents, passant de 787 en 1986 à 986 en 1990, en une année seulement, le personnel municipal en question s'est

accru de 140 nouveaux agents, passant ainsi de 986 en 1990 à 1126 en 1991. le taux d'accroissement des effectifs réalisé cette année (12,4%) représente le double de celui qui est enregistré les cinq dernière années (5,8%). Il en résulte une nette amélioration du coefficient moyen d'encadrement de la population de Tétouan. Autrement dit, la moyenne d'habitants par agent municipal estimée en 1990 à 254, n'est plus que de 230 en 1991.

D'autre part, entre 1986 et 1990, la commune n'a réussi à recruter que huit cadres supérieurs seulement, soit 4% du personnel recruté. En 1991, elle en a recruté une trentaine (32 exactement), quadruplant ainsi en une année l'effort de recrutement fourni sur une période de cinq ans. Désormais, en 1991, la structure d'encadrement de la Municipalité de Tétouan présente la configuration suivante :

Catégories d'agents	Effectifs	Pourcentages
Cadres supérieurs	55	4,9%
Cadres moyens	100	8,9%
Agents d'exécution (y compris la main-d'œuvre)	971	86,2%
TOTAL	1126	100,0%

Ces nouvelles données remettent en cause certaines conclusions tirées dans le précédent paragraphe :

1- Les cadres supérieurs ne sont plus, du moins à Tétouan, une "denrée" très rare, comme cela avait été écrit jusqu'en mars 1990. Dorénavant la Municipalité de Tétouan emploie une bonne cinquantaine de cadres auxquels s'ajoutent une centaine d'agents de formation moyenne. La taille moyenne de l'administration municipale donne une dimension fort importante à la présence de ces catégories d'agents dans les différents niveaux de la hiérarchie communale.

2- Avec les nouveaux recrutements, on note une légère amélioration du pourcentage des agents techniques par rapport à la situation qui prévalait en novembre 1990, même si, la main d'œuvre municipale à part, les 3/4 de l'effectif du personnel municipal demeure toujours constitué d'agents administratifs (75,9%). Actuellement, pour chaque 100 agents administratifs, on compte 31 techniciens au lieu de 29 seulement il y a une année, soit 3,16 agents administratifs - au lieu de 3,49 enregistrés auparavant - pour un agent technique.

Quant au ratio d'encadrement technique (la part des techniciens diplômés supérieurs par rapport au total de l'effectif) il est resté pratiquement invariable étant donné qu'on ne compte que deux ingénieurs parmi les 32 diplômés supérieurs recrutés en 1991 par la Municipalité. Par conséquent, le ratio d'encadrement technique reste toujours très faible (1,90) c'est-à-dire qu'on dénombre 52,7 agents municipaux pour un cadre supérieur technique. Autrement dit, sur 100 employés municipaux (main-d'œuvre exclue), on recense 1,90 cadres supérieurs techniques (ingénieur).

3- Par contre le ratio moyen d'encadrement (la part des cadres supérieurs par rapport à l'effectif total du personnel municipal) a connu une très nette amélioration passant de 2,38% en 1990 à 5,1% en 1991. Cela signifie que désormais (décembre 91) on dispose dans la Municipalité de Tétouan d'un cadre supérieur pour 19 agents municipaux alors qu'on en était à une moyenne de 42 agents municipaux en 1990.

C'est principalement la progression enregistrée sur ce plan qui force à parler d'un véritable saut qualitatif. Mais il n'en demeure pas moins qu'il y a beaucoup à faire pour tirer le maximum de profit des potentialités humaines ainsi disponibles dans la Municipalité.

2- REORGANISATION GENERALE DES SERVICES ET MODERNISATION DU FONCTIONNEMENT DE L'APPAREIL MUNICIPAL

Si de manière générale, l'organisation et le fonctionnement de la Municipalité de Tétouan sont jugés globalement satisfaisants, le diagnostic établi dans la première partie de cette étude n'en prouve pas moins que le modèle organisationnel adopté est loin d'être efficace ; le style de gestion qui y prévaut ainsi que les processus de communication intra-organisationnels pour ne nommer que quelques-uns des aspects de l'organisation municipale tétouanaise, sont totalement inappropriés et méritent d'être revus dans une perspective plus dynamique et manageriale.

Du reste, les points de vue des acteurs concernés élus, responsables de l'administration municipale et autorités supérieures concordent sur ce plan: l'organisation municipale actuelle présente de nombreuses défaillances dont il faut se débarrasser en proposant un organigramme qui présente davantage de cohérence afin d'accroître l'efficacité et la performance de la Municipalité (Chapitre 2.1). Mais le remodelage de la structure aussi parfait qu'il soit ne saurait suffire à lui seul. L'amélioration des communications internes et le développement des ressources humaines municipales par le biais des actions de formation appropriées s'avèrent tout particulièrement nécessaires pour garantir à la nouvelle organisation toutes les chances de succès et de réussite (Chapitre 2.2).

Enfin (Chapitre 2.3), nous proposons un plan d'action simple et logique retraçant l'ensemble des opérations à envisager dans l'immédiat pour la mise en pratique des réformes suggérées par ce rapport.

Le diagnostic organisationnel établi dans la première partie de cette étude, fait ressortir de nombreuses dysfonctions au niveau de l'organisation des services municipaux de la ville de Tétouan:

- absence d'un véritable chef d'orchestre municipal en dehors du Président du Conseil,
- inflation des services et tendance vers l'éclatement de la structure organisationnelle municipale,
- manque de communication latérale et horizontale,
- chevauchement de compétences et double emplois entre les services.

Pour combler ces insuffisances d'ordre organisationnel, il faudrait introduire des modifications importantes à l'ancienne organisation afin de lui assurer plus de cohérence, de logique et d'efficacité.

La nouvelle organisation préconise des modifications importantes, à tous les niveaux de l'appareil municipal:

- Un regroupement d'une multitude de services communaux en un nombre très limité de division.
- Un recentrage de l'appareil municipal autour du poste de Secrétaire Général restitué dans son rôle naturel de "patron" de l'administration communale, alors que le Président du Conseil demeure naturellement le patron des élus sans pour autant perdre le droit de regard et de suivi des affaires administratives communales, droit qui lui est juridiquement attribué par la charte communale (art. 37).
- Une réaffectation de tâches, de compétences ou carrément de services à l'intérieur des

unités administratives portant une dénomination nouvelle.

- Une création de nouvelles fonctions à caractère strictement administratif destinées à permettre le bon fonctionnement de l'ensemble de l'appareil administratif communal.

2.1- Présentation des nouvelles structures:

Hormis les services relevant du Président du Conseil municipal, le nouvel organigramme proposé suppose l'existence d'une autorité administrative supérieure chargée de superviser l'ensemble des services administratifs communaux. C'est dire combien l'institution du secrétariat général est indispensable dans le contexte local marocain, même si les Présidents des Conseils communaux ont pris l'habitude d'occuper le devant de la scène, au point d'écarter totalement les Secrétaires généraux de communes de leur chemin, et de se substituer à eux dans l'exercice du rôle de coordination d'ensemble. Ce faisant, faute de collaborateurs de haut niveau, beaucoup de Présidents de conseil se sont essouffés, assurant incomplètement la fonction de coordination pour laquelle ils n'ont ni la formation, ni le temps nécessaire.

Le présent rapport revient sur cette question en insistant sur la nécessité de dynamiser l'institution du Secrétariat général avant de faire la description des services que les consultants proposent de rattacher directement, au poste du Secrétaire général de la Municipalité. Ensuite, on procédera à une présentation détaillée des autres composantes de l'administration communale, à savoir les divisions dites auxiliaires et les divisions opérationnelle et technique.

2.1.1- LA DYNAMISATION DU SECRETARIAT GENERAL:

De manière générale, l'institution du Secrétariat général de commune souffre d'un déficit d'ancrage en milieu administratif local marocain. Elle n'a été instaurée qu'en 1977, au moment du démarrage du processus de décentralisation et de démocratisation de la vie politique locale. Dans ces conditions, et faute d'éléments expérimentés, ayant une connaissance approfondie de la fonction communale, la plupart des Présidents des Conseils communaux ont choisi de puiser dans le personnel municipal existant sans toutefois s'assurer que ces personnes disposent des capacités et des qualifications nécessaires pour remplir cette fonction.

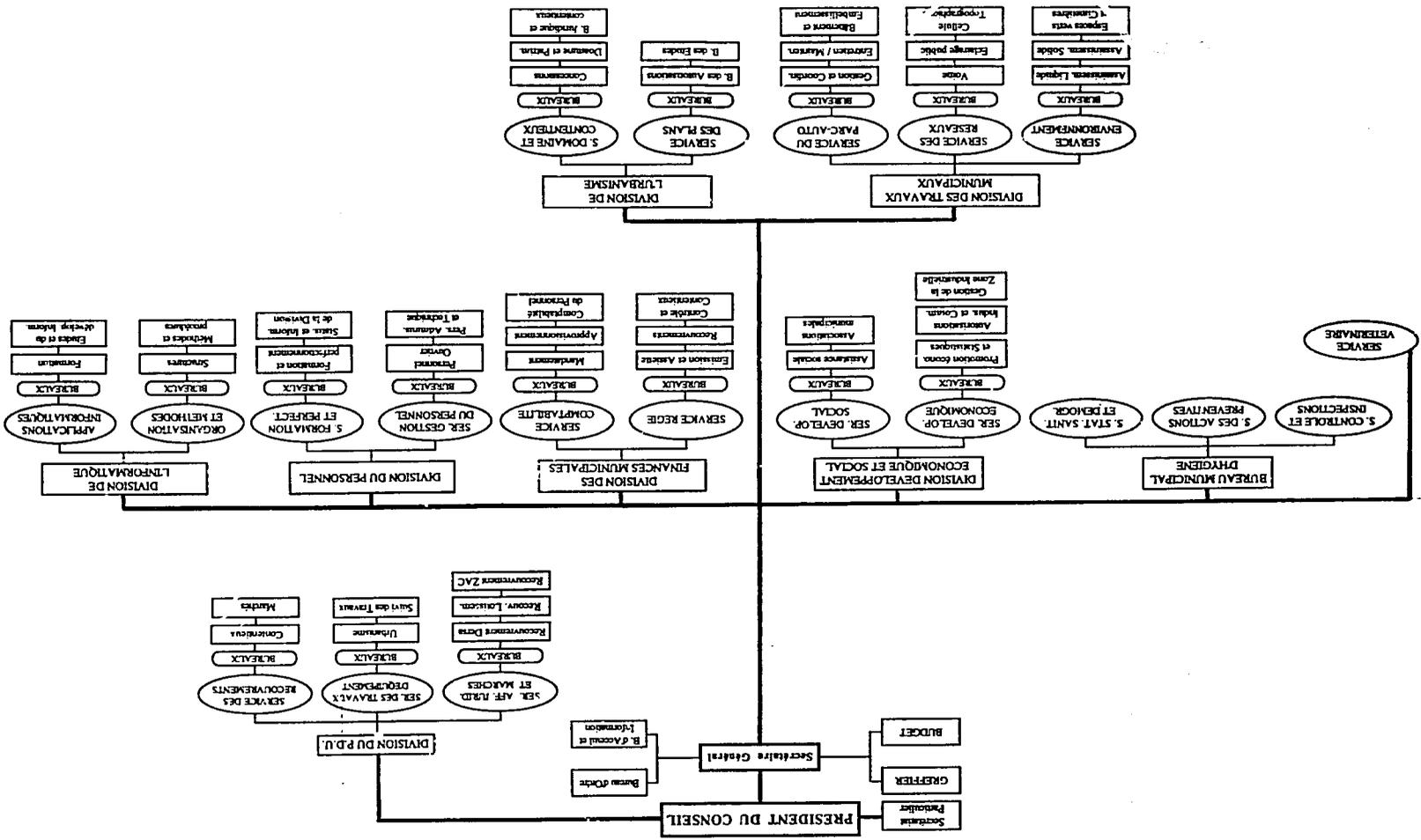
Par ailleurs, la mise à la disposition des communes d'une nouvelle génération de cadres de formation supérieure dont quelques uns ont été spécialement formés pour occuper le poste de secrétaire général de commune(*) n'a guère contribué au règlement du problème.

Des habitudes et des réflexes de gestion se sont déjà formés et consolidés au sein de l'administration communale faisant du Président du Conseil le patron incontestable de tous les services communaux. Il faut reconnaître à ce propos que l'Article 37 du Dahir portant Loi du 30 Septembre 1976 relatif à l'organisation communale investit le Président du Conseil du pouvoir de direction générale des services relevant de sa commune. Il est à ce titre le chef hiérarchique de tout le personnel communal, y compris bien entendu du secrétaire général lui-même.

Dans ces conditions il est tout à fait normal que le rôle du Secrétaire général s'éclipse au profit de celui du Président du Conseil, investi d'une double légitimité politique, résultant des élections, et législatif, résultant de la loi régissant la vie communale.

(*) Voir les cycles de formation de Secrétaires généraux de communes rurales, organisés dans les 2 Centres Régionaux de Formation Administratives de Rabat et de Casablanca, et dans la plupart des lauréats sont appelés à servir comme secrétaires généraux de Municipalité.

Schéma n°4: Municipalité de Tétouan- Organigramme recommandé



Par conséquent, tout effort de dynamisation du rôle du Secrétariat général de commune suppose des actions à plusieurs niveaux :

- opérer des aménagements législatifs et réglementaires touchant au statut du Secrétaire Général au sein de l'administration communale dans l'objectif d'y renforcer sa position.
- redéfinir le rôle des adjoints du Président du Conseil afin de limiter leur main mise sur les affaires communales.
- étouffer les secrétariats généraux de Municipalités pour en faire des cellules centrales de coordination.
- définir le domaine d'attribution du Secrétaire Général en précisant ses responsabilités et les mécanismes administratifs à mettre en œuvre pour les exercer.

A- Domaine d'actions probables pour les secrétaires généraux de grande Municipalité :

Sous l'autorité du Président du Conseil, le Secrétaire Général devrait normalement assurer trois grandes fonctions principales:

- La direction de l'ensemble des activités reliées aux services municipaux.
- La direction de l'ensemble des activités reliées à la préparation au budget de la ville.
- La supervision de l'ensemble des activités reliées aux relations avec divers groupes ou organismes.

B- Le profil souhaitable :

Lors de la réunion tenue avec les responsables de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), l'accord s'est fait sur le caractère de généraliste du Secrétaire Général sans pour autant qu'on s'accorde sur le meilleur cursus pour y parvenir. Mais, il va de soi que la nomination dans le poste de Secrétaire Général de personnes sans aucune expérience de la fonction communale est néfaste.

Toutefois, quelle que soit la discipline d'origine ou la filière de formation à privilégier dans le recrutement des futurs secrétaires généraux, ceux-ci devraient être en mesure de faire preuve de certaines qualifications ou habilités spécifiques aussi bien sur le plan administratif, intellectuel que personnel.

Sur le plan administratif, le futur Secrétaire Général devrait être capable de:

- + faire des prévisions, fixer des objectifs et élaborer des plans d'action,
- + obtenir et répartir les ressources matérielles, financières et humaines, affecter les tâches aux personnes qualifiées et coordonner l'ensemble des services,
- + assurer le suivi des résultats atteints, les évaluer en les comparant aux objectifs, retracer les écarts en y apportant les actions correctives qui s'imposent.

Sur le plan intellectuel, le futur Secrétaire Général devrait être capable de:

- + évaluer avec justesse des situations et choisir des solutions appropriées,
- + identifier tous les éléments d'une situation, établir les liens entre eux et en dégager les éléments essentiels,

- + travailler avec une méthode ordonnée et structurée,
- + trouver des idées nouvelles et des solutions originales à des situations complexes.

Sur le plan personnel, le futur Secrétaire Général devrait avoir des qualités humaines très fortes et surtout être capable de:

- + fonctionner seul sans s'appuyer, constamment, sur les autres et d'agir par lui-même,
- + s'ajuster ou changer son approche lorsque la situation l'exige,
- + faire confiance aux autres en reconnaissant leur savoir faire et en se fiant à leurs compétences, et
- + continuer à être efficace dans des situations de tension ou de changement.

Bref, le futur Secrétaire Général devrait être un agent de changement relevant les défis d'envergure et possédant un énorme sens politique doublé d'une capacité d'approfondir la connaissance de tous les aspects d'une situation donnée, de les nuancer et de les évaluer au-delà de leurs apparences.

2.1.2- LES SERVICES RACCORDES AU SECRETAIRE GENERAL:

Le Secrétaire Général est, par excellence, une autorité de coordination, c'est-à-dire un trait d'union entre les différentes composantes du système municipal. Le bon sens voudrait qu'on lui rattache le moins de services possibles pour éviter de l'encombrer et de le détourner de sa mission principale qui est d'impulser, de diriger et de conduire l'ensemble de l'appareil communal vers les objectifs fixés par les élus.

Toutefois, pour permettre au Secrétaire Général d'asseoir son emprise et avoir accès aux diverses sources d'informations communales, il est primordial que lui soit directement rattaché les services du budget, le bureau d'ordre, le bureau d'accueil et d'information et le Greffe.

A- La Cellule Budget :

Le rattachement du budget au Secrétaire Général trouve sa raison d'être dans l'importance de l'outil budgétaire et des informations financières qu'il véhicule pour l'exercice de la fonction de coordination générale des services. Il ne s'agit pas pour le Secrétaire Général d'assurer la préparation effective du budget qui doit rester du ressort de la Division des Finances municipales, mais tout simplement de permettre par le biais de ce service, la centralisation au niveau du Secrétaire Général de toutes les informations budgétaires nécessaires à l'exercice des fonctions de prévision de planification, de programmation et de contrôle qui concernent au premier chef l'investissement, mais aussi tous les autres aspects de fonctionnement des services municipaux.

En effet, quoi de plus normal que de reconnaître au Secrétaire Général, l'autorité administrative la plus rapprochée du Président du Conseil et des Elus, le pouvoir de procéder aux arbitrages à caractère purement technique entre les divers services en fonction des priorités arrêtées par le Conseil. La responsabilité directe de cette Cellule doit être confiée à un cadre supérieur formé dans une discipline appropriée comme l'économie, les finances publiques ou la fiscalité locale. La Municipalité de Tétouan dispose de cadres ayant ce genre de cursus auxquels il faut tout simplement apporter un supplément de formation et d'expérience.

B- Le Bureau d'Ordre :

C'est la boîte postale municipale par laquelle transite tout le courrier de la Municipalité tant au départ qu'à l'arrivée. En dépit du caractère répétitif et anodin des tâches exercées par ce Bureau, son utilité n'en est pas moins établie si l'on prend en compte son rôle dans l'acheminement du courrier aux services intéressés dans les plus brefs délais. Son rattachement au Secrétaire Général ne signifie pas que celui-ci doit nécessairement centraliser à son niveau tout le courrier émanant ou destiné aux autres divisions.

Le Bureau d'Ordre travaille pour l'ensemble des services municipaux; il est donc tout à fait normal qu'il soit rattaché au Secrétaire Général sans que cela n'implique une subordination totale de ce bureau à celui-ci. Toutefois, dans l'éventuelle création d'un service du Greffe, le bureau d'ordre devrait y être rattaché. Mais quelque soit son point de chute, le responsable du courrier doit disposer d'une certaine liberté de mouvement, avoir une connaissance précise et exacte de tous les services municipaux ainsi que des attributions qu'ils exercent. Ce travail peut être accompli par un rédacteur, secondé par un adjoint ayant grade de secrétaire. A terme, les tâches exercées par ce Bureau devrait être rapidement informatisées.

C- Le Bureau d'Accueil et d'Information :

Cette tâche n'existe pas dans l'organisation actuelle. Pourtant, elle s'impose d'elle-même dans une administration décentralisée tournée vers la satisfaction des besoins locaux de la population.

Elle comporte deux aspects: le recueil des plaintes des usagers des services publics communaux d'un côté, le renseignement et l'information des citoyens, des médias et de tous les organismes intéressés par les programmes municipaux de l'autre.

La Municipalité se doit de s'ouvrir sur son environnement et favoriser le développement de ses relations avec le public en se mettant à l'écoute des préoccupations quotidiennes de celui-ci. Le rattachement de ce Bureau au Secrétaire Général s'explique par le caractère général et global de ses responsabilités ; les plaintes et les interrogations recensées devraient être immédiatement acheminées aux services concernés pour les étudier et prendre les mesures qui s'imposent. Par conséquent, le responsable de ce poste doit faire preuve d'habiletés et de qualifications dans les domaines de la communication, des relations publiques et de la psychologie sociale. Une connaissance approfondie du schéma de répartition des tâches et des attributions entre les services lui est également nécessaire.

D- Le Greffe :

Partant d'une observation recueillie sur le terrain, lors des visites d'investigation effectuées dans la Municipalité de Tétouan, l'équipe chargée de la présente étude recommande aux autorités centrales d'ajouter à la nomenclature des fonctions communales, une fonction nouvelle appelée "greffier". Trois domaines d'action principaux, actuellement dispersés ou dilués entre les services communaux, seraient regroupés et relèveraient d'une seule autorité administrative dite "greffier" ou "Mohaffed". Il s'agit de :

- fournir les services de secrétariat aux réunions du Conseil municipal, du bureau du Conseil et des Commissions permanentes qui en découlent. A ce titre, le greffier prépare toutes les résolutions, les avis, les publications du conseil et rédige les procès-verbaux de ses délibérations et les procès-verbaux de réunion de toutes les instances municipales (bureau, commissions permanentes notamment). Il fait ensuite parvenir, pour approbation,

aux autorités de tutelle les arrêtés du Président, les recommandations et les résolutions prises par le Conseil municipal.

- tenir les archives de la ville. A ce titre, il élabore les programmes d'archives et de gestion des documents permettant de recueillir, d'organiser de préserver, de conserver et de mettre en valeur les documents de l'administration municipale ayant une valeur administrative ou scientifique; il s'occupe également de la gestion des archives historiques.

- tenir le fichier général de l'état civil, et exercer le pouvoir de légalisation de signature et la certification de tous les documents officiels émanant de la Municipalité, comme les copies certifiées des délibérations de l'assemblée, les contrats et arrêtés signés par le Président du Conseil.

Bref, l'institution du greffier est de nature à mettre davantage d'ordre et de transparence dans l'exercice des tâches précitées. Une telle mesure dégagera les élus de la gestion des affaires administratives courantes et déterminera avec précision les responsabilités dans l'un des secteurs les plus sensibles de la vie municipale. La direction de ce poste pourrait être confiée à un juriste secondé d'un adjoint, documentaliste, qui s'occupera de la gestion des archives municipales.

2.1.3- LES DIVISIONS AUXILIAIRES:

On regroupe, sous cette dénomination, les services dits "d'appui" ou de moyen, tournés vers l'intérieur, c'est-à-dire en charge d'une activité communale au service de l'administration municipale. Il s'agit respectivement de la Division des Finances Municipales, de celle du Personnel et de celle de l'Informatique. On soulignera pour chacune d'entre elles les changements opérés à leur niveau, les attributions qu'elles exercent et, enfin l'organisation interne de ces unités en précisant la dénomination des services et des bureaux qu'elles composent.

A- La Division des Finances Municipales :

Elle regroupe deux services seulement: Service de la Régie et Service de la Comptabilité. Elle centralise l'ensemble des informations relatives à la comptabilité des recettes, des dépenses, des biens et des emprunts contractés par la Municipalité. Sa principale mission étant l'élaboration du budget, en étroite collaboration avec le Secrétariat général (Cellule du Budget) et la Présidence du Conseil (Commission des Finances et du Budget), et la mise en place des mesures nécessaires à son exécution.

Ainsi, par le biais du regroupement de ces deux services, actuellement séparé l'un de l'autre, les activités relatives aux domaines suivants se retrouvent réunies sous la houlette d'un seul responsable:

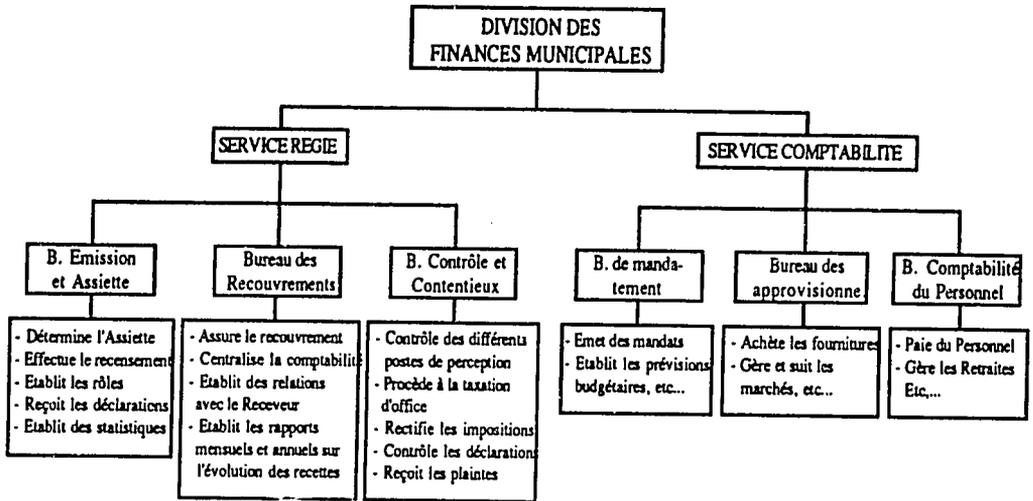
- la perception et le regroupement des redevances et des taxes locales, à l'exclusion des impôts municipaux collectés par les Services régionaux des Impôts dépendant du Ministère des Finances, et rétrocédés à la Municipalité.

- la tenue de la comptabilité de toutes les dépenses municipales (paie du personnel, retraite, fournitures diverses, suivi et contrôle de la comptabilité des travaux et des dépenses effectuées par les autres services (la Division PDU, par exemple).

- la gestion du tableau de bord des emprunts contractés par la ville et du plan prévisionnel de leur remboursement.

L'organisation détaillée de cette division est illustrée dans le schéma ci-après:

Schéma n°5 : Organisation de la Division des Finances Municipales



Enfin, il faut noter que la répartition actuelle du personnel entre ces deux services est marquée par une grande inégalité: le Service de la Régie emploie 121 agents dont 12 cadres supérieurs, alors que le Service de la Comptabilité n'en compte que 22 dont deux cadres supérieurs seulement.

Parmi les 12 cadres supérieurs de la Régie, 7 ont tout récemment été recrutés; il s'agit de 2 licenciés en littérature, 2 licenciés en droit, 2 licenciés en économie et un licencié en géographie. Par conséquent, la future Division des Finances Municipales se trouve globalement mieux pourvue en personnel de direction et d'encadrement nécessaire. Mais, le problème de formation et du perfectionnement des nouveaux agents se pose avec insistance et exige des solutions immédiates.

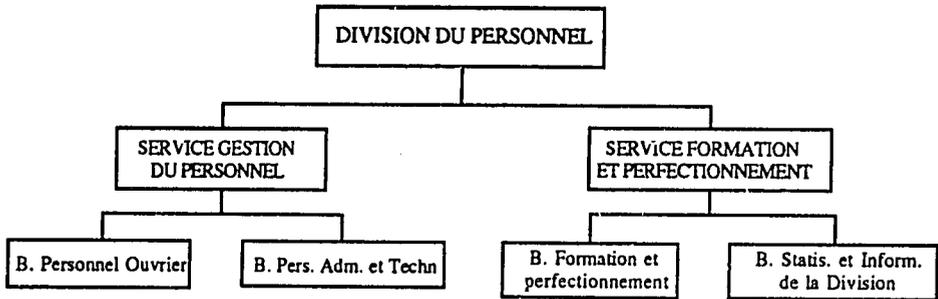
B- La Division du Personnel :

L'ex-Service du Personnel est érigé en division à part entière, conformément à une recommandation insistante des Elus municipaux. Mais, il faut reconnaître que l'accroissement du personnel communal et la spécificité des tâches accomplies par ce service militent eux aussi en faveur de cette solution.

D'autre part, la transformation du Service du Personnel en division doit être accompagnée d'une redéfinition des attributions de cette nouvelle structure en y incorporant les tâches de formation et de perfectionnement exercées au profit de l'ensemble des services municipaux. La création d'un service spécialisé dans ce domaine devient une nécessité. Il est également nécessaire que les tâches de gestion répétitives exercées par cette division soient rapidement informatisées et que soient adoptés des procédés modernes de gestion comme la planification prévisionnelle des effectifs et la collecte des informations statistiques relatives aux ressources humaines employées par la ville..

La restructuration interne de la Division du Personnel se présente désormais de la manière suivante :

Schéma n°6: Organisation de la Division du Personnel



On remarquera, par rapport l'organisation en vigueur, les changements suivants:

- la Division inclut un service chargé d'améliorer les capacités de gestion et d'administration du personnel communal en s'occupant de la formation et du perfectionnement des employés communaux.

- création d'un Bureau des statistiques et d'informatisation de la Division; il sera chargé de piloter le programme d'informatisation de toute la division, en collaboration étroite avec la Division de l'informatique.

- la future Division du Personnel comprend 19 agents dont 4 éléments diplômés de l'enseignement supérieur. Les postes de responsabilité suggérés par le nouvel organigramme pourraient être pourvus en utilisant les 2 nouveaux licenciés en droit affectés tout récemment (Septembre 1991) à ce service. Mais là aussi, il faudrait améliorer l'apprentissage administratif de ces agents, évaluer leurs connaissances pratiques, avant de les confirmer à la tête des unités créées.

C- La Division Informatique :

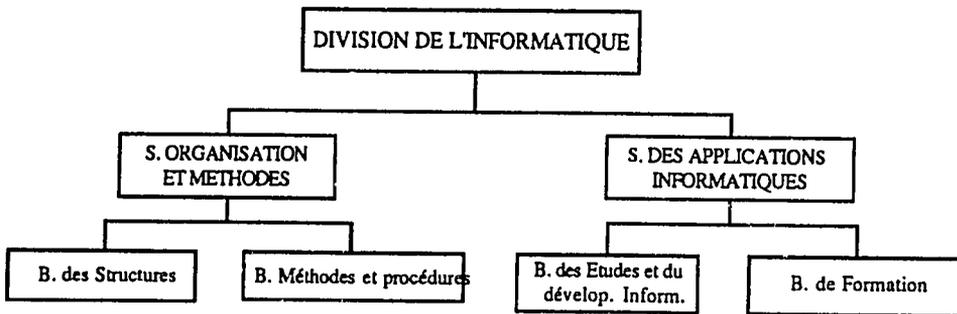
L'informatique est la clef de la modernisation de l'administration municipale. Aussi, comprend-on pourquoi, aussi bien les autorités supérieures que les responsables de la Municipalité de Tétouan, tenaient à transformer la Cellule Informatique actuelle en une Division à part entière. Toutefois, la création d'une Division de l'Informatique n'a d'intérêt sur le plan organisationnel, que si d'autres activités similaires s'intègrent dans la nouvelle structure. D'où la proposition de mettre en place, dans le cadre de cette Division d'un service "Organisation et méthode", appelé à réfléchir sur les procédés de travail en vigueur dans la Municipalité. En effet, l'étendue des responsabilités des élus, les exigences de rationalisation de la gestion des affaires communales, combinées avec l'accroissement des structures administratives municipales, rendent indispensable la création sur le plan local d'un tel service "Organisation et méthode".

Par ailleurs, le rôle de cette Division ne se limite pas à l'initiation des agents communaux à l'usage de la micro-informatique: sa véritable finalité consiste à développer et à implanter des systèmes de gestion informatisés dans les différentes unités administratives (Divisions). Autrement dit, la Division Informatique doit procéder à la mise en place d'un plan d'informati-

sation de tous les services municipaux. Ce plan, élaboré à la suite d'une large consultation des chefs de division concernés, doit acquiescer l'aval et le soutien du Conseil municipal et s'appuyer sur l'autorité du Secrétaire Général de la Municipalité dans sa phase de mise en oeuvre. A terme, chaque division doit être responsable de ses propres applications informatiques. Seules la coordination, la synchronisation des systèmes informatisés adoptés et la maintenance du parc informatique municipal devraient rester du ressort exclusif de la division informatique.

Par ailleurs l'organisation interne recommandée de la Division Informatique se présente comme suit:

Schéma n°7 : Organisation de la Division de l'Informatique



La mise sur pied de cette organisation suppose la réunion d'un certain nombre de conditions :

- le renforcement de l'unité informatique en personnel qualifié. Avec un effectif total actuel de 8 personnes, le Service Informatique ne peut pas exercer toutes les tâches sus-indiquées. Par conséquent, le recrutement d'analystes et de programmeurs supplémentaires s'impose.
- les locaux occupés par le Service Informatique ne sont guère appropriés aux fins de formation pour lesquels ils sont actuellement utilisés. Il faudrait transférer la formation en dehors de l'Hôtel de ville et utiliser la "pièce" actuelle pour des activités de bureau.
- l'introduction du Service "Organisation et méthode" doit s'effectuer progressivement. La première mesure à prendre étant bien entendu le recrutement d'un cadre spécialisé, expérimenté en matière d'organisation du travail et de simplification des procédures.

2.1.4- LES DIVISIONS OPERATIONNELLES ET TECHNIQUES :

Ce sont les divisions en charge des activités tournées vers l'extérieur, c'est-à-dire vers la satisfaction des besoins des usagers. L'image de marque de la Municipalité de Tétouan dépend du niveau des prestations technique et administrative effectuées par ces divisions dites opérationnelles. Leurs responsabilités augmentent au fur et à mesure que la ville se développe et s'étend. La Municipalité compte 6 unités opérationnelles :

+ *Trois sont à caractère technique, il s'agit de :*

- la Division des Travaux Municipaux,
- la Division de l'Urbanisme, et
- la Division du PDU.

+ *deux à caractère sanitaire :*

- le Bureau d'Hygiène Municipal, et
- le Service Vétérinaire.

Et enfin, *une division à caractère socio-économique*: la Division du Développement Economique et Social.

A- *La Division des travaux municipaux (ex. Division Technique)*:

La proposition de structuration se fonde sur trois données de base:

1- Le *Service PDU*, bien qu'étant une émanation de la Direction Technique et qu'il utilise les acquis de cette dernière, fonctionne de manière autonome. Il en est de même pour le *Service des plans* (Division de l'Urbanisme) qui, dans la pratique de tous les jours, est indépendant de l'Ingénieur municipal.

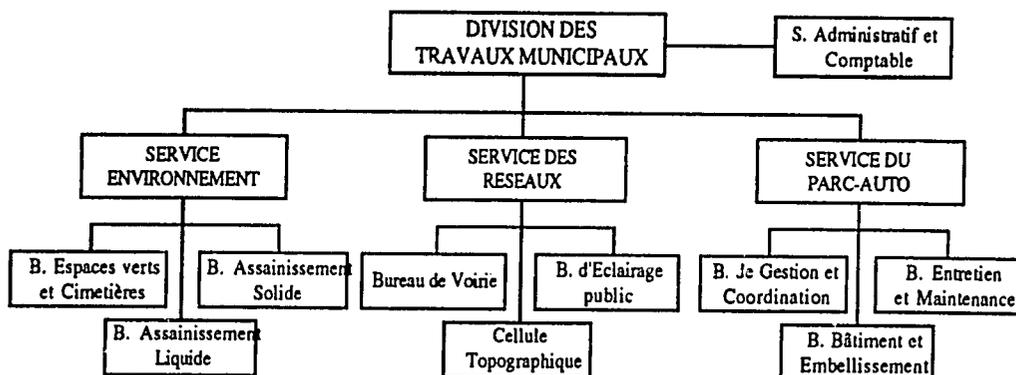
2- Les *services administratifs* de voirie, d'éclairage public et le parc municipal fonctionnent sans aucun encadrement, restent sous la tutelle de l'Ingénieur municipal pour la moindre décision et assurent surtout un rôle d'exécution. En l'absence d'instructions ou de cas urgents, très peu d'initiatives sont prises.

3- La création d'un *service "Environnement"* structuré avec une équipe de cadres dynamiques a permis d'instaurer un système de gestion rationnelle et une amélioration du service rendu.

La structure proposée, telle que présentée dans le schéma qui suit, prévoit quatre grands services pour la Division des Travaux Municipaux :

- le Service Environnement dans son état actuel,
- le Service des Réseaux qui regroupent des fonctions d'entretien et de réalisation de voirie, d'éclairage public et la Cellule topographique,
- le Service Administratif et Comptable qui doit synthétiser l'ensemble des fonctions du Bureau des marchés, et
- le Parc-Auto Municipal.

Schéma n°8 : Organisation de la Division des Travaux Municipaux



a- SERVICE ENVIRONNEMENT :

Ce service est maintenu dans sa forme actuelle avec la responsabilité des actions d'assainissement solide et liquide, de réalisation et d'entretien des espaces verts, de gestion de cimetières et de la coordination des études du Schéma Directeur d'Assainissement Liquide.

La gestion des *espaces verts et cimetière* nous paraît satisfaisante avec son encadrement existant.

L'*assainissement solide*, récemment rattaché à ce service, devrait faire l'objet d'une attention particulière tant au niveau de l'encadrement, du choix d'un nouveau local que de la gestion de ses activités.

En effet, il est temps que ce secteur soit renforcé par l'apport de cadres nouveaux capables d'assurer sa gestion. Le responsable actuel, en dépit de ses nombreuses années d'expérience et de sa bonne volonté, pourrait difficilement s'adapter et assimiler les nouvelles méthodes de gestion et d'organisation.

Le bâtiment occupé par ce service est totalement inadéquat. Aussi, nous croyons que le déplacement de ce service dans l'enceinte du Parc-Auto serait une bonne solution. En plus de la disponibilité d'espace pour le rassemblement des ouvriers, le responsable sera à même de connaître les camions disponibles et de répartir les équipes à sa disposition de façon rationnelle.

Ce service devrait également prévoir de s'équiper en engins de petites dimensions (Dumpers, Camionnettes etc...) pour le ramassage des ordures dans l'enceinte de la Médina, et prévoir, à terme, un nouvel emplacement pour la décharge publique et de nouveaux procédés pour l'élimination de ses déchets ramassés.

Enfin, une mémorisation sous forme de rapport d'activité et de documents graphiques des différentes investigations de cette section s'avère nécessaire pour une meilleure diffusion de l'information, des connaissances et des enseignements acquis.

L'*assainissement liquide* nécessite également un encadrement adéquat.

Le matériel d'inspection et de contrôle des réseaux d'égout en cours de livraison devrait permettre d'établir des plans de recolement des réseaux existants indispensables pour la gestion de l'entretien des conduites.

La rationalisation des interventions et la planification des différentes opérations sont également des objectifs à atteindre.

Enfin, dans le cadre de la coordination des études du schéma directeur d'assainissement liquide une équipe pluridisciplinaire est à mettre en place dès à présent avec comme but, à terme, la gestion de la future station de traitement.

b- SERVICE RESEAUX :

Ce service, tel que préconisé, regroupe les fonctions actuelles assurées par les services de voirie, d'éclairage public et de topographie. Le regroupement de ces activités est dicté par la nécessité d'un encadrement adapté à même de coordonner les interventions (l'éclairage public étant réalisé en concomitance avec la voirie) et rationaliser la gestion quotidienne de ses deux secteurs.

Un renforcement des équipes d'entretien des deux réseaux pourrait être à même d'établir des programmes d'intervention avec des équipes de maintenance régulières et des équipes d'intervention d'urgence.

Dans tous les cas, une démarche rationnelle s'impose pour un meilleur rendement et une meilleure efficacité.

La Cellule topographique, plus sollicitée pour les besoins des travaux de voirie et d'éclairage publics (avec le Service du Plan), a été tout logiquement rattaché à ce service.

La nouvelle Division de l'Urbanisme pourrait se doter, pour les besoins de son Service du Plan, d'une brigade propre (Cellule topographique) ou bien avoir recours à la Cellule du Service Réseaux dans le cadre d'une coordination inter-division.

Là aussi et avec l'encadrement nécessaire, il est recommandé l'établissement de documents graphiques de récolement de l'existant, la planification des interventions et l'amélioration de la gestion des moyens humain et matériel.

c- PARC-AUTO :

Le Parc-auto, actuellement cantonné dans des activités d'entretien et de maintenance pourrait être, compte tenu de sa taille et de son importance, érigé en service à part entière.

Son rôle, en sus des activités de maintenance, serait la gestion et la coordination de l'ensemble des affectations du matériel, la mise à jour et la tenue de carnets de route et de consommation, la répartition et l'ordonnement des différents véhicules en fonction des besoins et urgences sur la base d'une planification préalable de la demande et enfin, une maîtrise des acquisitions nouvelles en accord avec les réalités et potentialités locales.

La gestion du matériel revêt une importance primordiale vis-à-vis de la réalisation des travaux et de l'entretien du patrimoine municipal.

Le matériel disponible doit être à la disposition de l'ensemble des services en fonction des besoins

et disponibilités et non pas, comme c'est le cas le plus souvent actuellement, affecté d'office à des équipes fixes même en cas d'inactivité.

Cette option nécessite :

- une bonne connaissance des activités de la Division des Travaux Municipaux,
- un renforcement des moyens de la division pour satisfaire les besoins quantitatifs et qualitatifs exprimés, et
- une gestion rationnelle du matériel disponible et un contrôle rigoureux de l'entretien et de la maintenance.

d- SERVICE ADMINISTRATIF ET COMPTABLE :

Ce service, tel que préconisé, est appelé à être beaucoup plus étoffé qu'il ne l'est actuellement.

Actuellement, il assure les fonctions du Bureau des Marchés avec établissement et vérification des Cahiers des Prescriptions Spéciales (CPS), établissement et vérification des décomptes de paiement des travaux et fournitures.

Sa fonction devait être étendue à la gestion du personnel et du matériel de la Division avec affectation et contrôle du mouvement des employés, de la présence et de la rentabilité.

L'instauration de critères de rentabilité et d'évaluation du rendement humain est souhaitable dans le double but d'une meilleure gestion des moyens municipaux et d'une meilleure évaluation des dépenses budgétaires de la ville.

Le service aurait également pour fonction de centraliser toutes les correspondances et doléances des citoyens, leur classification et leur diffusion aux différents services pour traitement.

La création d'un service unique assurant l'interface avec la population nous paraît être une nécessité pour assurer un meilleur contrôle des réponses données aux requêtes exprimées par la population et pour établir des relations saines et suivies avec son environnement.

L'activité préconisée pour ce service doit, bien entendu, s'accompagner d'un recrutement du personnel d'encadrement et de maîtrise conséquent.

La réorganisation structurelle décrite ci-dessus serait, de notre point de vue, à même de rationaliser l'action de la Direction des Travaux Municipaux et de décharger l'ingénieur municipal d'un certain nombre de tâches pour lui laisser l'opportunité de coordonner et superviser l'ensemble de ses services.

La notion de gestion doit accompagner la fonction de production par le biais de la mise en place d'une part, d'un encadrement compétent et efficace, et d'autre part d'une structure à même de permettre la coordination et la planification des différentes activités.

B- La Division de l'urbanisme :

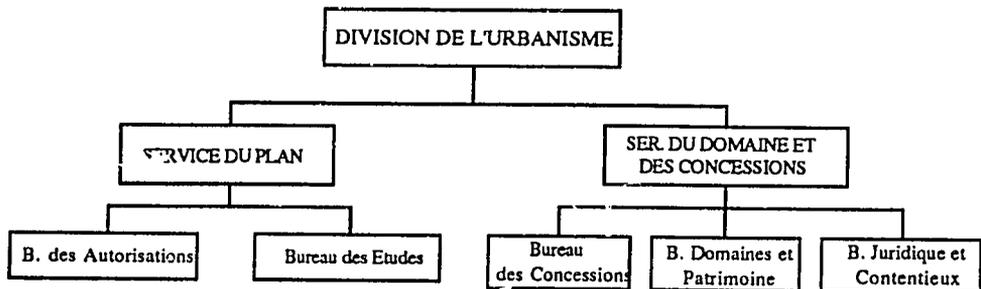
C'est la nouvelle appellation donnée à l'ancienne Division administrative. Le changement est justifié par l'importance accrue accordée par l'échelon central aux aspects liés à l'urbanisation et

au développement urbain en général. Mais en dépit de sa nouvelle dénomination, la Division de l'Urbanisme a un caractère mixte: mi-technique, mi-administratif et juridique. Elle se compose donc de deux blocs étroitement liés:

- Le Service du Plan qui est actuellement encore dépendant de la Division technique
- Le Service du Domaine et des Concessions qui hérite, en fait, de quelques unes des attributions exercées par l'actuelle division administrative.

L'architecture générale de la Division de l'Urbanisme s'annonce de la manière suivante:

Schéma n°9 : Organisation de la Division de l'Urbanisme



Cette organisation, longuement examinée et étudiée avec les Chefs de service intéressés, est satisfaisante à plusieurs titres:

- Il existe une complémentarité entre les deux services regroupés; les affaires dont ils reconnaissent ont trait à la gestion de l'espace, même si le Service du Domaine et des Concessions a un caractère juridique plus accusé.
- Contrairement à la plupart des autres divisions, la Division de l'Urbanisme semble relativement plus équilibrée au point de vue de la répartition des ressources humaines puisque le Service du Plan compte 19 personnes dont 3 cadres supérieurs, et le Service du Domaine et des Concessions englobe 12 agents dont 4 cadres supérieurs. Néanmoins, il faut reconnaître, qu'en terme de volume de travail, le champ de compétence du service du domaine et des concessions reste plus vaste et plus diversifié, et ce, en dépit des transferts d'attributions recommandés dans la première partie de ce rapport.
- La création de la nouvelle division est l'occasion pour la Municipalité de trouver une solution urgente et immédiate au problème des locaux dont souffre, dramatiquement, le Service du Domaine et des Concessions (l'actuelle Division des Affaires administratives). Faute d'espace approprié, les 5 nouveaux fonctionnaires affectés récemment à ce Service sont tout bonnement démobolisés et exclus du circuit du travail (gaspillage des ressources humaines).

C- La Division du PDU :

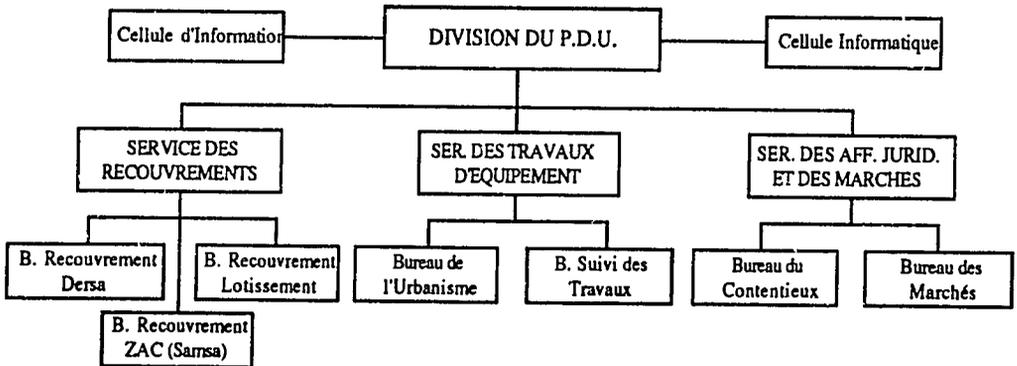
Liée à la réalisation du Projet de Développement Urbain de Dersa-Samsa, la Division du PDU a,

depuis sa création, un statut à part au sein de la Municipalité: elle est directement raccordée au Président du Conseil et assure le suivi de la réalisation des travaux d'aménagement urbain programmés ainsi que la gestion administrative des dossiers des bénéficiaires du projet en question. Les interventions de cette unité sont donc géographiquement spécialisées et couvrent une zone fort étendue d'environ 450 hectares. Considérée comme une sorte de division de mission, la Cellule PDU doit conserver son accès direct au Président du Conseil qui est l'unique instance décisionnelle au sein de la Municipalité.

Par contre, l'incorporation de la Cellule PDU au sein de la Division des Travaux Municipaux, évoquée sur le plan central, aboutirait à un alourdissement des procédures de travail, avec le risque d'entraîner une dilution des moyens technique, administratif et managérial, actuellement mobilisés et concentrés au sein de la Division PDU, au profit du projet en cours de réalisation. Toutefois, en attendant la dynamisation du rôle du Secrétaire Général, un effort réel de synchronisation doit être effectué entre les trois divisions opérationnelles à caractère technique, à savoir la Division PDU, la Division de l'Urbanisme et la Division des Travaux municipaux.

Sur le plan organisationnel, la Division PDU pourrait être articulée autour de trois services: un Service chargé des Recouvrements, un Service des Travaux techniques et enfin, un Service des Questions juridiques.

Schéma n°10 : Organisation de la Division du P.D.U.



Cette organisation interne de la Division PDU appelle les remarques suivantes :

- l'organisation suggérée doit rester ouverte et évolutive, elle variera en fonction de l'avancement de la réalisation du projet. Ainsi, dès que le Service des Recouvrements aura atteint sa vitesse de croisière, on pourrait procéder au regroupement de toutes les catégories du recouvrement au sein d'un seul bureau et créer d'autres tâches administratives ou techniques.

- l'effort accompli dans le domaine du personnel est remarquable. La Division dispose actuellement d'un effectif de 20 personnes dont 3 cadres supérieurs, un ingénieur d'Etat, un architecte et un administrateur adjoint. Son équipement bureautique et informatique s'est enrichi par de nouvelles acquisitions. Mais, il n'en demeure pas moins que cette Division doit être dotée d'un fonds de fonctionnement autonome pour stimuler davantage l'action du personnel et améliorer le taux de rendement des services en charge du plus grand projet de

développement urbain en cours de réalisation au Maroc dans la décennie 90.

D- La Division du Développement Economique et Social :

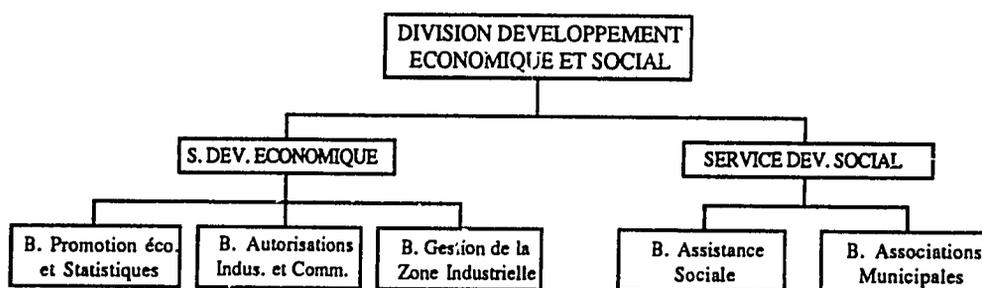
On insistera jamais assez sur la nécessité de faire évoluer l'ancien Service Economique et Social. Le changement préconisé et recommandé ne se limite pas à la dénomination, il se veut plus profond et plus significatif. Dans notre esprit la nouvelle division doit se consacrer à la promotion du développement industriel et commercial de la ville de Tétouan en favorisant la croissance des deux secteurs en question, conformément aux orientations de la politique nationale de développement contenue dans le plan. Une intervention efficace de cette Division devrait permettre à moyen ou à court termes, une augmentation du nombre d'entreprises et des emplois et ainsi créer des effets positifs pour l'ensemble de l'économie urbaine de la Municipalité.

Mais pour que tous ces changements s'opèrent, il faudrait adopter, au niveau de cette Division, un nouveau mode de gestion orienté vers l'action, la persuasion et l'information des investisseurs privés, tant nationaux qu'étrangers, sur les potentialités disponibles dans la région. D'ailleurs, l'existence dans la Municipalité d'une zone industrielle constituée, de ce point de vue, un atout considérable sur lequel la nouvelle Division devrait s'appuyer pour réorienter son activité.

D'autre part, l'organisation interne de la Division doit nécessairement comporter un bureau chargé de la promotion économique et des statistiques. Le rôle de cette unité étant la diffusion de reportages, de publicités et d'informations dans les journaux et les revues spécialisées présentant Tétouan comme une ville dynamique, ouverte au développement.

Voici un aperçu schématique de l'organisation interne recommandée de la Division du Développement Economique et Social.

Schéma n°11 : Division du Développement Economique et Sociale



Ce schéma appelle les deux remarques suivantes:

- La traduction dans les faits des responsabilités économiques et sociales reconnues aux communes passe par la mise en place, par celles-ci, d'une structure administrative capable de prendre en charge la fonction de promotion de développement économique et social.

- Dans le cas d'une éventuelle réorientation des activités de cette division, le personnel qui y est disponible s'avère insuffisant tant au point de vue des qualifications que sur le plan de l'effectif. Sur les 16 agents employés dans cette Division 3 seulement ont suivi

une formation supérieure dont 2 ont été tout récemment recrutés. Les 13 autres agents n'ont pas le profil souhaitable pour prendre en main le développement économique et social de la Municipalité.

E- Le Bureau Municipal d'Hygiène :

C'est l'une des structures municipales les plus anciennes dont les compétences sont fixées de manière quasi-exhaustive. L'Arrêté viziriel du 3 avril 1941 énumère une douzaine de rubriques qui composent le champ d'attributions du Bureau Municipal d'Hygiène; cela va de la surveillance et du contrôle des décès à l'inspection sanitaire des établissements scolaires en passant par la vérification de la salubrité des nouvelles constructions, la collecte des statistiques sanitaires relatives aux maladies contagieuses, la salubrité des eaux et des aliments, la salubrité et l'hygiène industrielle, etc....

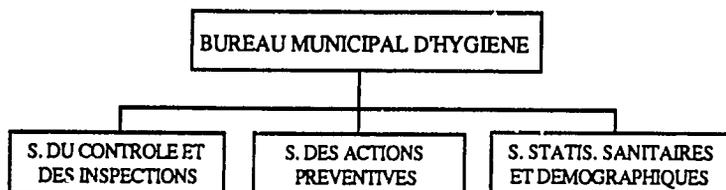
En fait, en dépit des efforts accomplis par le Bureau Municipal d'Hygiène de Tétouan, sous la conduite du médecin municipal, les interventions de ce Bureau ont un caractère très sélectif; elles s'opèrent au coup par coup dans la plupart des cas en fonction des problèmes qui se posent dans le domaine sanitaire.

De manière générale, l'organisation interne du Bureau Municipal d'Hygiène de Tétouan est globalement satisfaisante. La spécificité et l'étendue de ses compétences militent amplement en faveur de son autonomie et son élévation au rang de Division à part entière, même si, pour des raisons juridiques et historiques, il faut lui conserver sa dénomination initiale. Actuellement, le Bureau Municipal d'Hygiène emploie 32 personnes dont 4 cadres supérieurs, 10 agents moyens et 6 agents subalternes. Le fonctionnement de cet ensemble est handicapé par la manque d'un certain nombre d'équipement à caractère sanitaire comme :

- un laboratoire pour effectuer les analyses,
- une véritable salle d'examen à la disposition du médecin et de ses adjoints, et
- une morgue municipale.

L'organisation proposée du Bureau Municipal d'Hygiène est ici donnée à titre purement indicatif. Seule une étude minutieuse et détaillée de cette structure est en mesure de révéler une forme organisationnelle qui lui convient.

Schéma n°12 : Organisation du Bureau Municipal d'Hygiène



F- Le Service Vétérinaire :

Dirigé par un médecin vétérinaire, l'essentiel des activités de ce service se limite à la gestion des abattoirs municipaux à laquelle s'ajoutent des contrôles fréquents effectués dans le marché central de la ville. Ce service exerce donc deux fonctions principales :

- la surveillance et le contrôle des opérations d'abattage des bovins, ovins et caprins,
- l'inspection sanitaire des abats et viande.

Il emploie 26 agents dont beaucoup de techniciens sont mis à la disposition de la Municipalité par le Service de l'élevage dépendant du Ministère de l'Agriculture.

De manière générale, la gestion des installations dépendantes du Service vétérinaire s'effectue par des techniciens opérationnels, expérimentés et présents quotidiennement sur les lieux de travail.

Dans ces conditions, l'organisation interne adoptée correspond fort bien aux exigences particulières de ce service.

2.2- Amélioration des communications et développement des ressources humaines municipales:

Les communications inter-service constituent une des pierres d'achoppement du fonctionnement de l'appareil municipal tétouanais. Or nous avons souligné maintes fois tout le long de cette étude que la réorganisation proposée des structures municipales, aussi cohérente et logique soit elle, n'a d'utilité pratique que si elle s'accompagne d'une refonte des mécanismes de circulation de l'information. Car, quand l'information fait défaut, circule mal ou ne parvient pas à toutes les unités de l'organisation, il en résulte, irrémédiablement, une baisse de rendement des services, le risque de voir s'installer dans une partie de l'organisation, sinon dans sa totalité, un sentiment d'irresponsabilité et de désengagement à l'égard des objectifs poursuivis par celle-ci.

En outre, dans un contexte économique marqué par la rareté des ressources humaines et matérielles, il est indispensable d'exploiter au maximum le peu de moyens dont on dispose et ce, en mettant sur pied un système de communication inter-division fiable, efficace et suffisamment adapté aux exigences de l'environnement local.

D'autre part, la formation du personnel joue un rôle essentiel dans toute administration. Ainsi non seulement la plupart des administrations modernes se sentent responsables de la formation de leurs employés, mais encore certaines vont-elles jusqu'à prétendre que c'est là leur principale responsabilité. En fait, dans le cas de la Municipalité de Tétouan, il est fort important que celle-ci emboîte le pas avec les organisations administratives modernes et décide de prendre en main le perfectionnement et la formation continue de ses agents.

2.2.1- LES MECANISMES D'AMELIORATION DE LA COMMUNICATION:

Les solutions préconisées ici sont purement d'ordre indicatif. Car il faut se garder dans ce domaine de toute démarche en tout ou rien, de tout réductionnisme ou de toute tentative de construction d'un système de communication exemplaire. Il n'y a pas dans ce domaine là de "one best way". Les mesures suggérées ici ont pour unique but d'aider le Président du Conseil à se doter d'un bon système de communication interne en lui proposant des solutions pratiques pour résoudre ce "déficit" de communication interne dont tous les acteurs municipaux concernés semblent percevoir le danger réel. Faire circuler l'information, instaurer le dialogue entre tous les responsables administratifs, c'est libérer le potentiel de créativité, faciliter les prises de position, utiliser au mieux les compétences de chacun, c'est impliquer le personnel et donc au bout du compte, améliorer l'efficacité de chacun et de la Municipalité dans son ensemble. Voici les éléments du nouveau système de communication qu'on propose d'instaurer à Tétouan:

- la mise en place d'une instance de coordination pour assurer les liaisons horizontales

nécessaires et prendre en charge la fonction de "dispatching" de l'information au sein de l'ensemble des structures municipales.

- institutionnaliser une réunion mensuelle entre le Président du Conseil, le Secrétaire Général et les Chefs de division afin d'examiner les grands problèmes à caractère municipal et définir la position et la ligne de conduite des services à l'égard de ces affaires.

- attribuer un rôle primordial aux Chefs de division dans le nouveau processus visant à la dynamisation de la communication interne d'abord en les incitant à adresser un rapport d'activité mensuel au Secrétaire Général, avec copie au Président du Conseil. Ensuite, en les encourageant à tenir à leur niveau une réunion hebdomadaire avec leurs collaborateurs directs.

- l'amélioration des supports techniques de la communication est d'une importance telle que les carences constatées dans ce domaine risquent de préjuger à long terme de la qualité de tous les efforts déployés en vue d'instaurer un nouveau système de communication interne. Il faut donc que la Municipalité soit dotée d'un bon système électronique d'intercommunication et que toutes les divisions municipales soient équipées en photocopie.

- enfin, la Municipalité a intérêt à disposer d'un bulletin d'information destiné au public. La préparation de ce bulletin est une occasion d'échange d'information entre les divisions.

2.2.2- L'IMPLANTATION D'UN PROGRAMME DE FORMATION:

La formation se définit comme "un processus destiné à aider les employés à être plus efficaces dans leur travail présent au futur, en leur permettant d'acquérir des modes de pensées et d'action, des attitudes, aptitudes et connaissances appropriées".

Fort de cette définition, nous avons la conviction que pour répondre aux exigences multiples de son environnement, la Municipalité a réellement besoin de mettre à jour les connaissances et les procédés de travail de ses agents.

Cette exigence est d'autant nécessaire qu'en tant qu'administration locale, la Municipalité de Tétouan se trouve confrontée à des problèmes concrets et tangibles se rapportant au vécu quotidien des usagers.

La Municipalité doit désormais se préparer pour fournir une formation adéquate à son personnel tant pour les postes de prise de fonction que pour toutes les évolutions de carrière. Or, la Municipalité ne peut donc assurer ses tâches qu'en mettant à jour incessamment les connaissances et les procédés de travail de ses agents. On a dit à ce propos que l'Administration doit apprendre aussi à fonctionner comme "une immense université de perfectionnement et de promotion".

En effet, devant la complexité des affaires urbaines, qu'elles le veuillent ou non, les municipalités contemporaines sont "condamnées" à prendre en charge la formation continue de leur personnel afin de maintenir leur compétence et leur permettre de répondre aux exigences de l'efficacité de plus en plus présentes dans l'opinion publique. Par conséquent, la Municipalité de Tétouan a tout intérêt à inscrire la formation continue de ses agents au chapitre des actions prioritaires dans lesquelles elle doit se lancer, et à se doter d'un programme de formation cohérent et efficace.

Un tel programme de formation offre un triple intérêt :

- à court terme, il permet d'améliorer la productivité des agents formés grâce à une meilleure

adaptation de leurs aptitudes aux postes de travail et à l'évolution des responsabilités.

- à moyen terme, il contribue à l'atteinte des objectifs du service, à travers l'ouverture qu'elle donne vers de nouveaux postes de responsabilité (stimulation et motivation du personnel).

- à plus long terme, il permet de valoriser les carrières des individus grâce aux possibilités de requalification et de promotion qui leur sont ainsi ouvertes.

Ainsi, tout le monde y trouve son compte :

- la Municipalité, à travers un meilleur fonctionnement au moindre coût,

- les tétouanais, grâce à l'amélioration de la qualité des prestations et des services municipaux qui leur sont fournis, et à une meilleure adaptation à leurs demandes.

- enfin le personnel communal, par l'épanouissement individuel et les possibilités de promotion qu'elle lui procure.

Par ailleurs, il faut reconnaître qu'il y a au moins trois facteurs objectifs qui devraient inciter les responsables municipaux à accepter de faire des sacrifices et investir dans la formation de leur personnel communal :

1/ l'extension urbaine et la montée des besoins de la population d'un côté, l'accroissement des responsabilités et le transfert de nouvelles attributions aux élus locaux de l'autre. En plus la Municipalité s'est engagée dans une opération de développement urbain d'une grande envergure qu'elle se doit de mener à son terme dans les délais prescrits avec des résultats tangibles et conformes aux objectifs retenus. Or pour atteindre ce but, il convient de motiver le personnel communal en améliorant sa capacité de gestion et en renforçant son niveau de qualification.

2/ sur 1126 agents municipaux 140 agents ont été nouvellement recrutés par la Municipalité (12,4%) sans avoir auparavant reçu un complément de formation initiale en sus de celle reçue dans les établissements scolaires ou universitaires. Hormis les personnels d'exécution, il y va donc de l'intérêt de la Municipalité d'organiser en faveur de ces agents une formation à la prise de poste, adaptée au niveau de leur recrutement. D'autre part, sur les 55 cadres supérieurs en poste, seuls sept ont suivi des sessions de formation continue depuis leur prise de fonction soit à l'étranger (trois aux USA) soit au Maroc (3 à l'Ecole des Cadres et 1 à la Trésorerie générale). L'écrasante majorité des cadres municipaux (48 personnes), la quasi totalité des agents intermédiaires (100 agents) ne bénéficient toujours pas de formation continue ou de sessions de perfectionnement destinées à les valoriser et à adapter leurs qualifications aux évolutions des missions municipales.

3/ l'enquête réalisée auprès des chefs de division municipale a révélé l'existence chez les cadres supérieurs interrogés d'une profonde conscience de l'intérêt que représente pour eux l'organisation de sessions de formation continue axées sur les problèmes spécifiques à l'administration communale. Une quarantaine de sujets d'ateliers leur avait été présentée en leur demandant d'indiquer par ordre de priorité les dix thèmes de réflexion qui leur paraissent susceptibles de faire objet de discussion ou de stage de perfectionnement organisé à l'intention de l'ensemble du personnel municipal. Voici les résultats de cette enquête dont les réponses sont classées par ordre d'importance. Les thèmes dégagés peuvent servir à l'établissement du programme de formation municipal dont ce rapport a souligné la nécessaire implantation à Tétouan. L'objectif principal est recherché à travers une telle initiative étant bien entendu le dépassement du niveau actuel de compétence de la plupart des agents municipaux, notamment les agents d'enca-

drement -chefs de division et chefs de service- qui occupent une place stratégique dans l'appareil municipal.

Les thèmes de formation continue retenus par les responsables municipaux (niveau opérationnel) sont donc :

- 1- prise de décisions en groupe (comme équipe entre le conseil et ses cadres),
- 2- préparation en vue d'un changement de structures,
- 3- initiation à l'informatique,
- 4- prévisions budgétaires
- 5- amélioration des communications où toutes les parties gagnent,
- 6- Comment obtenir l'engagement des fonctionnaires en faveur de la stratégie de direction de la Municipalité?
- 7- élaboration et direction de projets,
- 8- améliorer des rapports avec le public,
- 9- comment évaluer le rendement des services et améliorer les qualités de leur prestations,
- 10- relations entre le conseil et les fonctionnaires.

Toutefois, il faut reconnaître que la formation des cadres supérieurs, quelle que soient son intérêt et son importance, ne suffit pas, il faut la prolonger par des formations plus légères des cadres moyens, des techniciens et accessoirement des agents d'exécution. Les cadres formés ont le devoir de transférer les connaissances qu'ils ont acquises et d'organiser, eux aussi, des formations sur mesure en faveur de leurs collaborateurs. Autrement dit, à l'image des organisations modernes, la Municipalité doit aussi apprendre à fonctionner comme une école de perfectionnement et de promotion dans l'intérêt de ses employés.

3- PLAN D'ACTION ET MODALITES DE SON EXECUTION

Comment mettre en application les réformes structurelles, organisationnelles et humaines suggérées par ce rapport ? Quelles sont les mesures concrètes qu'il faudrait envisager et traduire sous forme de décision à caractère exécutoire ?

Telles sont les deux questions auxquelles ce chapitre tentera de répondre avec le maximum de précision et de rigueur. Mais auparavant, il est utile de signaler que les mesures préconisées ne préjugent pas de la réaction des élus responsables au contenu de ce rapport. Toute autre suggestion susceptible d'améliorer l'existant et de moderniser les procédés de gestion municipale en cours à Tétouan serait prise en considération ultérieurement. On remarquera d'ailleurs que l'équipe RTI chargée d'effectuer cette étude n'a pas hésité à faire sienne une série de propositions émanant soit du personnel municipal, soit des élus ou des autorités provinciale et centrale. Toutefois, il faut garder à l'esprit que, quelles que soient les propositions théoriques faites, elles doivent nécessairement s'insérer dans un plan d'action d'ensemble couvrant tous les volets de la problématique d'espèce étudiée. C'est dans ce sens que les modalités pratiques retenues dans ce chapitre cadrent parfaitement avec les principes qui président aux nouvelles formes d'organisation et de gestion recommandées et amplement commentées et expliquées dans ce rapport. Elles sont classées de 1 à 8, par ordre d'importance, suivies de quelques indications destinées à en clarifier davantage la signification:

3.1- Adoption par le Conseil Municipal de l'organigramme proposé:

Juridiquement, rien ne s'oppose à ce que le conseil municipal débatte de la manière d'organiser l'appareil administratif communal. En effet, quoi de plus normal que les élus, les premières concernés par la restructuration des services communaux en cours, puissent s'exprimer là dessus en donnant une légitimité politique au nouvel organigramme. Les retombées financières liées à la mise en oeuvre de celui-ci constituent un argument supplémentaire en faveur de l'intervention du conseil municipal pour approuver le nouveau schéma organisationnel. Evidemment, les autorités centrales feraient savoir leur point de vue sur la question dans le cadre du pouvoir de tutelle qu'elles assument à l'égard de la Municipalité.

3.2- Nomination par l'administration centrale des chefs de division et de service prévus par le nouvel organigramme:

Dans l'état actuel de la législation communale marocaine, il revient aux autorités centrales (le Ministère de l'Intérieur) de nommer aux différents postes de responsabilités existant au sein de l'administration municipale. Toutefois la marge de manoeuvre du président du conseil est fort étendue dans ce domaine. De manière générale, à une ou deux exceptions près, on doit pouvoir confirmer la plupart des cadres actuels dans les postes de responsabilités qui sont les leur. Pour la direction des services proposés on doit pouvoir puiser dans le réservoir de cadres supérieurs disponibles dans la Municipalité. Il faut simplement être pragmatique et procéder progressivement en mettant systématiquement à l'essai tous les diplômés supérieurs dont la Municipalité dispose.

Ce n'est qu'à l'issue de cette phase d'observation qu'on tirera les conclusions définitives dans ce domaine en confirmant à leur poste les éléments ayant fait démonstration des aptitudes professionnelle et personnelle requises à l'exercice des nouvelles responsabilités.

3.3- Procéder au recrutement d'un Secrétaire Général:

La dynamisation de l'institution du Secrétaire Général, évoquée dans le premier chapitre, passe par le recrutement d'un nouveau secrétaire général. Le règlement de ce problème est devenu incontournable surtout après les changements opérés dernièrement dans la structure des ressources humaines de la Municipalité. En effet on s'explique très mal comment une organisation de la taille de la Municipalité de Tétouan puisse fonctionner sans un centre régulateur chargé d'assurer la complémentarité entre les fonctions externes et internes, pour bien mettre les uns au service des autres. Mais il serait néfaste de nommer dans ce poste stratégique une personne n'ayant aucune expérience communale. Pour former un bon secrétaire général, un certain apprentissage est certainement nécessaire. Le nouveau Secrétaire Général doit être en mesure d'intégrer des aspects techniques, juridiques et financiers, avoir une grande expérience du milieu communal et la pratique de la coordination de nombreux services.

3.4- Organiser rapidement un séminaire destiné à sensibiliser les nouveaux responsables de division et de service sur leur position dans l'appareil administratif municipal et les fonctions exactes qui leur incombent.

3.5- Améliorer dans les plus brefs délais les conditions de travail des fonctionnaires municipaux en agissant sur les trois éléments suivants:

- les locaux dont il faut assurer l'entretien quotidien en attendant la création d'un nouvel Hôtel de ville digne du rayonnement régional de la ville de Tétouan,
- l'éclairage faible et insuffisant devant être renforcé et modernisé,
- enfin, l'équipement bureautique municipal existant, rudimentaire et totalement inadapté, exige de la part de la Municipalité un effort d'investissement exceptionnel pour garantir aux nouvelles structures un minimum d'équipement bureautique moderne possible (liaison téléphonique, machine à photocopier etc...).

3.6- Création d'un régime indemnitaire de fonction pour des chefs de division et de service. Partant de l'équation contribution/rétribution, et afin de motiver les agents d'encadrement municipal, il est devenu indispensable, compte tenu du degré de maturité atteint par la fonction publique territoriale, d'instaurer un régime indemnitaire de fonction relatif aux 2 niveaux de responsabilité hiérarchique existant dans ces administrations à savoir le chef de service et le chef de division. L'instauration d'un tel régime indemnitaire, dont la responsabilité juridique incombe aux autorités centrales (Direction Générale des Collectivités Locales), pourrait constituer une source de motivation et d'émulation non négligeable dans le contexte organisationnel local.

3.7- La mise en place d'un plan de formation et programmation des crédits nécessaires à son application: le plan de formation définit les objectifs que la Municipalité (le président du conseil et ses adjoints) espère atteindre, le contenu de ses diverses composantes, les cibles visées, les échéanciers et les moyens de sa mise en œuvre. Il ne saurait se limiter à une simple liste d'actions élémentaires de formation. Il doit être finalisé et organisé avec une grande rigueur. L'élaboration du plan de formation doit s'appuyer sur un diagnostic de fonctionnement dont ce rapport a présenté quelques éléments fondamentaux.

3.8- Au cas où la proposition d'institution d'un greffier municipal est retenue, il est souhaitable d'organiser un séminaire spécialisé destiné à sensibiliser tous les acteurs de la vie municipale sur l'importance de cette nouvelle institution en précisant le rôle qui lui revient dans l'organisation.

**TABLEAU RECAPITULATIF DES MESURES D'EXECUTION
AVEC INDICATION CONCERNANT LA PROGRAMMATION**

	NATURE DE L'ACTION	OBJECTIFS	PROGRAMMATION
1	- Adoption par résolution du Conseil Municipal du nouvel organigramme	- Susciter une prise de conscience de l'importance de la nouvelle organisation - Débloquer les crédits nécessaires à sa mise en application	A court terme: Sessions 1992-93
2	- Nommer les nouveaux Chefs de Division et de Service	- Pourvoir aux nouveaux postes de responsabilités - Donner plus d'efficacité et de présence à l'action municipale	A court terme: Année budgétaire 1993
3	- Recruter un nouveau Secrétaire Général	- Résoudre les problèmes de coordination et de communication latérales - Déconcentrer et décongestionner le niveau décisionnel	A court terme: Actions prioritaires 1992-93
4	- Organiser un cycle de formation spécial au profit des nouveaux responsables de Division et de Service	- Faciliter l'entrée en fonction de jeunes cadres - Assurer leur insertion rapide en milieu de travail - Comblent leurs lacunes en matière de gestion administrative	A court terme: Actions prioritaires 1992-93
5	- Améliorer les conditions matérielles et psychologiques du travail	- Améliorer la productivité des services - Lutter contre l'absentéisme et les sentiments de frustration et de désintéressement	A court et moyen termes: Actions permanentes, s'étalant sur 2 ans (1993- 1994)
6	- Créer un régime indemnitaire de fonction pour les Chefs de Division et de Service communaux	- Motiver le personnel d'encadrement - Effacer les distorsions entre la fonction publique centrale et la fonction publique territoriale ou locale.	A court et moyen termes: Actions relevant de la compétences de la DGCL.
7	- Etablir un vaste programme de formation continue	- Elever les niveaux de qualification des agents municipaux - Augmenter la productivité et l'efficacité des services	Action continue à moyen et long termes- Programme de formation triennal 1992-94