Amélioration des capacités de gestion et de coordination des services déconcentrés (Rapport final)

Préparé pour:
United States Agency for International Development
Rabat, Royaume du Maroc
Le 2 mai 2000

Sustainable Urban Management Indefinite Quantity Contract
Contract No. LAG-I-00-99-00009-00
Task Order: Study on Improvement of the Management and Coordination Capacity of Deconcentrated Studies

Par:
Alfred H. Saulniers
Karim Laraki
Abderrahman Chekayri
Driss Abbadi

International Development
Research Triangle Institute
PO Box 12194
Research Triangle Park, NC 27709-2194

A

SOMMAIRE

Liste des tableaux, figures et graphiques iii

Sigles iv

Synthèse v

Executive summary x

ملخص xiv

1. Introduction 1
   1.1 Contexte de l'étude 1
   1.2 Rapport de l'étude au programme USAID 1
   1.3 Objectifs de l'étude et attentes de l'USAID 2
   1.4 Point de vue de l'Administration centrale 2
      1.4.1 Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative 2
      1.4.2 Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur 3
      1.4.3 Ministère de la santé 3
      1.4.4 Ministère de l'éducation nationale 3
      1.4.5 Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat 3
      1.4.6 Direction de l'hydraulique (DRH), ministère de l'équipement 3
   1.5 Présentation de l'étude 4

2. Champs d'investigation 5
   2.1 Unités de l'administration centrale 5
      2.1.1 Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative 5
      2.1.2 Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur 7
      2.1.3 Ministère de la santé 7
      2.1.4 Direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale 8
      2.1.5 Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement (SEE), ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat... 9
      2.1.6 Direction de l'hydraulique (DRH), ministère de l'équipement 10
      2.1.7 Ministère de l'économie et des finances 10
   2.2 Bref aperçu sur Agadir Ida Outanane 11
   2.3 Complementarité avec les programmes de l'USAID à Agadir Ida Outanane 14

3. Méthodologie 14
   3.1 Hypothèses 14
   3.2 Paramètres pertinents 15
   3.3 Collecte des données 17
   3.4 Suivi de l'étude 17

4. Résultats: Description et analyse de la mission des services centraux et régionaux 18
4.1 Administration préfectoral 18
4.1.1 Le gouverneur 18
4.1.2 Structure de l'Administration 19
4.2 Services Extérieurs. Structure, répartition des tâches et méthodes de travail 22
4.2.1 Délégation de l'éducation nationale 22
4.2.2 Délégation de la santé 24
4.2.3 Délégation de l'hydraulique 26
4.2.4 Représentant de l'environnement 27
4.3 Dégré de converge ou divergence entre visions niveau central/services extérieurs 28
4.3.1 Relations entre services extérieurs et collectivités locales 30
4.3.2 Points communs aux quatre départements 31
4.3.2.1 Rapport avec les services centraux: les crédits délégués 32
4.3.2.2 Contrats-programmes entre le niveau central et les services extérieurs 34
4.4 Le Comité Technique Préfectoral (CTP) 36
4.5 Description et analyse du système et flux des informations 37
4.5.1 Modalités d'échanges horizontaux: gestion des flux d'information 37
4.5.1.1 Echanges à travers les CTP 38
4.5.1.2 Rôle particulier du wali/gouverneur 38
4.5.2 Modalités d'échanges verticaux: gestion des flux d'information 39
4.6 Contraintes et attentes sur le plan organisationnel 43
4.7 Contraintes et attentes sur le plan institutionnel 46
4.7.1 Points communs 47
4.7.2 Divergences 48

5. Conclusions et recommandations 49
5.1 Principaux résultats: confirmation / infirmation des hypothèses 49
5.2 Eléments pour un plan d'action visant à stimuler la déconcentration 54
5.3 Critères à prendre en compte pour reproduire l'étude dans d'autres provinces 59
5.4 Définition des améliorations nécessaires aux systèmes d'information en introduisant des nouvelles technologies 60

Annexes 61
A.1 Rôle du préfet en France 62
A.2 La déconcentration aux Etats-Unis 64
A.3 Gouverneur et coordination: Recueil des texts – 1962-1996 67
A.4 Critères à prendre en compte pour la reproduction de l'étude 70
A.5 Proposition d'un nouveau système d'information 72
A.6 Statistiques susceptibles à être incorporées dans l'observatoire régionale 83
A.7 Contacts 87
A.8 Bibliographie 92
A.9 Termes de référence 93

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Programmes actuels ou récents dans la région du Souss-Massa-Draâ 12
Tableau 2: Préfecture d'Agadir Ida Outanane: Répartition du personnel par grade 22
Tableau 3: Statistiques de la délégation préfectorale du MEN à Agadir Ida Outanane 23
Tableau 4: Ressources humaines: Délégation de la santé, Préfecture d'Agadir Ida Outanane 25
Tableau 5: Liste des principaux actes déconcentrés par les quatre ministères depuis 1995 29
Tableau 6: Délégation des crédits aux services extérieurs 34
Tableau 7: Flux d'information entre les services extérieurs et les collectivités locales 37
Tableau 8: Répartition du personnel par commune 44
Tableau 9: Principaux actes à déconcentrer 56
Tableau A-1: Flux d'information entre les collectivités locales et le ministère de l'intérieur 82

FIGURES ET GRAPHIQUES

Figure 1: Secrétariat général de la préfecture d'Agadir 21
Figure 2: Schéma d'approbation du budget: cas de commune urbaine 40
Figure 3: Schéma de la demande d'approbation du budget d'une commune rurale 41
Figure 4: Processus de rétrocession des impôts aux communes jusqu'en mars 2000 51
Figure A-1: Proposition de circuit d'approbation du budget / les nouvelles technologies 75
Figure A-2: Proposition d'architecture du réseau local au niveau de la préfecture 76
Figure A-3: Proposition de câblage au siège de la préfecture 77
Figure A-4: Proposition: Architecture de l'Intranet 78
Figure A-5: Proposition: Architecture de l'Extranet 79
Figure A-6: Proposition d'architecture: connexion Intranet & Extranet 80
Figure A-7: Proposition d'observatoire 81

Graphique 1: Crédits délégués aux services extérieurs, 1996-1999 33

SIGLES

ANHI	Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre
CLC	comités locaux de coordination
CTP	Comité technique préfectoral
DAG	division des affaires générales
DAJEDC	direction des affaires juridiques, études, documentation et contentieux
DCL	direction des collectivités locales
DEA	direction de l'eau et l'assainissement
DFL	direction des finances locales
DGCL	direction générale des collectivités locales
DEP	direction de l'équipement de la programmation
DGH	direction générale de l'hydraulique
DPATC	direction du patrimoine communale
DPE	direction provinciale de l'équipement
DRA	direction de la reforme administrative
DRH	direction régionale de l'hydraulique -Agadir
DRH	division des ressources humaines (au ministère de l'intérieur)
MEN	ministère de l'éducation nationale
MI	ministère de l'intérieur
ONE	Office National de l'Electricité
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONEP	Office National de l'Eau Potable
OTDP	Occupation temporaire du domaine public
PV	Procès verbal
RAMSA	Régie autonome multisectoriel d'Agadir
RGPH	Recensement général de la population et de l'habitat
SE	Service extérieur
SEE	secrétariat d'Etat chargé de l'environnement
SEH	secrétariat d'Etat à l'habitat
SGG	secrétariat général du gouvernement
SONABA	Société Nationale d'Aménagement de la Baie d'Agadir
USAID	United States Agency for International Development

SYNTHESE

Le gouvernement marocain élabore actuellement une charte de la déconcentration prévue pour fin 2000. Jusqu'à présent, différents départements ministériels ont entrepris des actions visant à déconcentrer certaines de leurs activités de l'administration centrale vers les services locaux. Cependant, le projet de charte est la première initiative du gouvernement visant à définir un cadre global et cohérent pour la déconcentration.

Ce rapport présente les résultats d'une étude de l'USAID menée entre le 6 mars et le 3 mai 2000 visant à diagnostiquer le contexte institutionnel dans lequel se déroule la déconcentration et à mettre en évidence les handicaps à surmonter et les mesures à entreprendre pour accompagner ce processus. Une attention particulière est donnée au rôle du gouverneur dans la coordination et le suivi des activités des services déconcentrés.

L'étude se limite à la préfecture d'Agadir Ida Outanane et à quatre départements ministériels (éducation nationale, santé, environnement et hydraulique). L'analyse des données collectées à partir d'entretiens réalisés avec près de 150 représentants des administrations centrales et de leurs délégations provinciales, des services provinciaux et des collectivités locales permet de confirmer quatre hypothèses formulées par la méthodologie.

Il y a un discours favorable à la déconcentration aux niveaux central et local. Il y a unanimité sur les effets positifs escomptés de la mise en œuvre de ce principe tant sur la rationalisation du fonctionnement de l'Administration que sur l'enclenchement d'un processus favorable au rapprochement entre cette dernière et le citoyen. Cependant, la nature du discours semble varier entre le niveau central et le niveau local. A Rabat, les représentants de l'Administration se référent principalement au projet de charte de la déconcentration. Par contre, au niveau local, les références sont d'ordre général. A l'exception du wali, aucune des personnes interviewées à Agadir ne semble avoir été consultée pour l'élaboration du projet ou même être informée officiellement de son existence.

Il existe des actions concrètes de déconcentration. Parmi les quatre entités faisant l'objet de cette étude, la direction de l'hydraulique semble être la plus avancée dans ce processus. Elle bénéficie du rôle pionnier que joue le ministère de l'équipement en matière de déconcentration depuis le début des années 1980. Le ministère de l'éducation nationale se distingue par l'existence en son sein d'une direction de la déconcentration et par la charte nationale d'éducation et de formation (projet de réforme en cours de discussion au parlement) qui donne aux académies régionales une large autonomie et des prérogatives importantes. Pour les représentants du ministère de la santé, plusieurs des missions de leur département ne peuvent être que déconcentrées. La veille épidémiologique en est le meilleur exemple. La gravité de certaines épidémies oblige le délégué à prendre des mesures rapides sans attendre le feu vert de Rabat. Parmi les départements diagnostiqués, le secrétariat d'Etat à l'environnement est le moins déconcentré. De création récente, ce n'est qu'en 1999 que la signature d'une convention avec le secrétariat d'Etat de l'habitat permet au département de l'environnement de nommer des représentants provinciaux rattachés au département de l'habitat.

Les actions de déconcentration en cours se traduisent par des effets positifs. L'expérience dans le domaine étant embryonnaire il n'est pas encore possible de quantifier l'impact de la déconcentration. Cependant, il est possible de mesurer ce que coûte le manque de déconcentration. Par exemple, les chiffres d'une étude de la trésorerie régionale d'Agadir Ida Outanane sont édifiants. En raison de la trop grande centralisation à Rabat des fichiers d'adresses des contribuables de la région, plusieurs inefficacités ont été relevées. La complexité du circuit suivi entre le moment où une commune d'Agadir communique une adresse à la sous-direction des impôts et le moment où une perception envoie un avis au contribuable, d'une part et la difficulté de corriger les adresses d'autre part, engendrent un manque à gagner pour les communes estimés entre 50 et 100 millions de DH par an, soit près de 50% du budget annuel des communes. Un second exemple d'inefficiences causées par le manque de déconcentration est illustré par le nombre élevé de vas et viens entre les services extérieurs et l'administration centrale pour le déblocage de fonds relatifs à des dépenses de fonctionnement. Les consultants ont pris connaissance d'une délégation provinciale où 46.000 DH représentant les frais annuels des déplacements des cadres de la délégation ont été débloqués par l'administration centrale en pas moins de dix opérations différentes soit une moyenne de 4.600 DH par opération nécessitant à chaque fois l'envoi de requêtes par le service extérieur au service central avant que la trésorerie régionale ne puisse payer le service extérieur. Un troisième exemple se voit dans les retards habituels dans la délégation des crédits aux services extérieurs.

La déconcentration est confrontée à des obstacles institutionnels et socioculturels. Bien qu'il y ait un discours favorable à la déconcentration, les résultats de cette étude montrent que les actions permettant de pratiquer ce principe restent éparses et ponctuelles. La dynamique de la déconcentration n'est pas encore enclenchée. Certains interlocuteurs vont même jusqu'à dire qu'il y a moins de déconcentration aujourd'hui qu'il y a quelques années. Effectivement, la délégation par le ministère de la santé des marchés d'un montant inférieur à 700.000DH est en fait une limitation des prérogatives du délégué puisque avant cette décision aucun plafond n'était défini. De même, depuis 1990, le ministère des pêches a retiré aux délégués la gestion administrative de la flotte (pêche artisanale et hauturière), la gestion des gens de mer et la constatation des infractions au règlement sur les pêches maritimes.

Au niveau institutionnel, le débat tourne autour de quelques éléments clefs. La charte de la déconcentration n'est encore qu'au stade de projet et plusieurs interlocuteurs émettent des doutes sur la capacité du gouvernement à faire adopter la charte à court terme. Des divergences importantes existent entre départements ministériels sur la conception du principe de la déconcentration et sur la manière dont celle-ci doit être menée.

L'absence de toute forme d'implication des services extérieurs dans le processus d'élaboration de la charte ne fournit pas de motivation pour une adhésion au projet au niveau local. Le manque d'adhésion se trouve aggravé par le peu de ressources humaines et matérielles dont disposent certaines délégations. Plusieurs délégués considèrent qu'il est clair que la déconcentration ne peut avoir que des effets positifs sur la bonne marche de leurs services mais qu'elle doit être rejetée s'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour la mener efficacement. Le manque de ressources qu'ils confrontent les décrédibilisent vis à vis des élus locaux et des associations socioprofessionnelles qui, constatant cette situation, préfèrent traiter directement avec la capitale même pour les dossiers qui sont déconcentrés.

Ce rapport propose des recommandations qui répondent au souci d'atteindre les deux objectifs fondamentaux de la déconcentration: la rationalisation de l'utilisation des ressources de l'administration et la mise en place d'une administration de proximité. L'étude permet d'identifier six axes d'intervention ayant trait au processus même d'élaboration de la charte de déconcentration et à la nécessité d'impliquer les services extérieurs dans ce processus, aux actes à déconcentrer pour les ministères objet de cette étude, à la définition du rôle de chaque intervenant, au profil et à la formation des intervenants, à la stratégie de communication nécessaire à la vulgarisation du concept de déconcentration et aux moyens matériels et humains dont ont besoins les services extérieurs. A travers la présentation des six axes, il est démontré, que les nouvelles technologies de l'information peuvent jouer un rôle fédérateur et catalyseur pour la réussite du plan d'action.

Dans le projet de charte, la préfecture ou la province est le niveau d'exécution des actes déconcentrés. Certains défendent l'idée qu'à moins que la déconcentration ne soit menée au niveau de la région, il risque d'y avoir une mauvaise allocation de ressources, déjà limitées, et un manque de vision intégrée des actions de développement. En fait les deux approches sont conciliables. Le double objectif de rationalisation de l'administration et de mise en place d'une administration de proximité n'est réalisable que si la préfecture ou la province est le niveau d'exécution des programmes nécessitant des interventions urgentes; la région demeurant le niveau des relations avec l'administration centrale et de planification des orientations globales des préfectures et provinces de la région. D'ailleurs plusieurs administrations ont déjà opté pour cette démarche.

La déconcentration ne peut réussir sans une délimitation claire des prérogatives des principaux acteurs. Il s'agit en particulier du rôle du ministère des finances et de celui du gouverneur. Dans un contexte de ré-allocation des ressources et des compétences et alors que des prérogatives importantes peuvent être dévolues aux services déconcentrés, les tâches de coordination, de gestion et de contrôle au niveau local ne peuvent revenir qu'à des entités techniquement compétentes et légalement responsables afin que leur autorité soit admise et acceptée par tous les intervenants.

Le droit de regard donné au ministère des finances dans l'allocation du budget de chaque ministère est contesté. Divers départements ministériels admettent que le ministère des finances discute avec eux le montant global de leur budget mais ne comprennent pas pourquoi ils doivent discuter de la répartition de ce budget entre provinces. Cette divergence crée des blocages qui se manifestent par un retard ou l'échec de plusieurs actions au niveau local et qui ne peuvent disparaître que si le rôle du ministère des finances est accepté par tous les ministères. La capacité des services extérieurs à accomplir leurs missions et la responsabilisation des délégués ne peut se réaliser que si les comportements et les textes qui régissent le ministère des finances s'inspirent plus du contrôle à posteriori et moins du contrôle à priori. A cet égard, une inscription des crédits délégués aux services extérieurs dans la loi de finance contribuerait à institutionnaliser le principe de la déconcentration.

De par la constitution actuelle, la coordination et la gestion des services extérieurs incombent au gouverneur. Si la déconcentration doit prendre une envergure importante, ce rôle doit revenir à une institution qui représente dans les faits et dans les textes l'ensemble du gouvernement. Cette

approche, s'inspirant souvent du modèle français, consiste à renforcer considérablement le rôle du gouverneur afin d'en faire un « préfet à la française » responsable devant le conseil de gouvernement et jouissant de la délégation de signature de tous les ministres. Quelle que soit la volonté et la vitesse prise pour atteindre cet objectif, il est impératif qu'un mécanisme d'évaluation des réalisations du gouverneur soit mis en place. A cet égard, une re-formulation du mode de fonctionnement du comité technique préfectoral (CTP), organe de coordination, semble indiquée. Actuellement, les textes en vigueur ne prévoient que la simple rédaction d'un compte rendu à l'issu de chaque réunion du CTP et son envoi à la division de liaison administrative du ministère de l'intérieur, aux administrations centrales et aux services extérieurs concernés par l'objet de la réunion.

Le compte rendu doit se transformer en véritable procès verbal faisant ressortir la capacité du gouverneur à coordonner les services extérieurs, l'identification des sources de blocages de son travail et la mise en évidence des problèmes dus au manque de déconcentration. Le procès verbal doit contenir toutes les informations nécessaires à la mise en place d'un tableau de bord: la liste des problèmes soulevés, les délais convenus pour résoudre les problèmes par chaque service extérieur et une quantification de l'ampleur du problème à résoudre (e.g., taille de l'investissement, nombre d'enfants à scolariser, nombre de d'hectares à irriguer). Le tableau de bord peut devenir un outil efficace d'évaluation aussi bien du gouverneur que des services extérieurs s'il est largement diffusé pour qu'il puisse être consulté aussi bien par les administrations concernées que par les chambres professionnelles, les élus et tout citoyen souhaitant s'informer de la situation socioéconomique de la province. La publication de ce type d'informations sur le web permettrait d'atteindre cet objectif efficacement et à moindres frais.

Tous les intervenants doivent avoir la formation et l'expérience nécessaires à la réussite de leurs missions. Cependant, les élus locaux, les directeurs centraux en charge de la déconcentration et les ordonnateurs des marchés publics au niveau des services déconcentrés méritent une attention particulière. A chaque fois que cela est possible, il est important que le gouvernement pense à concevoir des programmes de formation communs à tous les services extérieurs et impliquant également les élus locaux. Cette pratique permet d'accroître la cohésion entre les intervenants locaux et fait en sorte que ces derniers partagent un même idéal, parlent un même langage et adoptent des méthodes de travail similaires. Elle contribue à la mise en place d'une administration de proximité apparaissant au citoyen comme un ensemble homogène et solidaire et non comme un éventail de services concurrents et antagonistes.

Que les services extérieurs soient associés ou non à l'élaboration de la charte et quelles que soient les décisions prises, une stratégie de communication doit être menée par le gouvernement au profit des administrations centrales et locales afin de présenter et d'expliquer les choix qui ont été faits. Des notes explicatives du projet ainsi que des tables rondes et des séminaires doivent rechercher l'adhésion la plus large possible au concept de déconcentration et aux décisions qui ont été prises pour le mener à bien.

Plusieurs études et rapports confortent l'opinion des représentants du ministère des finances que l'administration centrale est pléthorique. Les moyens supplémentaires dont ont besoin les services extérieurs ne peuvent provenir que d'un redéploiement des ressources disponibles au niveau de l'administration centrale vers les délégations.

Les programmes de formation proposés peuvent contribuer à une meilleure valorisation du capital humain des services extérieurs. Leur effet peut être plus important si la communication entre services extérieurs et entre ceux-ci et les services du gouverneur est facilitée. Le recours au courrier électronique est un minimum nécessaire et peu coûteux pour atteindre cet objectif. Il est fortement conseillé que cet élément soit envisagé lors de l'élaboration des schémas directeurs prévus par la charte de déconcentration pour tous les ministères.

L'optimisation de l'utilisation des ressources de l'administration et la mise en place d'une administration de proximité nécessitent la déconcentration de plusieurs actes. Les principaux concernent la gestion des ressources humaines, les modalités de passation de marchés et l'harmonisation de l'ampleur de la déconcentration entre ministères. L'une des recommandations de l'étude est de faire de la province d'Agadir Ida Outanane une zone pilote permettant d'expérimenter et de suivre l'impact d'un programme de déconcentration ambitieux. Dans ce contexte, il serait utile de mettre en place un système de collecte des données relatives aux critères proposés dans ce rapport pour que les futures études d'évaluation puissent avoir des bases de comparaison fiables.

EXECUTIVE SUMMARY

The Moroccan government is currently preparing a Deconcentration Charter whose approval is expected before the end of 2000. Thus far, different ministries have carried out actions seeking to deconcentrate some activities from their central administrations to their local services. However, the proposed charter is the first government initiative seeking to define a complete and coherent deconcentration framework.

This report presents the results of a study carried out for USAID between March 6 and May 3, 2000, with the objectives of exploring the institutional context for deconcentration in Morocco and detailing both obstacles to overcome and measures that must be taken to reinforce the process. The report explicitly focuses on the role of the governor in coordinating and monitoring the activities of the deconcentrated services.

The study limits its coverage to the Agadir Ida Outanane Prefecture and specifically on four ministries (National Education, Health, Environment, and Hydraulics). The analysis of material obtained through interviews with almost 150 central and provincial government representatives, provincial ministry staffers, and officials of local communes provides the confirmation of four hypotheses formulated in the research methodology.

A discourse favorable to deconcentration exists at the central and local levels. There is unanimous agreement on deconcentration's potential positive effects on rationalizing government procedures and on bringing government closer to the citizen. However, the nature of the discourse appears different at the central and local levels. In Rabat, government representatives mainly referred to the Deconcentration Charter. In marked contrast, at the local level, people interviewed spoke in more general terms. Except for the Wali, none of the persons interviewed in Agadir seems to have been consulted in drawing up the draft charter or even to have been officially informed of its existence.

Concrete deconcentration actions exist. Among the four groups studied, the Hydraulics Directorate is the most advanced in deconcentration. It benefits from the pioneering role played by the Ministry of Equipment that has been deconcentrating since the early 1980s. The National Education Ministry is notable for having created a Deconcentration Directorate at the national level and for having a National Education and Training Charter (a reform project currently before Parliament) that gives wide autonomy and important prerogatives to the Regional Academies. For representatives of the Ministry of Health, many health tasks must be deconcentrated. The epidemiological watch is the best example, since the danger of some epidemics is so great that the delegate must have the authority to take rapid measures without waiting for approval to come from Rabat. Among the four ministries studied, the State Secretariat for Environment is the least deconcentrated, having been created recently. Only in 1999 did it sign an agreement with the State Secretariat for Housing allowing it to name provincial representatives on detached service with the Housing Secretariat.

Deconcentration actions already taken have positive effects. The experience with deconcentration is so recent that it is not yet possible to quantify its impact. Nonetheless, it is possible to measure the cost of a lack of deconcentration. In one example, the results of a study

carried out by the Regional Treasury in Agadir Ida Outanane are striking. Several inefficiencies result from Rabat's excessive centralization of files containing addresses of the region's taxpayers. The long, complex process from the time that the commune sends an address to the local Taxation Sub-Directorate to the time that the Taxing Authority sends a notice to the taxpayer, coupled with the difficulty of correcting existing addresses, lead to lost revenue for the communes estimated at between 50 and 100 million DH per year, a value which is about 50 percent of their annual budget. A second source of inefficiency rises from the external services' need to repeatedly request ministry authorities in Rabat to release operating funds. The consultants learned of a case involving travel costs in one provincial delegation where a total of 46,000 DH representing the yearly travel reimbursements for the delegation's staffers were released by Rabat in ten separate operations, averaging 4,600 DH. Each of these operations needed an individual request to Rabat by the external service before the regional treasury was authorized to release the funds. A third example is seen in Rabat's regular delays in releasing investment funds to the external services.

Deconcentration faces institutional and sociocultural obstacles. Even though the discourse is favorable to it, this study shows that deconcentration actions still remain few and far between. The dynamics of an ongoing process are not yet noted. Some observers even go so far as to say that there is less deconcentration today than there was a few years ago. In fact, setting an upper limit for approving purchases by the Health Ministry's delegate at 700,000 DH reduced his prerogatives, which had no previous ceiling. In addition, since 1990, the Fishing Ministry removed the delegate's prerogatives in administrative management of seamen and of the fleet (artisan and deep-sea fishing), and in reporting infractions of the maritime fishing regulations.

At the institutional level, the debate centers on a few key elements. The Deconcentration Charter still remains only a project and several observers questioned the government's ability to have it adopted in the short term. Ministries still have important differences of principle about deconcentration and on the manner in which it should be carried out.

The external services' lack of participation in the process of framing the Charter works against their enthusiasm for the project once adopted. In some delegations, that lack of enthusiasm is compounded by a shortage of human and material resources. Several delegates stated that deconcentration would clearly have positive effects on their services, but that it must be rejected if they are not given the means to carry it out effectively. Their current resource shortage now lowers their credibility with local elected officials and with professional associations who, given the local situation, often prefer to deal directly with Rabat – even on issues that are already deconcentrated.

This report proposes recommendations that try to meet two basic objectives of deconcentration: rationalizing government resource use and putting government closer to the people. The study identifies six action themes: the process of elaborating the Deconcentration Charter and the need to implicate external services in that process; areas to be deconcentrated by the four target ministries; definition of the roles of different actors in the process; the needed background and training for those actors; the communications strategy needed to promote deconcentration; and the external services' needs in material and human resources. Through these six action themes, a

case is made that the new information technologies can play a team-building and catalyzing role in the success of the action plan.

The projected Charter posits the province or prefecture as the action level for deconcentration. However, some go so far as to defend the idea that any deconcentration not carried out at the regional level risks a poor allocation of already limited resources and would clearly demonstrate a fractional vision of development. Nonetheless, both the provincial and the regional approaches are reconcilable. The dual objective of rationalizing government resource use and putting government closer to the people may be reached if the prefecture or province is the action level for programs needing an urgent response, while the region is the locus of relations with the central government and of planning global strategy for the region's provinces and prefectures. Several ministries have already begun to implement similar deconcentration schemes.

Deconcentration cannot succeed without a clear specification of the prerogatives of the principal actors in the process. In particular, attention is focused on the roles of the Ministry of Finance and the governor. In a context of resource and task reallocation, although important prerogatives can be delegated to the external services, the tasks of coordination, management and control must be exercised by technically competent and legally responsible entities so that their authority may be admitted and accepted by all participants in the process.

Some ministries contest the Ministry of Finance's right to scrutinize their budget allocations. They accept that the Ministry of Finance may discuss their overall budget levels, but do not understand the rationale for questioning their inter-provincial budget apportionment. This disagreement can create obstacles that lead to delays or failures of local-level actions that will not disappear unless all other ministries accept the role of the Ministry of Finance. The external services' ability to carry out their designated tasks and the delegates' ability to assume their responsibilities may only be fully unfettered if the Ministry of Finance's legal basis and its behavior are based more on a posteriori control and less on a priori control. To this end, specifying the funds to be delegated to all external services in the yearly budget law would contribute to institutionalizing the principle of deconcentration.

According to the Constitution, the governor is responsible for coordination and management of the external services. If deconcentration is to be given greater importance, that role must devolve to an institution that represents – in action and in legal basis – the entire government. Such an approach, often inspired by the French model, consists in greatly reinforcing the governor's role, making him a "French-style *préfet*" [see annex] who answers to the entire cabinet and who has the signatory power of all ministers. Whatever political will and speed are set to meet that objective, it is imperative that mechanisms be put in place to evaluate the governor's performance. To do so, the functions of the Prefectoral Technical Committee (CTP), a coordinating organ, need reformulation. Currently, the texts only provide that the minutes of each CTP meeting be drawn up and sent to the Administrative Liaison Division at the Ministry of the Interior, to the central administrations and to the external services concerned by the meeting.

The committee's minutes should be transformed into a transcript that provides evidence of the governor's ability to coordinate the external services, that identifies sources of impediments to that action, and that shows which problems are due to a lack of deconcentration. The transcript

should contain all information necessary for an evaluative diagnosis: a list of problems examined, the time period set for each external service's problem-solving actions, and a quantification of the problem (for example, the volume of investment, the number of children to be put in school, the number of hectares to irrigate). The diagnosis can become an effective means to evaluate both governor and external services provided that it is widely distributed so that it may be consulted by different agencies concerned, by professional groupings, by elected officials, and by any citizen who wants to learn about the socioeconomic situation of the prefecture. The publication of that type of information on the web would make for an effective and low-cost goal attainment.

All parties must have the training and experience necessary to successfully carry out their tasks. Nonetheless, local elected officials, ministry directors charged with deconcentration policies, and the external services' purchasing officers merit special attention. Whenever possible, the government should carry out joint training exercises for all external services that are open to local elected officials. Such a practice will allow for greater cohesion among local policy participants leading to a shared vision of development by people speaking the same language and using similar analytical tools. It will enhance setting up a homogeneous and coherent government, close to its citizens, instead of the current selection of competing and sometimes antagonistic services.

Whatever degree of external-service association in defining the Deconcentration Charter and whatever related decisions are taken, the government must have a communications strategy to present and explain its choices to the central and local agencies. Brochures, roundtables, and seminars should all focus on building the greatest consensus about the deconcentration project and the decisions taken to carry it out.

Several studies and reports support the Ministry of Finance's contention that the central government is overstaffed. Thus, additional resources needed by external services must only be found by redeploying existing resources from the center.

The recommended training programs can contribute to bettering the external services' existing human resources. Their effect may be enhanced if they lead to improved communication among the services and between services and the governor's staff. Recourse to communication by email is a minimum and low-cost alternative to attain that objective. It is strongly recommended that this element be considered when the ministries are preparing the deconcentration master plans called for in the Charter.

Optimizing the government's resource use and bringing government closer to the citizen require the deconcentration of several procedures. The most important concern human resource management, purchasing, and bringing ministry deconcentration practices into harmony with each other. One of the study's recommendations is to make the Agadir Ida Outanane Prefecture into a pilot project to test out various deconcentration policies and to closely monitor the impact of an ambitious deconcentration program. To that end, it would be useful to implement the data collection system proposed in the report so that future evaluation studies may have viable bases of comparison.

ملخص

تقوم الحكومة المغربية حاليا باعداد ميثاق يخص اللاتمركزمن المتوقع ان يصدرفي نهاية سنة 2000 ، وقد قامت عدة مصالح إدارية تابعة لمختلف الوزارات لحد الآن بعمليات ترمي الى عدم تمركز بعض من انشطة الادارة المركزية نحو المصالح المحلية . كما يعد مشروع الميثاق المذكور أول مبادرة حكومية تسعى لتحديد اطار شامل ومنسجم للاتمركز .

يتضمن هذا التقرير نتائج الدراسة التي تم اعدادها لصالح وكالة التعاون الامريكية فيما بين 6 مارس و 3 ماي 2000 بغرض القيام بتشخيص للظرفية المؤسسية التي يجري فيها اللاتمركز ، وابراز العراقيل اللازم تجاوزها والتدابير التي يجب اتخاذها لمواكبة هذا المسلسل . وقد انصب الاهتمام بشكل خاص ، ضمن هذه الدراسة ، على دور العامل في تنسيق ومتابعة انشطة المصالح اللامتمركزة .

وتقتصر الدراسة على اقليم اكادير إداوتانان واربعة مصالح وزارية فقط (التربية الوطنية والصحة والبيئة وهندسة المياه) .ومن خلال تحليل المعطيات المحصلة بواسطة المقابلات التي اجريت مع حوالي 150 ممثل للادارات المركزية ونياباتها الاقليمية والمصالح الاقليمية والجماعات المحلية ، أمكن تأكيد اربع فرضيات تمت صياغتها في إطار المنهجية .

هناك خطاب لصالح اللاتمركز على المستوى المركزي والمحلي .

فهناك اجماع حول الآثار الايجابية المتوقعة من تطبيق هذا المبدأ سواء بالنسبة لترشيد سير الادارة او بالنسبة لانطلاق مسلسل يسمح بتقريب هذه

الاخيرة من المواطن . الا ان طبيعة هذا الخطاب تختلف نوعا ما ما بين المستوى المركزي والمستوى المحلي . ففي الرباط ، يعتمد ممثلوا الادارة مشروع ميثاق اللاتمركز كمرجعيةاساسية ،في حين يتم الاستنادالي مرجعيات عامة على المستوى المحلي . ح فباستثناء الوالي ، لم تتم استشارة اي شخص من مجموع المستجوبين في اكادير بخصوص اعداد المشروع بل لم يتم حتى اخبارهم رسميا بوجوده .

توجد هناك عمليات ملموسة للاتمركز . فمن بين الوحدات الادارية الاربعة التي انصبت عليهاالدراسة ، كانت ادارة هندسة المياه هي الاكثر تقدما في هذا المضمار ، باعتبارها تستفيد من الدورالطلائعي الذي تلعبه وزارة التجهيز في مجال اللاتمركز منذ بداية الثمانينات . اما وزارة التربية الوطنية فانها تحتوي على مديرية للاتمركز علاوة على كون الميثاق الوطني للتربية والتكوين (وهو مشروع الاصلاح الذي تتم مناقشته بالبرلمان) يمنح للأكاديميات الجهوية استقلالا واسعا وصلاحيات مهمة . وبالنسبة لممثلي وزارة الصحة ، فلن يكون بامكانهم مزاولة العديد من مهامهم الا في اطار لامتمركز . مثلما هو الشان بالنسبة لليقظة الوبائية التي تعتبر احسن مثال بهذا الصدد . ذلك ان مندوب وزارة الصحة يكون مدعوا لاتخاذ تدابير سريعة امام خطورة بعض الأوبئة دون انتظارالضوء الأخضر من الرباط . ومن بين الادارات التي خضعت للتشخيص كذلك فان كتابة الدولة للبيئة تعتبر الادارة الاقل لا تمركزا . فلكونها لم تر النور الا مؤخرا ، لم تتمكن هذه الادارة من توقيع اتفاقية مع كتابة الدولة في السكني الا في سنة 1999 سعت بموجبها الى تعيين مندوبين اقليميين لها ملحقين بإدارة السكنى .

تتمخض عن عمليات اللاتمركز الجارية آثار إيجابية . فالتجربة في هذا المجال لا زالت في بدايتها مما يجعل من غير الممكن تكميم آثار اللاتمركز ، الا ان ذلك لا يمنع من قياس الضياع الحاصل و ما يكلفه نقص اللاتمركز . وقد توضح ذلك على سبيل المثال من خلال الارقام التي أبانت عنها دراسة قامت بها الخزينة الجهوية لاكادير اداوتنان ، إذ تبين أن التمركز الكبير لمجموعة جذاذات عناوين دافعي الضرائب على مستوى الجهة في مدينة الرباط يؤدى الى انعدام الفعالية في جوانب عديدة ، فالتعقيد الذي يتميز به المسلك المتبع بين اللحظة التي تبلغ فيها الجماعة العنوان للمديرية الجهوية للضرائب واللحظة التي تبعث فيها القباضة بالاعلام لدافع الضريبة من جهة ، وصعوبة تصحيح العناوين من جهة اخرى ، كل ذلك يجعل الجماعة تضيع في مبالغ تقدرما بين 50 و 100 مليون درهم سنويا ، اي حوالي 50% من الميزانية السنوية للجماعات . ويتجلى المثال الثاني لانعدام الفعالية في العدد المرتفع لحالات الذهاب والاياب بين المصالح الخارجية والادارة المركزية من اجل التوصل بالاعتمادات المتعلقة بنفقات التسيير. وهكذا اطلع الخبراء على بيان مصاريف تنقل اطر احدى النيابات الاقليمية ، فتبين لهم ان المبلغ الاجمالي لهذه المصاريف والبالغ 46.000 درهم قد كلف من اجل الافراج عنه من لدن الادارة المركزية مالا يقل عن عشر عمليات مختلفة ، اي بمعدل 4600 درهم لكل عملية، كانت تستدعي في كل مرة ارسال طلبات من طرف المصلحة الخارجية للمصلحة المركزية قبل قيام الخزينة الجهوية باداء الخدمة الخارجية . كما يتجلى مثال ثالث ايضا في التاخيرات المعتادة التي يعرفها تفويض الاعتمادات للمصالح الخارجية .

تعترض اللاتمركز عراقيل مؤسسية واجتماعية وثقافية . بالرغم من وجود خطاب لصالح اللاتمركز، فان نتائج هذه الدراسة ابانت ان العمليات التي تسمح بتفعيل هذا المبدا لا زالت مبددة وغير منتظمة . ان عملية اللاتمركز لا زالت لم تنطلق بعد كدينامية الى الحد الذي يجعل بعض المخاطبين يقولون ان هناك لا مركزية اقل في الوقت الحاضر مقارنة مع ما كان عليه الحال منذ بضع سنوات . وفعلا، فقد لجأت وزارة الصحة الى تفويض انجاز الصفقات التي تبلغ اقل من 700.000 درهم للمندوب مما يعتبر تقييدا للصلاحيات التي كانت له مادام ان هذا السقف الخاص بالصفقات لم يكن العمل جاريا به من قبل . وبنفس الشكل ايضا ، فان وزارة الصيد البحري هي الاخرى سحبت من مندوبيها التسيير الاداري للاسطول (الصيد التقليدي وفي اعالي البحار)وتسيير العاملين في البحر ومعاينة المخالفات لقوانين الصيد البحري .

وعلى المستوى المؤسسي ، فان النقاش يدور حول بعض النقاط الاساسية . فميثاق اللاتمركز لم يتجاوز بعد مرحلة المشروع والعديد من المخاطبين يبدون شكوكا في قدرة الحكومة على العمل من اجل المصادقة على الميثاق في المدى القريب . كما ان هناك تضارب كبير في الآراء بين مختلف المصالح الوزارية حول مفهوم مبدأ اللاتمركز والكيفية التي ينبغي تطبيقه بها .

ان غياب اي شكل من اشكال المشاركة للمصالح الخارجية في مسلسل اعدادهذاالميثاق يؤدي الى انعدام الحافزلديها لتقبل المشروع على المستوى المحلي . ويتفاقم عدم التقبل هذا بسبب قلة الموارد البشرية والمادية التي تتوفر عليها

بعض النيابات . فالعديد من المندوبين يرون بكل وضوح ان اللاتمركز لا يمكن الا ان يعود بنتائج ايجابية على السير الجيد لمصالحهم ، لكنهم يرفضونه في حال عدم تمكنهم من الوسائل الضرورية للقيام به بشكل فعال . ان نقص الموارد الذي يواجهونه يزيح كل مصداقية عنهم ازاء المنتخبين المحليين والجمعيات المهنية التي تفضل امام هذا الوضع اللجوء للتعامل مباشرة مع العاصمة حتى بالنسبة للملفات التي اصبحت تعد لا متمركزة .

ان هذا التقرير يقترح مجموعة من التوصيات التي من شانها السماح ببلوغ الهدفين الاساسيين للاتمركز وهما : ترشيد استخدام موارد الادارة وتقريب هذه الاخيرة من المواطنين ـ وهكذا فان الدراسة تحدد ستة محاور للتدخل تتعلق بمسلسل اعداد ميثاق اللاتمركز ذاته ، وبضرورة اشراك المصالح الخارجية في هذا المسلسل ، وبالعمليات اللازم لا تمركزهابالنسبة للوزارات التي تشملها هذه الدراسة ، وبتحديد دور كل متدخل ، وصفات وتكوين المتدخلين ، واستراتيجية الاتصال الضرورية لنشر مفهوم اللاتمركز والوسائل المادية والبشرية اللازمة للمصالح الخارجية . فمن خلال تقديم هذه المحاور الستة يتبين بان تكنولوجيا الاعلام الجديدة بامكانها ان تلعب دورا محوريا ومحركا لانجاح مخطط العمل الذي سيتم اعداده .

انطلاقا من مشروع الميثاق ، فان العمالة او الاقليم يشكل المستوى الذي يتم فيه تنفيذ العمليات اللامتمركزة. بينما يدافع البعض عن فكرة مفادها انه لا قبيل للقيام باللاتمركز الا على مستوى الجهة ، والا فان تخصيص ومنح الموارد سيتم بشكل رديء ، علما انها محدودة مسبقا ، كما ستنعدم في هذه الحالة الرؤية

المندمجة لعمليات التنمية .والواقع ان بالامكان الجمع بين المقاربتين المذكورتين ، ذلك انه ليس من الممكن انجاز الهدف المزدوج المتمثل في ترشيد الادارة و تقريبها من المواطنين الا عندما تشكل العمالة او الاقليم المستوى الذي تنفذ فيه البرامج التي تتطلب تدخلات عاجلة ، في حين تستمر الجهة كمستوى العلاقات مع الادارة المركزية وتخطيط التوجيهات الشاملة للعمالات والاقاليم التي تكونها .

ان اللاتمركز لايمكن ان ينجح الا في ضوء تحديد واضح لسلطات الفاعلين الرئيسيين فيه ، ويتعلق الامرعلى الخصوص بدور وزارة المالية ودور العامل . ففي ظرفية تتسم بمنح الموارد والصلاحيات من جديد ، وفي الوقت الذي يمكن فيه تفويض سلطات مهمة للمصالح اللامتمركزة ، لا يمكن ان تقوم بمهام التنسيق والتسيير والمراقبة على المستوى المحلي الاهيآت ذات كفاءات تقنية ومسؤولة قانونيا ليتم التسليم والقبول بسلطاتها من طرف كل المتدخلين .

لقد كان هناك اعتراض على حق الرقابة الذي تمارسه وزارة المالية بخصوص منح الميزانية لكل وزارة . فالعديد من الوزارات تقبل بتدخل وزارة المالية بخصوص المبلغ الاجمالي لميزانياتها لكنها لا ترى مبررا لذلك عندما يتعلق الامر بتوزيع هذه الميزانية على الاقاليم . ويؤدى هذا الخلاف الى حصر يتجلى في تاخير او فشل العديد من العمليات على المستوى المحلي والتي لا يمكن ازالتها الا بقبول كل الوزارات لدور وزارة المالية - ان قدرة المصالح الخارجية على النهوض بمهامها وقيام المندوبين بمسؤولياتهم لايمكن ان تتحقق الا عندما تتشبع السلوكات والنصوص المعمول بها من طرف وزارة المالية بمفهوم المراقبة البعدية اكثر منه

بالمراقبة القبلية . وبهذا الصدد ، فان تقييد الاعتمادات المخصصة للمصالح الخارجية في قانون المالية من شأنه أن يساهم في إضفاء الطابع المؤسسي على مبدأ اللاتمركزحسب الدستور الحالي ، فان مهام التنسيق وتسيير المصالح الخارجية منوطة بالعامل . لكن اذا ما كان اللاتمركزسيشهد مدى واسعا ، فينبغي ان تعود هذه المهام لمؤسسة تمثل من حيث الواقع والنصوص الحكومة باكملها . فهذه المقاربة المستوحاة في الغالب من النموذج الفرنسي ، ترمي الى تعزيز دور العامل بشكل قوي لتجعل منه " كوالي مقاطعة على النمط الفرنسي " مسؤولا امام مجلس الحكومة ويتمتع بتفويض للتوقيع من كل الوزراء . وكيفما كانت الارادة والسرعة التي سيتم بها بلوغ هذا الهدف ، فمن اللازم وضع آلية لتقييم المنجزات التي يقوم بها العامل ، ويبدو من المفيد بهذا الصدد ايضا إعادة النظر في كيفية اشتغال اللجنة التقنية للعمالة . فالنصوص الجاري بها العمل حاليا لا توصى الا بتحرير تقرير عند انتهاء كل اجتماع للجنة المذكورة . كما تشير الدورية الخاصة بذلك الى ارسال هذا التقريرالى قسم الربط الاداري لوزارة الداخلية والادارات المركزية والمصالح الخارجية المعنية بموضوع الاجتماع .

ينبغي ان يتحول هذا التقرير الى محضر حقيقي يبرز اهلية العامل في تنسيق المصالح الخارجية وتحديد مصدر العراقيل التي تقف في وجه عمله وبلورة المشاكل الناجمة عن النقص في اللاتمركز . كما يجب ان يتضمن هذا المحضر كل المعلومات الضرورية لاقامة ما يشبه لوحة للقيادة : لائحة بالمشاكل المثارة ، والآجال المتفق عليها لقيام كل مصلحة خارجية بحل هذه المشاكل ، علاوة على تكميم يحدد حجم المشكل المراد حله ، (من قبيل حجم الاستثمار وعدد الاطفال البالغين سن التمدرس ، وعدد الهكتارات اللازم سقيها) ويمكن ان تتحول لوحة القيادة هذه الى

اداة فعالة لتقييم كل من العامل والمصالح الخارجية اذا ما تم نشرها لتطلع عليها الادارات المعنية والغرف المهنية والمنتخبين وكل مواطن يرغب في الحصول على معلومات اقتصادية او اجتماعية بخصوص اقليمه . كما ان نشر هذا النوع من المعلومات على الويب WEB من شأنه ان يساعد على بلوغ هذا الهدف بشكل فعال وبكلفة اقل .

ان على كل المتدخلين ان يتوفروا على التكوين والتجربة الضروريتين للنجاح في مهامهم .الا ان اهتماما خاصا يجب ان يولي لكل من المنتخبين المحليين والمديرين المركزيين المكلفين باللاتمركز والآمرين بالصرف بخصوص الصفقات العمومية على مستوى المصالح اللامتمركزة . فكلما كان ذلك ممكنا ، على العامل ان يضع برامج تكوين مشتركة لكل المصالح الخارجية مع اشراك المنتخبين المحليين ايضا لما لذلك من اهمية . ان من شان هذه الممارسات ان تسمح بزيادة الانسجام بين المتدخلين المحليين وتجعلهم يتقاسمون نفس الغاية ويتحدثون نفس اللغة ، ويتبنون طرق عمل متشابهة . كما انها تساهم في تقريب الادارة من المواطنين الذين سينظرون بدورهم لهذه الادارة كمجموعة منسجمة متماسكة وليس كمصالح متنافسة ومتنافرة .

وسواء تم اشراك المصالح الخارجية في اعداد الميثاق او لم يتم ، وكيفما كانت القرارات التي ستتخذ ، فان على الحكومة ان تضع استراتيجية للاتصال لصالح الادارات المركزية والمحلية بغرض تقديم وتوضيح الاختيارات التي تم تبنيها . وهكذا فان اعداد مذكرات توضيحية للمشروع وعقد موائد مستديرة ومناظرات ستؤدى جميعها الى اقبال واسع على مفهوم اللاتمركز وعلى القرارات المتخذة بغية انجازه على احسن ما يرام .

ان العديد من الدراسات والتقارير تؤكد رأي ممثلي وزارة المالية القائل بان الادارة المركزية تعاني من التكدس . لذا فان الامكانيات الاضافية التي تعد المصالح الخارجية في حاجة اليها من الممكن توفيرها فقط من خلال اعادة توجيه استخدام الموارد المتوفرة على مستوي الادارة المركزية نحو النيابات الاقليمية .

ان من شأن برامج التكوين المقترحة ان ترفع من قيمة الراسمال البشري الذي تتوفر عليه المصالح الخارجية ، بل انها ستكون ذات وقع اهم اذا ما تم تسهيل الاتصال بين المصالح الخارجية بعضها البعض وبين هذه الاخيرة ومصالح العامل . ولعل اللجوء الي البريد الالكتروني كحد ادني ضروري ذو كلفة اقل ليعد احد الوسائل المساعدة على بلوغ الهدف المذكور.لذا ينصح بشدة ان يتم ايلاء هذا العنصر العناية اللازمة عند اعداد المخططات المديرية الخاصة بكل الوزارات بناءا على ماهو وارد في ميثاق اللاتمركز .

إن الاستخدام الأمثل للموارد التي تتوفر عليها الادارة وتقريب هذه الاخيرة من المواطنين تتطلبان لا تمركز العديد من العمليات من اهمها تدبير الموارد البشرية وكيفية تفويت الصفقات وملاءمة مدى اللاتمركز فيما بين الوزارات . ومن بين ما توصى به الدراسة هو جعل اقليم اكادير اداوتنان منطقة رائدة لتجريب ومتابعة أثر برنامج اللاتمركز الطموح .وفي هذا الاطار سيكون من المفيد اقامة منظومة لجمع المعطيات المتعلقة بالمعايير المقترحة حتى تتمكن دراسات التقييم المستقبلة من الاستناد الى اسس مقارنة صحيحة .

1. Introduction

1.1 Contexte de l'étude

Le gouvernement marocain prépare depuis 1997 une charte pour la déconcentration de certaines administrations. La déconcentration implique que l'autorité administrative soit transmise par le centre à des niveaux locaux. Le projet de charte recommande le transfert d'une partie majeure de la charge de travail des bureaux de l'administration centrale de Rabat vers des bureaux provinciaux ou locaux situés à l'extérieur de la capitale[1].

Les promoteurs du projet de charte mettent en avant les raisons classiques pour justifier la déconcentration proposée pour le Maroc. Ces raisons incluent la mise en place d'une administration de proximité, l'allègement de la prise de décision et de la bureaucratie, l'accroissement de l'efficacité de la gestion, l'amélioration de la capacité de développement local et un apport complémentaire à une décentralisation plus avancée du pouvoir des élus locaux.

Différentes parties de l'administration marocaine, reconnaissant les bénéfices potentiels de la déconcentration, n'ont pas attendu que la charte soit finalisée et approuvée. Nombreux sont ceux qui ont déjà commencé à appliquer des mesures sectorielles spécifiques de la déconcentration de diverses manières et à différentes vitesses. Peu d'informations sont disponibles sur l'étendue ou la nature des efforts de déconcentration entrepris ici et là, des problèmes soulevés ou de leurs effets éventuels sur l'avancement ou l'application du projet de charte.

La pertinence de l'étude a été renforcée récemment par les orientations données par le Roi Mohammed VI le 12 octobre 1999:

> « notre choix porté sur la décentralisation est inébranlable... La décentralisation ne peut atteindre les objectifs escomptés que si, parallèlement, est engagé un processus de déconcentration qui implique le transfert des attributions de l'administration centrale à ses délégués locaux. »[2]

1.2 Rapport de l'étude au programme USAID

Ce travail s'inscrit dans la continuité d'autres études de terrain menées pour l'USAID en appui à la consolidation de la décentralisation. Elle permet:

- de connaître et d'expliquer de manière concrète comment s'opère la coordination des services extérieurs
- d'étudier et de décrire les procédés utilisés pour la mobilisation et l'échange de l'information entre la préfecture et les services extérieurs.
- aux différents SO (Objectifs Stratégiques) et SpO (Objectifs Spéciaux) de la Mission d'être mieux informés sur le fonctionnement réel du système déconcentré au Maroc.

[1] Les spécialistes américains classent la déconcentration comme un exemple de politique de décentralisation. Au Maroc cependant, il est d'usage que la décentralisation se réfère à la délégation de la responsabilité du gouvernement central à un corps légalement autonome et élu par la loi. Voir Rodinelli, pp. 103-104.

[2] Mohammed VI, Discours Royal du 12 octobre 1999, http://www.tv2m.co.ma/disc12oct.htm (12 mars 2000).

L'étude se limite à une zone d'expérimentation pilote: la préfecture d'Agadir Ida Outanane, chef lieu de la région du Souss-Massa-Drâa afin de maîtriser l'objet envisagé et de cerner de manière précise les questions soulevées.

Le bureau de l'USAID à Rabat a demandé aux consultants d'établir un diagnostic minutieux de tous les problèmes de déconcentration dans une double optique: celle de l'administration centrale et celle des services extérieurs de la préfecture d'Agadir Ida Outanane. L'objectif est de décrire, analyser et souligner le contexte dans lequel le gouverneur exerce son autorité dans la gestion et la coordination des services de déconcentration. Ce diagnostic comprend:

- La description et l'analyse des flux d'information et d'échanges entre la préfecture d'Agadir Ida Outanane, quatre des services extérieurs de la région reliés aux intérêts sectoriels principaux de l'USAID (santé, éducation, environnement et hydraulique), les collectivités locales et différentes branches de l'administration centrale;
- La proposition de mesures qui devraient être déconcentrées;
- La description de l'impact de la déconcentration sur la prise de décision et l'application du programme;
- La recommandation de réformes nécessaires au soutien d'une déconcentration efficace;
- La concrétisation des réformes en actions de renforcement et de promotion de la déconcentration.

Le diagnostic doit être présenté à travers un rapport et une série de tables rondes.

1.3 Objectifs de l'étude et attentes de l'USAID

Les intérêts de l'USAID dans cette étude résident dans l'exploration des moyens d'améliorer l'efficacité de ses efforts dans la préfecture d'Agadir Ida Outanane. L'étude permet aux cadres de l'USAID d'être mieux informés sur le fonctionnement réel du système déconcentré au Maroc, et par conséquent de mieux assister leurs partenaires directs dans la mise en œuvre de leurs programmes et de pousser de leur côté au renforcement de la concertation entre les services publics opérant dans la même zone d'activité. L'importance de la préfecture Agadir Ida Outanane dans le programme de l'USAID ne peut que renforcer le choix du site d'un programme-pilote qui pourra être ultérieurement reproduit dans d'autres régions du Royaume.

1.4 Point de vue de l'administration centrale

Durant la première phase de l'étude, des réunions exploratoires ont été tenues avec des unités centrales de l'administration pour présenter les termes de référence de l'étude et tenir compte du point de vue de l'administration centrale sur la déconcentration dans la suite des travaux.

1.4.1 Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. Les autorités du ministère ont élaboré un projet de loi relative à une plus grande déconcentration. L'approbation du projet est prévue pour cette année. Elles accordent beaucoup d'importance au contenu empirique de cette étude régionale et s'attendent à ce qu'elle fournisse des données fiables sur les flux d'information verticaux (entre la région et le centre) et horizontaux (à l'intérieur de la région) et qu'elle valide les informations sur l'étendue actuelle de la déconcentration dans les domaines:

- De la gestion des ressources humaines
- Des budgets
- De la production d'autorisations et de documents officiels
- Des questions opérationnelles.

1.4.2 Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur. Cette direction du ministère de l'intérieur est chargée de superviser les activités administratives locales à travers tout le Royaume. Ses représentants sont conscients que la trop grande centralisation des activités au niveau de Rabat est une réalité historique. Ils préparent une base de données sur les questions locales et espèrent que l'étude confirme leurs suppositions sur les bénéfices de la déconcentration efficace, l'étendue limitée des efforts de déconcentration entrepris jusqu'à présent, et les estimations en temps nécessaire pour mener à bien une profonde réforme axée sur la déconcentration de tout le système de l'administration publique marocaine.

1.4.3 Ministère de la santé. Ce ministère porte un vif intérêt à la déconcentration et a déjà entrepris une série de mesures en améliorant le flux d'information de la périphérie vers le centre. Ses représentants expriment leurs préoccupations quant à la perspective provinciale de l'étude alors que la région serait une choix plus appropriée. Ils sont cependant impatients d'examiner des propositions concrètes de mesures aptes à améliorer les mécanismes de coordination horizontaux.

1.4.4 Ministère de l'éducation nationale. Le ministère est fier de ses efforts avancés de déconcentration. Il a même créé une direction au sein du ministère chargée de la promotion de la déconcentration qui a mené des études et a encouragé la déconcentration de l'information. Les représentants de la direction espèrent que l'étude souligne le besoin d'une plus grande coopération interministérielle avant tout projet d'investissement.

1.4.5 Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat. Le ministère recherche une synergie entre les éléments du plan et le volet d'administration du territoire. La forte verticalité qui lie les services extérieurs à Rabat devrait être remplacée par une coordination horizontale au niveau local. Les représentants du secrétariat d'Etat espèrent trouver dans l'étude des résultats susceptibles à être intégrés et débattus dans les ateliers menés régulièrement par le ministère. Le secrétariat est l'une des plus récentes entités de l'administration marocaine. Bien que une de ses missions s'exerce au niveau local, sa structure administrative demeure sur-centralisée, avec des cadres uniquement à Agadir et à Tanger. Il espère que l'étude fournit des résultats qui justifient son actuelle stratégie à moyen terme de mise sur pied d'un système régional déconcentré.

1.4.6 Direction de l'hydraulique (DRH), ministère de l'équipement. Le ministère est présenté comme un pionnier en matière de déconcentration. Des actions en ce sens ont commencé dès le début des années 1980. Pour les responsables de la direction, le degré de réussite de la déconcentration varie d'une région à l'autre en fonction des capacités managériales du gouverneur et des cadres des services extérieurs dans chaque province. Ils espèrent que l'étude pourra démontrer que l'effet des efforts de délégation de pouvoir de leur direction serait plus visible si tous les départements ministériels suivaient le même rythme de déconcentration.

1.5 Présentation de l'étude

La section suivante présente le champs d'investigation de l'étude en mettant l'accent sur les unités administratives couvertes par l'étude et sur le profil socio-économique de la préfecture. L'approche méthodologique des travaux est développée dans la troisième section. La quatrième et cinquième section sont consacrées aux résultats et aux conclusions respectivement.

De brèves introductions à la déconcentration aux Etats-Unis et en France, un examen des pouvoirs de coordination du gouverneur, la proposition informatique, la liste des contacts, la bibliographie et les termes de référence de l'étude sont présentés en annexe.

2. Champs d'investigation

La première partie de ce chapitre examine les politiques de déconcentration menées par deux ministères: fonction publique et reforme administrative (par le biais de la direction de la reforme administrative - DRA) et intérieur (à travers la direction générale des collectivités locales - DGCL). Y est également examiné l'action des structures administratives centrales des quatre départements objets de l'étude, à savoir: l'éducation nationale, la santé, l'environnement et l'hydraulique). La deuxième partie du chapitre présente brièvement la base économique de la préfecture d'Agadir Ida Outanane. La troisième partie examine les programmes de l'USAID dans la région pour les quatre secteurs qui font l'objet de l'étude.

2.1 Unités de l'administration centrale

De manière générale, les unités de l'administration centrale ont pour mission de:

- Préparer les politiques gouvernementales, contrôler leur application et évaluer leurs résultats
- Préparer les projets de textes législatifs ou réglementaires
- Organiser et orienter les services extérieurs.

2.1.1 Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative. La direction de la réforme administrative du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative mène un certain nombre d'actions qui tendent à moderniser l'administration publique. Ces actions visent à aboutir à:

- la moralisation de l'administration (pacte de bonne gestion)
- la simplification des procédures
- la déconcentration administrative (projet de charte).

Cette dernière action concerne directement l'objet de l'étude. A cet effet, il y a lieu de signaler qu'il existe déjà un texte en date de 1993[3] qui prévoit la création d'une commission permanente de déconcentration administrative chargée d'inventorier les actes administratifs à déconcentrer par les ministères au profit de leurs services extérieurs. Seulement, ce texte n'a pas été appliqué en raison de la réticence des administrations centrales à déléguer leurs attributions.

En vue de relancer le processus de déconcentration administrative et lui donner une assise légale sur laquelle il y aurait consensus, le gouvernement à travers le ministère de la fonction publique et la reforme administrative élabore un projet de charte de la déconcentration administrative, à l'instar de la charte communale qui consacre la décentralisation.

Ce projet définit de manière précise les attributions et les responsabilités des services extérieurs, ainsi que celles de l'autorité chargée d'assurer la coordination entre eux à savoir le wali ou gouverneur. Seulement, le projet ne fixe pas quels actes doivent être déconcentrés et relever, de droit, des services extérieurs.

[3] Décret n° 2-93-625 du 3 joumada I 1414 (20 octobre 1993) relatif à la déconcentration administratif.

Le projet affirme que les services extérieurs ont pour mission de promouvoir et soutenir les projets de développement économique, social et culturel des collectivités locales et des établissements publics locaux. Les services régionaux sont chargés de:

- participer à l'élaboration des plans de développement économique et social et l'aménagement du territoire régional,
- coordonner, animer et superviser les activités des services déconcentrés au niveau provincial et préfectoral, et
- lorsqu'ils en sont saisis, préparer les projets qui concernent deux ou plusieurs provinces au sein de la région concernée (Articles 6 et 7).

Quant à la définition des actes à déconcentrer, le projet de charte reprend la notion d'une commission de déconcentration inter-ministérielle qui sera crée auprès du Premier ministre et qui aura pour mission de proposer la politique gouvernementale en matière de déconcentration. A cette fin elle pourra approuver les schémas directeurs ministériels de déconcentration administrative et proposer des mesures à déconcentrer jugées nécessaires. (Article 9).

La charte prévoit que l'organe chargé de la coordination au niveau régional et provincial est le gouverneur. Celui-ci sera responsable sous l'autorité du Premier ministre et des ministres concernés de:

- la gestion des services déconcentrés des administrations civiles dépendant de l'Etat...
- la gestion des activités des chefs des services déconcentrés... quelles que soient les missions qui leur sont dévolues...
- l'application des décisions ministérielles et la présentation de rapports aux ministres concernés...
- la coordination de l'activité des établissements publics relevant du territoire de la province ou préfecture.

Le gouverneur peut être nommé sous-ordonnateur des dépenses d'investissement accordées pour réaliser des projets qui concernent la région, la province ou la préfecture... nécessitant l'intervention de deux ou plusieurs services déconcentrés. (Articles 14 à 19).

Ainsi la charte a défini clairement les domaines à déléguer au gouverneur. Ceux à déléguer aux services extérieurs des ministères demeurent à l'appréciation de leurs administrations centrales respectives, orientées en principe par la commission interministérielle de déconcentration. Les responsables de la DRA ont justifié cette situation par le fait que chaque ministère de par ses spécificités déconcentrera les attributions qu'il juge nécessaire et la commission veillera à ce que cette déconcentration soit accompagnée de transfert de ressources financières et humaines. Chaque administration élaborera un schéma directeur de déconcentration qui montrera les actions à entreprendre (les délégations à opérer, les moyens à mettre à la disposition des services déconcentrés...)

Le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative ne dispose pas de services extérieurs. Sa mission se limite aux actions inter-ministérielles sans toucher le niveau territorial.

2.1.2 Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur. Le ministère de l'intérieur (MI) se considère comme le département le plus déconcentré. Cette notion revient à sa mission générale de prévention et de sécurité qui en fait le carrefour de toutes les activités.

La DGCL, l'interlocuteur des consultants au sein du MI, a depuis longtemps étudié les modalités d'une amélioration du processus de déconcentration administrative comme corollaire de la décentralisation. Si cette dernière est considérée comme ayant franchi de grands pas pour consolider la démocratie locale, la déconcentration tarde à la suivre en vue de la soutenir.

La DGCL considère la déconcentration comme un processus qui s'inscrivit dans la durée et qui ne pourra pas se produire dans le moyen terme à la suite d'un simple texte. La déconcentration devra devenir un mode opératoire assimilé par le fonctionnaire. Parce que l'administration marocaine est fortement centralisée, une refonte de l'ensemble des textes et des structures de l'ensemble de l'appareil administratif devient impérative.

De même, les ressources humaines demeurent réticentes à une déconcentration. Ainsi, les pouvoirs publics ont opté pour un processus de déconcentration progressive afin de permettre son apprentissage par les agents déconcentrés; et d'habituer progressivement les autorités centrales au transfert de certaines de leurs prérogatives. Enfin, la progressivité favorise le transfert de compétences aux services extérieurs quand ils sont en mesure de fournir aux dossiers un traitement judicieux et efficace.

Dans la pratique, la DGCL est représentée au niveau déconcentré par une division relevant de la préfecture ou province sous l'autorité du gouverneur qui suit le cadre de travail des collectivités locales et contrôle les actes qu'ils prennent et qui leur sont dévolus par la loi. Les autres directions du ministère de l'intérieur sont également représentées au niveau de la préfecture ou province sous l'autorité du gouverneur.

2.1.3 Ministère de la santé. Le ministère de la santé comprend huit directions centrales, quatre divisions centrales, et une inspection générale. Au sein du ministère, la direction de la population, qui a été notre interlocuteur, occupe une place stratégique. Elle est divisée en 4 divisions:

- La division de la planification familiale qui a pour mission de définir, promouvoir et exécuter les programmes de planification familiale.
- La division de la santé maternelle et infantile dont la mission est de définir, promouvoir et exécuter les programmes relatifs à la santé materno-infantile.
- La division de la santé scolaire et universitaire dont la mission est de définir, promouvoir et exécuter les programmes de santé scolaire et universitaire; de programmer et réaliser des actions de réhabilitation physique de même que celles portant sur la gériatrie; d'assurer la coordination des activités d'information, d'éducation et de communication des différents programmes.
- La division de l'information, l'éducation et la communication dont la mission est d'assurer un appui aux différentes directions et exécuter des travaux pour le compte des différents programmes sur les plans de la conception et de la réalisation des actions d'information, d'éducation et d communication.

Sur le plan organisationnel, les délégations régionales et préfectorales de la santé dépendent directement du ministre et sont donc placées au même niveau que les directions centrales. Le ministère de la santé est convaincu de la nécessité de la déconcentration. Cependant, pour sa réalisation, il y a lieu de préparer les ressources humaines tant au niveau central qu'au niveau territorial. A cet égard, les actions doivent privilégier la région plutôt que la province ou préfecture. Concrètement, le ministère de la santé encourage la signature de conventions entre services extérieurs, collectivités locales et ONG dans le domaine de la sensibilisation notamment en milieu rural.

2.1.4 Direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale. Dans le cadre de sa stratégie de déconcentration, le MEN réalise des actions à travers deux directions:

- la direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique dont l'une des principales missions est l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la déconcentration
- la direction du budget et du contrôle de gestion dont l'une des missions est de mettre en place les dispositifs d'accompagnement du processus de déconcentration devant:
    - renforcer la responsabilisation des services déconcentrés,
    - simplifier les contrôles et les procédures, et
    - assurer le suivi de leur gestion.

En vue de cerner le fonctionnement du système éducatif, le MEN a établi un plan opérationnel d'urgence, qui donne priorité à la déconcentration du système éducatif. Ainsi, les délégations provinciales et préfectorales et les académies de l'éducation nationale, seront restructurées dans le sens d'un plus large pouvoir de décision.

Dans l'espace de moins d'une année, le ministère a établi des actions à court terme:

- La restructuration des délégations par la mise en place d'un organigramme adapté à leurs missions, une architecture appropriée permettant:
    - d'asseoir une organisation propice à une meilleure participation et responsabilisation des services extérieurs et
    - de préparer l'avènement d'une prise en charge totale de la gestion de l'enseignement à l'échelle provinciale et préfectorale.
- La restructuration des académies par l'émission d'un arrêté ministériel faisant correspondre le territoire géographique des académies aux seize régions du Royaume.
- Le transfert de certaines attributions des services centraux aux académies (carte scolaire, mouvement du personnel, examens professionnels, élaboration du budget régional, élaboration des projets inscrits au plan quinquennal, élaboration et réalisation des projets régionaux de formation continue).
- Le transfert de certaines compétences et attributions aux régions notamment dans les domaines suivants:
    - La planification, les constructions et équipements scolaires
    - La gestion des ressources humaines
    - La gestion pédagogique
    - La gestion administrative et financière

- Le développement local et la coopération déconcentrée.
- Le lancement de conventions de partenariat avec des collectivités locales et des organismes financiers, visant à renforcer les ressources financières du ministère, ainsi que l'implication des partenaires sociaux dans le développement du système éducatif.

Concrètement, le ministère de l'éducation nationale a lancé une étude pour déterminer les besoins en formation et en ressources supplémentaires.

2.1.5 Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement (SEE), ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat. Le ministère est composé de quatre administrations séparées qui sont responsables pour l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'environnement et l'habitat. Ces administrations sont gérées de manière à préserver leur caractère unique sans fusion tout en créant les possibilités de synergie. Un projet d'intégration des structures afin de rationaliser l'emploi des ressources est en cours de discussion. Le SEE fait partie de l'étude; elle a un rapport particulier avec le secrétariat d'Etat à l'habitat (SEH).

Ne disposant pas encore de services extérieurs, en préparation le SEE a élaboré un projet de texte d'organisation des services extérieurs. Cependant, ce projet n'a pas encore eu l'approbation du ministère de la fonction publique et de la réforme administrative et du ministère de l'économie et des finances. En attendant l'approbation du projet de texte, Le SEE a passé une convention avec le SEH afin de se faire représenter au niveau régional par les services extérieurs de l'habitat et servir comme cadre d'affectation et d'intervention des responsables de l'environnement. Le SEE dans ce domaine adopte une stratégie progressive visant à être doté des services extérieurs en moyen terme dans toutes les régions afin d'être informé à l'avance pour pouvoir élaborer une stratégie d'intervention, d'agir au moyen de projets-pilotes au niveau de douars et des communes ou de collaborer avec les services extérieurs du MEN en matière de sensibilisation et d'éducation.

Le SEH dispose de seize directions régionales et vingt-neuf délégations provinciales et interprovinciales. La direction régionale assure la coordination des délégations provinciales; l'action de ces dernières concerne l'évaluation de besoins en logements, la proposition de plans d'action, l'encadrement technique et administratif et la gestion des ressources humaines et crédits délégués.

2.1.6 Direction de l'hydraulique (DRH), ministère de l'équipement. La DRH relève du ministère de l'équipement. Ce département a une longue expérience en matière de déconcentration, ses services extérieurs ayant été restructurés dans le cadre d'une forte politique de déconcentration pendant les années 1980-1982. Le ministère avait l'optique de renforcer les prérogatives des CL instituées par la charte communale de 1976. Concernant l'hydraulique, les responsables centraux estiment que l'expérience a montré que le degré de réussite de la déconcentration varie d'une région à l'autre en fonction des capacités managériales des cadres des services extérieurs dans chaque région.

Les responsables centraux estiment être en avance en matière de délégation de pouvoirs par rapport aux autres départements. La réussite de l'action de déconcentration de la DRH est parfois

limitée par le rythme plus lent de déconcentration mené par les autres départements. Sur le terrain, deux directions régionales du ministère existent, la DRH et direction régional de l'équipement (DRE). Néanmoins, une coopération est instaurée entre les services du ministère. La DRH, la DRE et la direction provinciale de l'équipement (DPE) veillent à optimiser les ressources disponibles comme les bâtiments ou le parc véhicule et d'engins pour réaliser les différentes missions dans les secteurs de l'eau, des routes et des ports.

2.1.7 Ministère de l'économie et des finances. Le ministère de l'économie et des finances est parmi les ministères les plus grands et les plus déconcentrés physiquement. Il est représenté à Agadir par cinq services extérieurs, mais le ministère de l'économie et des finances ne fait pas partie des termes de référence.

Néanmoins, deux administrations des finances ont souvent été citées comme source de retard par les services extérieurs d'autres ministères:

- Le contrôle des engagements et dépenses qui assure le contrôle budgétaire des engagements des dépenses de l'Etat
- La trésorerie générale du royaume qui est chargée du paiement des dépenses de l'Etat et du contrôle de leur régularité.

Souvent il est aussi reproché au ministère d'avoir des administrations indépendantes au niveau local, chaque administration ayant ses propres rapports verticaux avec le ministère à Rabat. Ce manque d'un guichet unique se fait souvent ressentir. En juillet 1997, les comités locaux de coordination (CLC) ont été institués afin de favoriser le décloisonnement des services extérieurs, de développer une vision commune sur les questions au niveau local, de favoriser le développement de synergies inter-services et d'instaurer une représentation unique au niveau local. Les membres permanents sont les responsables avec le rang hiérarchique le plus élevé de chaque service.[4]

Plus de 50 CLC ont été créés. Les responsables du ministère sont satisfaits de la contribution du CLC à la concertation et le dialogue favorisant le décloisonnement des services. Aucune évaluation n'a pris en considération l'impact des CLC sur les autres services extérieurs et l'autorité locale.

2.2 Bref aperçu sur Agadir Ida Outanane

La préfecture Agadir Ida Outanane constitue la plate forme et le chef lieu de la région économique de Souss-Massa-Draâ qui comprend deux préfectures et cinq provinces. Elle se compose de quatre districts urbains, d'un cercle et comprend quatre communes urbaines et douze communes rurales. La préfecture couvre 2.291 Km² dont 40% de plaine.

[4] Voir Abderrahmane Chaoui, « Les comités locaux de coordination: rôle et attributions du CLC », *Al Malya, Bulletin d'information du ministère de l'économie et des finances,* n° 20(décembre 1999), pp. 15-18.

En 1994, selon le recensement général de la population et de l'habitat, la préfecture comptait 365.965 habitants dont 262.890 en milieu urbain. Avec un taux de croissance estimé à 3,5% par an, sa population en 2000 est chiffrée à 447.000 dont 338.000 en milieu urbain.[5]

L'économie de la région repose essentiellement sur trois axes: l'agriculture, le tourisme et la pêche. Le port est en forte expansion et le secteur industriel est prometteur.

L'agriculture surtout d'agrumes, de primeurs et de culture maraîchère domine l'économie de la région Souss-Massa-Draâ. La préfecture Agadir Ida Outanane connaît peu d'agriculture mais comme c'est une agriculture d'exportation avec 53% de la production de ces trois cultures destinés à l'export, les exportations transitent par la préfecture.[6] L'agriculture est maintenant confrontée au problème sévère de l'eau auquel font face de nombreux petits *fellahs*.

Le tourisme à Agadir qualifie cette ville comme un pôle touristique important du Royaume. Agadir est classée première du Maroc pour sa capacité hôtelière et son aéroport classé premier au Maroc en trafic charter. Doté de stations balnéaires spécialisées dans les longs séjours, Agadir n'a reçu que 14,6% des arrivés nationales en 1999, mais a représenté 30,5% des nuitées.[7] Le tourisme d'Agadir est très stable, la ville n'a connu ni la forte baisse du tourisme qu'a secoué le reste du pays ni les forte reprise. Les grands projets touristiques de SONABA, Société Nationale d'Aménagement de la Baie d'Agadir peuvent amener le tourisme de la région à un niveau encore plus élevé.

La pêche constitue le troisième composant fort de l'économie régionale. L'importance de la production débarquée au port Agadir a fait de celui-ci incontestablement le premier port de pêche du Royaume en 1999. L'avenir du secteur demeure incertain après la rupture du contrat d'association avec l'Europe.

Le port d'Agadir est aussi en pleine expansion: le trafic des passagers a doublé en 1999 par rapport à l'année précédente tandis que le trafic total a augmenté de 26%. (Source: ODEP)

L'industrie est relativement peu développée à Agadir. En 1997, les 253 établissements industriels de la ville ne représentaient que 4% de l'effectif total du pays (17.698). Ils ont contribué à 5,5% de la valeur ajoutée et 12,8% de l'investissement industriel. La production a atteint 6,0 milliards de dirhams et les exportations se sont élevées à 1,5 milliards de dirhams.[8]

2.3 Complémentarité avec les programmes de l'USAID à Agadir Ida Outanane

A l'avenir, l'USAID mènera un grand nombre de ses activités dans la région du Souss-Massa-Draâ. L'étude de la déconcentration porte sur quatre délégations régionales ou provinciales et leurs ministères de tutelle dont les programmes revêtent un intérêt particulier pour l'USAID: le ministère de la santé, le ministère de l'éducation nationale, le secrétariat d'Etat à

[5] Chiffres du Royaume du Maroc, Premier Ministre, Ministère de la Prévision Economique et du Plan, *Annuaire Statistique, Région Souss-Massa-Draâ, 1998*, nd, pp. 17, 26.
[6] Aissa Amourag, «Panorama économique de la région: l'ATP tient le haut du pavé», *Le Journal, Spécial Agadir*, 4 mars 2000, p. 28.
[7] « Le tourisme à Agadir en chiffres », *Le Journal, Spécial Agadir*, 4 mars 2000, p. 40.
[8] Chiffres du « Production industrielle par grand secteur » *Le Journal, Spécial Agadir*, 4 mars 2000, p. 28.

l'environnement et la direction de l'hydraulique. Les programmes actuels ou récents de l'USAID dans ces secteurs-clés d'intervention dans la région figurent dans le Tableau 1.

On peut distinguer deux tendances importantes dans la liste de projets du Tableau. La première est que la réussite de chaque élément des programmes sectoriels de l'USAID dépend de l'instauration d'une coordination intersectorielle dans la région du Souss-Massa-Draâ. Un projet séparé mettant l'accent sur l'instauration de cette coordination aura de solides effets induits positifs sur chaque élément des programmes sectoriels.

La seconde est que chaque élément des programmes sectoriels suppose que la déconcentration régionale et la décentralisation évolueront en étroite collaboration et aboutiront à une réussite du projet. Un projet séparé qui portera sur le renforcement des agences déconcentrées et décentralisées en les raccordant par réseaux de communication et de partage d'informations reliés au « web » facilitera la coordination et renforcera les effets induits positifs.

Tableau 1: Programmes actuels ou récents de l'USAID dans la région du Souss-Massa-Draâ

Secteur	Programme	Objectifs
Santé	Réduction de la fécondité et amélioration de la santé des enfants de moins de cinq ans et des femmes en âge de procréer	Soutenir les interventions clés pour la promotion de la pérennité des programmes relatifs à la population, à la santé et à la nutrition: en améliorer les capacités de gestion au niveau local conformément aux orientations du gouvernement marocain en matière de déconcentration et décentralisation et amplifier le rôle du secteur privé dans les prestations des soins de santé reproductive et infantile. Le programme se déroule en étroite collaboration avec le ministère de la santé, les ONG, le secteur privé, les élus et les bénéficiaires eux-mêmes
Education Nationale	Au niveau provincial	Aucun programme ne vise spécifiquement la préfecture. Des programmes régionaux pour renforcer les services extérieurs de Tiznit et Taroudant sont actuellement en cours de discussion avec le ministère de l'éducation nationale
Environnement urbain	Projet intégré de réutilisation des eaux usées de Ouled Teïma	Elargir et améliorer les services des eaux usées à Ouled Teïma par le biais d'une approche participative et intégrée. Elle renforcera et la capacité des associations environnantes, améliorera la coordination entre les agences locales et nationales: l'ONEP, la municipalité de Ouled Teïma, l'ANHI, le Comité provincial, le gouverneur, la DGCL, les ministères de l'agriculture et de la santé. Elle mènera également une étude de faisabilité pour la réutilisation des eaux usées.
	Projet intégré lié à l'utilisation des eaux industrielles usées du grand Agadir	Permettre à la communauté urbaine de diminuer la consommation industrielle d'eau, améliorer la qualité des eaux usées, et rendre possible l'usage des eaux traitées. Son comité de gestion est présidé par le wali et les membres représentent les principaux intéressés de l'administration et du secteur privé (secteurs industriel, pêche, hôtelier, etc.).

Tableau 1: Programmes actuels ou récents de l'USAID dans la région du Souss-Massa-Draâ

Secteur	Programme	Objectifs
Gestion hydraulique	Projet de gestion intégré des ressources en eau dans le bassin du Souss Massa	Développer des ressources hydrauliques améliorées dans le bassin versant du Souss-Massa dans le cadre d'un partenariat élargi de gestion hydraulique entre les groupes publics et privés. Ces partenaires incluent les gouverneurs provinciaux et régionaux, le Conseil régional élu, l'ONE, l'ONEP, le RAMSA, les municipalités, les communes et les ministères de l'agriculture, de la santé, de l'équipement, de l'administration du territoire, de l'environnement de l'urbanisme et de l'habitat.
	Base de données pour la gestion hydraulique dans le bassin versant du Souss-Massa	Aider à l'élaboration d'une base de donnés sur l'usage et la qualité de l'eau dans la région du bassin versant du Souss-Massa. Le projet instaurera la confiance dans la collaboration et la participation entre les agences, les secteurs et les usagers et constituera une étape dans l'amélioration des institutions et des politiques dans le bassin.

3. Méthodologie

3.1 Hypothèses

Les termes de références et les discussions préliminaires avec les représentants de l'USAID et de divers ministères ont permis de faire ressortir quatre hypothèses autour desquelles doit s'articuler la méthodologie de l'étude:

H1: *il existe un discours favorable à la déconcentration aux niveaux central et local:* la déconcentration est présentée comme un axe majeur et prioritaire dans le programme des réformes du gouvernement. A travers cette hypothèse, il s'agit de déterminer si, effectivement, il existe, ne serait-ce que dans le discours, une dynamique favorable à ce processus.

H2: *il existe des actions concrètes de déconcentration:* l'une des principales tâches de cette étude consiste à examiner « comment fonctionne le système déconcentré concernant les relations des services centraux des ministères avec les services extérieurs ». Tester cette deuxième hypothèse permettra de déterminer si des actions de déconcentration existent même si la charte n'est encore qu'au stade de projet et si oui, quelle est l'ampleur et le degré de généralisation de ces actions.

H3: *les actions de déconcentration en cours se traduisent par des effets positifs:* la déconcentration n'étant pas une fois en soi, et bien que la charte ne soit encore qu'au stade de projet, il est utile d'étudier si les actions de déconcentration qui sont déjà en cours permettent de promouvoir la notion d'une administration de proximité et de produire des gains de temps et de ressources pour les services concernés, des gains de temps pour le citoyen et un climat favorable à l'investissement privé et aux attentes des collectivités locales.

H4: *la déconcentration est confrontée à des obstacles institutionnels et culturels:* tout nouveau projet, surtout lorsqu'il est question de redistribuer des ressources et de revoir l'attribution de compétences, doit faire face à des résistances. Tenir compte de cette hypothèse permet de déterminer l'ampleur de ce phénomène et de mettre en évidence les éléments qui doivent être pris en compte dans l'élaboration d'un plan d'actions visant un promouvoir la déconcentration.

3.2 Paramètres pertinents

Avant le lancement des travaux, l'équipe des consultants a soumis à l'approbation de l'USAID les paramètres qui doivent servir à appréhender chacune des quatre hypothèses ainsi que la liste des entités avec lesquelles l'équipe entend mener des entretiens.

L'existence d'un discours favorable à la déconcentration aux niveaux central et local a été déterminée à travers:

- les entretiens avec les responsables et élus aux niveaux central et local, et
- l'inventaire des principaux discours, déclarations publiques et textes dans le domaine.

L'existence d'actions concrètes de déconcentration a été vérifiée grâce à:

- la compilation des études disponibles auprès des administrations et des collectivités locales ainsi que des principaux travaux universitaires dans le domaine, et
- des questions spécifiques aux personnes rencontrées.

La traduction des actions de déconcentration en cours de réalisation par des effets positifs sur l'administration et son environnement socioéconomique et *la confrontation de la déconcentration à des obstacles institutionnels et culturels* ont été examinées par la description et l'analyse de la mission des services centraux et régionaux et l'inventaire des actions de déconcentration en cours ou déjà réalisées en faisant ressortir:

- le fonctionnement du comité technique provincial,
- le degré et la nature de délégation de pouvoir,
- les relations entre l'ensemble des services extérieurs et les délégations des quatre administrations faisant l'objet de l'étude (ministère de l'éducation nationale, ministère de la santé, secrétariat d'Etat à l'environnement et direction générale de l'hydraulique du ministère de l'équipement),
- les rapports entre les services extérieurs, les services centraux, les collectivités locales et l'autorité locale,
- les systèmes d'information (ce paramètre est traité plus bas dans plus de détails),
- tout exemple d'obstacles auxquels se heurtent des actions de déconcentration, et
- tout exemple d'effets concrets d'actions de déconcentration sur la marche de l'Administration, le citoyen et/ou l'économie de la région.

3.3 Collecte des données

Les questions nécessaires à l'obtention des informations sur les différents paramètres ont été regroupées dans un guide d'entretien. Vu le caractère encore embryonnaire des actions de déconcentration et la charte de déconcentration n'étant qu'au stade de projet, il a été décidé de traduire les paramètres en questions qualitatives plutôt qu'en critères quantifiables. Cependant, et dans le but d'avoir un minimum de chiffres sur la déconcentration et ses effets éventuels, il a été décidé d'inclure dans le guide d'entretien des questions sur toute étude d'évaluation disponible et/ou éléments quantifiables permettant soit de déterminer l'impact de la déconcentration soit de mesurer les effets de l'absence de déconcentration.

Six groupes d'interlocuteurs ont été identifiés pour les entretiens:

- les administrations centrales concernées par l'élaboration du projet de charte de déconcentration et la supervision et le suivi des activités locales (ministère de la fonction publique et de la réforme administrative et direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur),
- les quatre ministères et/ou directions de ministères auxquels l'USAID a choisi de porter une attention particulière (ministère de l'éducation nationale, direction générale de l'hydraulique du ministère de l'équipement, ministère de la santé et secrétariat d'Etat à l'environnement),
- les délégations de ces quatre ministères,

- les délégations provinciales de certains autres ministères,
- les collectivités locales de la préfecture d'Agadir Ida Outanane, et
- le gouverneur et les services préfectoraux d'Agadir Ida Outanane.

Les entretiens ont été menés de manière itérative permettant de confronter les points de vue et les informations obtenues de chaque groupe d'interlocuteurs. Dans un premier temps, des rencontres avec le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative et la direction générale des collectivités locales ont permis d'obtenir des informations de base sur le projet de charte et sur la vision du gouvernement sur le mode de fonctionnement des services déconcentrés.[9]

Un deuxième groupe d'entretiens a eu lieu à Rabat avec les quatre administrations précitées. Pour chaque administration, ces entretiens ont servi à exposer la stratégie dans le domaine de la déconcentration, à comprendre les interactions entre cette stratégie et le projet de charte, et à répertorier les actions de déconcentration en cours ainsi que les obstacles auxquels elles font face et les moyens éventuels nécessaires à leur réussite.

Ensuite l'équipe des consultants s'est déplacée à Agadir pour rencontrer les délégations de chacune des quatre administrations, le gouverneur et les services de la préfecture d'Agadir Ida Outanane et un groupe de communes urbaines et rurales de la préfecture. Une première réunion avec le wali/gouverneur et tous les services extérieurs a permis à l'équipe de présenter les objectifs de l'étude, d'avoir un premier aperçu sur les activités de la préfecture et d'organiser le déroulement des rencontres pendant le séjour dans la région.

Les entretiens avec les délégations étaient destinés à constater le degré d'implication de ces services dans les processus de prises de décision et dans la programmation des investissements, des moyens humains et matériels dont ils disposent, de leurs interactions avec la préfecture et les collectivités locales et de tout élément pouvant être considéré comme stimulateur ou, au contraire, source de blocage dans le processus de déconcentration.

Les discussions avec le wali et ses services ont servi principalement à comprendre le mode de fonctionnement de l'organe de coordination des activités provinciales (le comité technique provincial), à identifier les missions et les activités de chaque service et, d'une manière plus générale à analyser le mode de travail et les interactions entre la préfecture, d'une part et les services extérieurs et les collectivités locales, d'autre part.

Enfin, l'équipe a visité deux communes urbaines et deux communes rurales dans le but d'apprécier le degré d'interaction entre les collectivités locales et les services extérieurs, les actions d'assistance technique entre ces derniers et les communes et le rôle de la préfecture dans la coordination et le suivi de ces interactions.

Aussi bien à Agadir qu'à Rabat, des discussions de suivi ont eu lieu soit pour obtenir des précisions supplémentaires sur des points particuliers soit pour faire des recoupements entre

[9] Au cours de la réalisation des travaux d'enquête, le ministère des finances est apparu comme un interlocuteur incontournable dans le processus de la déconcentration. Après concertation avec l'USAID, il a été décidé de l'inclure parmi les administrations à visiter.

informations obtenues de sources différentes. Au total, les consultants ont rencontré près de 150 personnes pour la collecte des données.

Des informations supplémentaires relatives aux statistiques socioéconomiques sur la préfecture d'Agadir Ida Outanane, aux textes de lois, aux expériences de déconcentration en cours de réalisation et à l'évaluation de ces expériences ont été obtenues à travers des données secondaires fournies par les différentes administrations rencontrées et par les propres moyens des consultants.

3.4 Suivi de l'étude

Les Termes de Référence de l'étude prévoyaient initialement la constitution d'un comité de suivi avec comme missions d'examiner l'état d'avancement des travaux, d'assister le bureau d'études et de réceptionner les rapports. Ce comité devait être composé de représentants aussi bien du niveau central que du niveau de coordination. Pour répondre aux souhaits exprimés lors des réunions, le consultant a proposé à l'USAID de mettre en place deux comités, l'un à Rabat au niveau central, l'autre à Agadir regroupant des représentants du niveau déconcentré et du niveau de la coordination. Cette proposition a été acceptée et les deux comités constitués.

De même, les Termes de Référence prévoient de tenir des tables rondes à Agadir portant sur différents aspects de la mission. Pour répondre aux souhaits exprimés lors des réunions, il fut proposé par le consultant de prévoir aussi une table ronde à Rabat.

4. Résultats: Description et analyse de la mission des services centraux et régionaux

Le système déconcentré, objet de l'étude dans la préfecture d'Agadir Ida Outanane comprend l'Administration Préfectorale et les services extérieurs. Cette section examine leurs structures, leurs tâches et leurs méthodes de travail.

4.1 Administration préfectorale

4.1.1 Le gouverneur. Le gouverneur coiffe le système de l'Administration. Selon la Constitution de 1996, il représente l'Etat et veille à l'exécution des lois. Il est aussi responsable de l'application des décisions du Gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales. [Article 102].

La Constitution de 1996 lui donne des nouveaux pouvoirs de gestion qui dépassent de loin ses attributions traditionnelles de coordination de l'action des administrations. Cette mission de coordination a figuré dans les bases juridiques de l'action du gouverneur depuis la Constitution de 1972 [Article 89].

Les pouvoirs de coordination «Sous l'autorité des ministres compétents» ont été détaillés dans un texte de 1993.[10] C'est ainsi qu'«il assure l'impulsion, le contrôle et le suivi des activités desdits services et établissements afin de veiller à l'exécution des décisions ministérielles»; qu'«il rend compte aux ministres concernés des conditions d'exécution de leurs directives et instructions»; et qu'«il est informé des activités des services extérieurs » [Article 5: alinéas 2 à 4.

Aucun texte n'a été promulgué détaillant les nouveaux pouvoirs de gestion fixés par la Constitution. Les autres départements continuent à considérer le gouverneur comme le représentant du ministère de l'intérieur. Alors que le texte de 1993 apporte des limites au pouvoir du gouverneur qui, depuis le texte de base de 1977,[11] n'avait jamais été mis «Sous l'autorité des ministres compétents».

Les tâches du gouverneur comprennent[12]:

- la gestion administrative
  - l'application des lois et règlements (la remise des documents administratifs, la réglementation et le contrôle de la légalité des actes pris par les collectivités locales)
  - l'information – informer le gouvernement par l'envoi de documents périodiques
  - le contrôle de l'activité des agents d'autorité
  - le maintien de l'ordre public
- la coordination des services extérieurs par le biais du CTP (voir ci-dessous)

Le secrétariat général coordonne la majorité des tâches du gouverneur.

[10] Dahir portant loi n° 1.93.203 du 19 rebia II 1414 (6 octobre 1993) modifiant et complétant le Dahir portant loi n° 1.75.168 du 25 Safar 1397 (12 février 1977) relatif aux attributions du Gouverneur, Article 5: alinéa 1

[11] Dahir portant loi n° 1.75.168 du 25 Safar 1397 (12 février 1977) relatif aux attributions du Gouverneur *Bulletin Officiel* n° 3359 du 16 mars 1977, p. 341

[12] Voir El Caïd, pp. 120-140.

Personnalité du gouverneur et responsabilité. La personnalité du gouverneur est souvent citée comme le principal facteur déterminant la réussite ou l'échec tant de la coordination des services extérieurs que du développement local de la province ou préfecture. Selon les personnes enquêtées à Agadir au cours de cette mission, durant les vingt dernières années environ un tiers des gouverneurs avaient la personnalité requise pour réussir leurs tâches. Donc, deux-tiers des gouverneurs, avec lesquels ces personnes avaient eu contact pendant leurs parfois longues carrières, n'étaient pas à la hauteur nécessaire pour leur situation. Ce constat indique que le succès du gouverneur à résoudre tous les problèmes qu'il affronte quotidiennement – y compris celle de la coordination – ne réside pas dans les textes qui régissent ses fonctions. Plutôt, c'est « dans les bons rapports qu'il se doit d'entretenir avec ses collaborateurs et ses administrés, dans un cadre de dignité et de respect mutuels ».[13]

Parmi les critères de choix du gouverneur devrait figurer la personnalité, c.à.d. une stature sociale et intellectuelle qui le prépare à faire de ses collaborateurs et administrés les membres d'une seule équipe qui partagent sa vision et qui oeuvrent pour le développement. Comme renforcement du facteur « personnalité », l'instauration d'un système d'évaluation des gouverneurs qui prend en compte le développement local s'avère nécessaire. Ce système devrait permettre la comparaison des performances des gouverneurs dans différentes régions du royaume.

Une situation de départ [base-line survey] au moment où il prend ses pouvoirs fournira la base de toute évaluation ultérieure. Un rapport régulier, qui devrait être publié à la manière d'un rapport d'activité d'une société, devrait chiffrer l'évolution de la province ou préfecture. La certitude de l'évaluation publiée et transparente amènerait le gouverneur à procéder au suivi de toute décision prise au CTP ou autre instance de coordination. Ce rapport recommande un tel système dans l'optique de responsabiliser chaque niveau de l'administration de la province ou préfecture dans l'optique d'un travail partagé et coordonné vers l'objectif du développement local. Les détails de cette mesure sont présentés dans la cinquième section.

4.1.2 Structure de l'Administration. Cette administration comprend 1) le cabinet du gouverneur, 2) quatre services qui sont rattachés directement au gouverneur:

- le secrétariat général
- la division des affaires générales et du personnel d'autorité
- le commandement provincial des forces auxiliaires
- le service des transmissions

et 3) les services administratifs, économiques et techniques qui sont rattachés au secrétaire général et qui assurent l'animation et la coordination. Les services administratifs comprennent:

- la division économique et sociale
- la division des collectivités locales
- la division des affaires rurales
- la division financière et du personnel
- la division technique

[13] El Caïd, 1996, p. 135.

- la division de la protection civile
- la délégation de la promotion nationale et
- la division de l'état civil

groupés selon l'organigramme trouvé ci-dessous. L'organigramme est propre à la préfecture, le gouverneur et le secrétaire général ayant une latitude quant à la spécification des tâches.

Tâches. *La division économique et sociale* est chargée de la gestion administrative des affaires économiques et sociales de la province de son animation économique et sociale et de la coordination et du contrôle de l'action économique et sociale dans le cadre de missions qui incombent au gouverneur.

La division des collectivités locales fournit l'information, le conseil et l'assistance aux conseils communaux et aux élus dans le domaine de la gestion des affaires communales; exerce la tutelle administrative sur les organes, les personnes et les actes des conseils et élus communaux; anime l'action des communes en matière de développement économique et social et anime et contrôle le fonctionnement des services communaux. A Agadir, la division est sous-divisé en deux, une partie traitant les communes rurales, l'autre les communes urbaines.

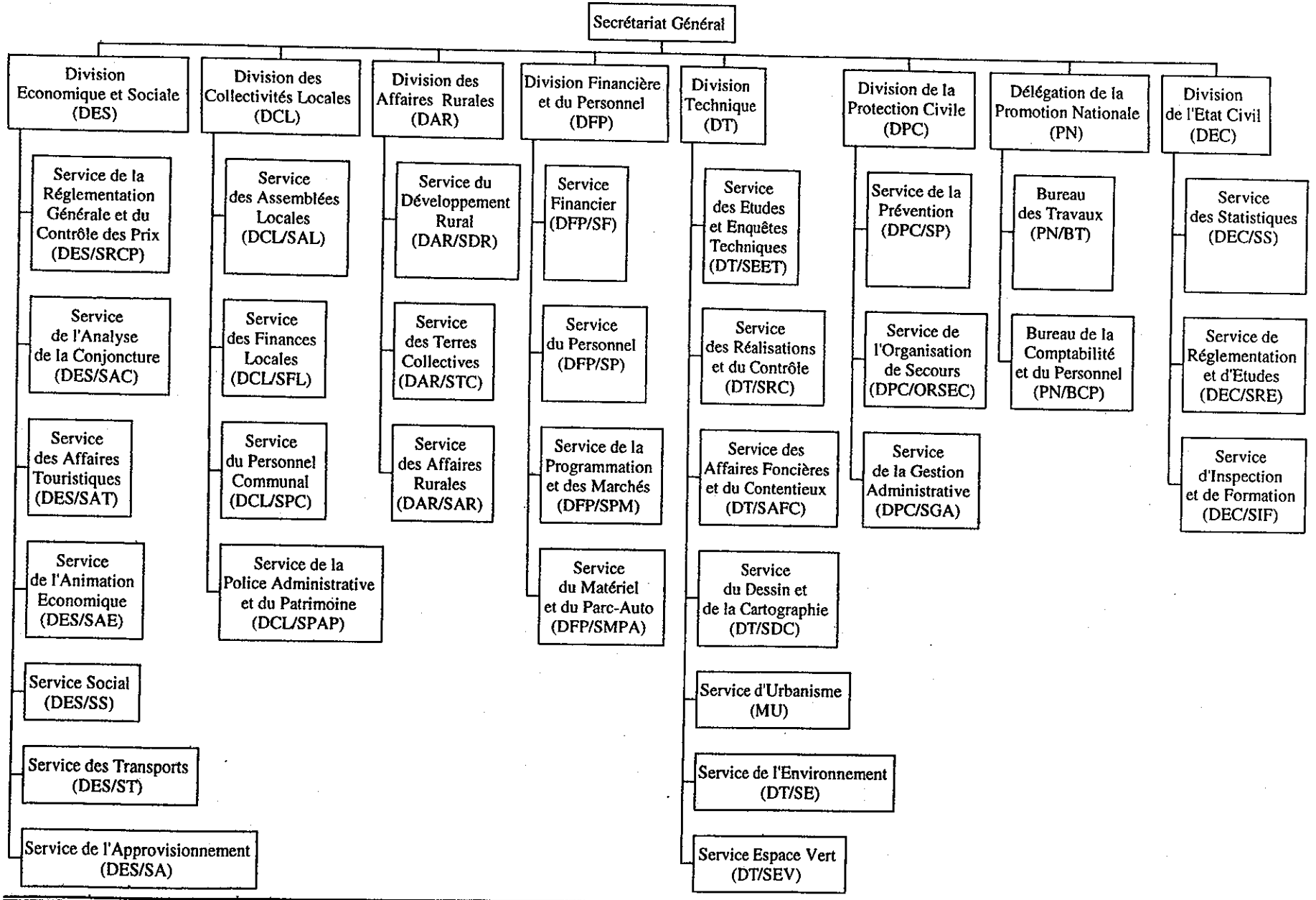
La division des affaires administratives et rurales est chargée de la réglementation générale et autorisations administratives diverses et la conservation de la documentation provinciale; les affaires rurales portant sur les terres collectives et toute composant du secteur agricole.

La division financière et du personnel a pour mission de préparer et d'exécuter le budget provincial; d'exécuter le budget général et toutes les opérations financières et comptables relatives aux programmes spécifiques d'équipement; de gérer le personnel de toute catégorie rémunéré sur le budget provincial; de programmer les projets et de vérifier les marchés financés par les budgets général et provincial et par les programmes spécifiques d'équipement et d'acquérir, de gérer et de contrôler le matériel de toute sorte et le parc automobile.

La division technique élabore les études techniques des projets à réaliser par la province et les communes; coordonne les études élaborées par les services extérieurs ou tout autre organisme où cette coordination est justifiée par les plans d'aménagement, les programmes d'équipement de la province ou par l 'aménagement du territoire; réalise, suit et contrôle les travaux réalisés par la province et les communes soit par marché soit par voie de régie; suit des affaires foncières et du contentieux intéressant notamment la liquidation de la reconstruction d'Agadir, instruit des demandes de lots domaniaux, hôteliers et industriels; et conseil, coordonne et donne un avis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La division de la protection civile prépare et exécute les mesures de prévention contre les risques de toute nature susceptibles de mettre en danger le bien-être de la population; organise les secours pour la défense contre les catastrophes et sinistres; gère l'administration des matériels et équipements de secours ainsi que la collecte et la transmission des informations sur les précipitations et l'état des infrastructures; anime la commission provinciale et le comité permanent de la protection civile; et coordonne les actions des services extérieurs ou tout autre organisme intervenant dans le domaine de la Protection Civile.

Figure 1: Secrétariat Général de la Préfecture d'Agadir Ida Outanane



La délégation de la promotion nationale est chargée de la préparation et l'exécution du programme annuel des interventions dans les domaines relevant de la compétence de la Promotion Nationale.

Méthodes de travail. Pour s'acquitter convenablement de ses tâches, chaque division ou Délégation est structurée en services. Ces services figurent dans l'organigramme. Ils font leur travail selon les méthodes classiques de l'administration:

- l'application des pouvoirs du gouverneur
- la participation dans des commissions ou comités
- l'exploitation des procès verbaux et arrêtés de ces commissions ou comités
- l'instruction des dossiers
- les relations avec les services extérieurs compétents en la matière
- les relations avec les entreprises d'Etat, du secteur privé et les ONG compétents en la matière
- les requêtes diverses
- l'exploitation des rapports périodiques
- la préparation des rapports périodiques ou épisodiques pour Rabat.

Tableau 2: Préfecture d'Agadir Ida Outanane: Répartition du personnel par grade

Grade	Total
Personnel administratif	
Administrateur	23
Administrateur adjoint	52
Rédacteur	28
Secrétaire	75
Agent d'exécution	32
Total personnel administratif	210
Personnel technique	
Informatiste	3
Architecte	1
Ingénieur d'Etat	9
Ingénieur d'application	9
Médecin	2
Agent public	102
Contrôleur adjoint des prix	4
Dessinateur projecteur	2
Conducteur du travaux	2
Moniteur	1
Technicien et adjoint technique	45
Agent de transmissions	6
Total personnel technique	186
Total personnel	**396**

Source: Préfecture

Les services de la préfecture ne disposent d'aucun outil de gestion informatisé. Les huit micro-ordinateurs dont ils disposent sont exploités que pour le traitement de texte. Aucun réseau local n'est installé.

Le répartition du personnel de la Préfecture d'Agadir Ida Outanane par grade se trouve dans le Tableau 2. Un peu plus de la moitié du personnel est administratif. La plupart du personnel technique et administratif est dans les bas échelons de l'Administration.

4.2 Services Extérieurs: *Structure, répartition des tâches et méthodes de travail*

4.2.1 Délégation de l'éducation nationale. La délégation couvre la préfecture d'Agadir Ida Outanane. Elle comporte huit services qui recouvrent les activités prévues dans le nouvel organigramme des délégations:

- Le service des ressources humaines
- Le service de planification et construction et équipement
- Le service des affaires administratives et financières

> *"Ils sont pleins de bonne volonté, mais ils n'ont pas les moyens."*
> *"On les comprend, on ne le leur reproche pas."*
> *"On attend qu'ils appliquent la politique du Ministère."*
>
> Hauts cadres de l'Administration centrale à propos de la situation des délégués des services extérieurs

- Le service du patrimoine
- Le service des affaires pédagogiques 1er cycle
- Le service des affaires pédagogiques 2 ième cycle
- Le service des affaires pédagogiques secondaires et techniques
- Le service de l'enseignement non-formel.

Le service des ressources humaines gère les affaires du personnel et les œuvres sociales, anime la formation et la formation continue du personnel pédagogique, et repartit les fonctionnaires au niveau de la province.

Le service de planification et construction et équipement participe à l'élaboration du plan pour le développement, collecte les statistiques et les données démographiques, participe aux choix des lots de terrain pour la construction des établissements scolaires, programme les constructions scolaires et détermine leurs besoins. Ce service est le seul à disposer du matériel informatique.

Le service des affaires administratives et financières prépare le projet du budget, programme son application et sa répartition et contrôle son exécution; suit la gestion financière des établissements scolaires; élabore et suit les marchés et les commandes; examine les projets de coopération et de partenariat; et examine le règlement intérieur des établissements.

Le service du patrimoine gère et suit le patrimoine.

Les services des affaires pédagogiques organisent et suivent les actions du personnel d'encadrement et du contrôle pédagogique, coordonnent les programmes liées au programme de la promotion de l'enseignement en milieu rural, déterminent les besoins du personnel et du matériel pédagogique, supervisent les actions de l'ouverture des établissements scolaires sur leur environnement, et organisent et suivent les activités parascolaires.

Le service de l'enseignement non-formel élabore et applique les programmes de l'éducation non formelle et la lutte contre l'analphabétisme. Ses tâches se repartissent en trois grandes catégories:

- pédagogiques - les services pédagogiques et leur contrôle par les inspecteurs
- administratifs – l'administration des cadres des différents services
- techniques – planification, tâches liées à la supervision des constructions.

Les effectifs de la délégation préfectorale d'Agadir Ida Outanane sont repartis selon le Tableau 3. En principe, les délégués du MEN sont choisis parmi les inspecteurs du ministère. Après leur nomination, ils reçoivent une formation supplémentaire de gestion. La composante gestion pourrait être prise comme élément dans le choix des délégués qui sont obligés à faire face aux demandes d'administration de programmes complexes.

Tableau 3: Statistiques de la délégation préfectorale du MEN à Agadir Ida Outanane

	1er cycle fondamental	2ième cycle fondamental	Enseignement secondaire
Personnel enseignant	1726	810	551
dont réservistes	49	15	8
Personnel administratif	74	135	97
Personnel de service	59	26	34

Malgré les efforts de déconcentration en cours par le ministère de l'éducation nationale, la délégation se compte limité toujours à la mission d'exécution des tâches et de la politique du centre. La méthode de travail employée est surtout celle de réponse, soit par écrit, soit par voie orale, aux directives écrites émanant du niveau supérieur hiérarchique.

Le ministère a créé une direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique chargée de la supervision et du suivi des actions du ministère dans le domaine. Elle élabore des manuels de procédures et des programmes de formation au profit des services extérieurs.

Bien que la construction des écoles et des collèges soit confiée aux gouverneurs, les délégations participent au processus par une assistance technique et un contrôle du respect des normes définies par le ministère. Cependant, les délégations sont considérées par l'administration centrale comme étant encore peu outillées en ressources humaines et matérielles pour pouvoir assumer une réelle déconcentration.

Néanmoins, les délégations soulignent que parfois les normes émanant de Rabat ne sont pas nécessairement appropriées pour la situation locale. Par exemple, la distance minimale de deux km à vol d'oiseau entre établissements scolaires fixée par le ministère à Rabat peut être valable pour la plaine où les enfants peuvent aller facilement à l'école, mais elle n'est pas valable pour les zones montagneuses où une ligne droite entre écoles tracée sur une carte ne représente pas la distance de marche qui résulte d'une randonnée beaucoup plus longue. Dans ce cas, les délégations, vu leur proximité aux populations servies et vu aussi leur meilleure connaissance des particularités locaux sont mieux préparés à entreprendre la déconcentration.

Une charte d'éducation et de formation, en cours de discussion au parlement, prévoit une autonomie financière et administrative très large des académies régionales. Les représentants de la direction de la déconcentration considèrent que dans cette optique, ce n'est plus la province mais la région qui devra être de plus en plus la structure focale de leurs efforts. Selon la nouvelle loi sur les académies un redéploiement des délégations vers les académies d'attributions et de moyens n'aura pas lieu. Les délégations vont exister en parallèle avec les académies régionales qui seront renforcées.

La liste des prérogatives des Académies régionales contenue dans la nouvelle charte (Article 146) est similaire à celle des délégations provinciales telle que définie par le nouvel organigramme (supervision de l'élaboration des plans et des cartes de scolarisation, supervision des projets de construction et d'équipement, montage et réalisation d'actions de partenariat avec les secteurs publics et privés, coordination des représentations provinciales pour toute affaire concernant l'ensemble de la région ou plus d'une province, gestion des ressources humaines au niveau de la région, supervision des examens et de l'évaluation des apprentissages, élaborations des études et statistiques régionales, supervision de la recherche pédagogique à caractère régional, et supervision de l'organisation de la formation continue sur une base annuelle).

4.2.2 Délégation de la santé. La délégation régionale de Souss-Massa-Draâ à Agadir couvre les provinces et préfectures d'Agadir Ida Outanane, Inezgane, Chtouka Aït Baha, Tiznit, Ouarzazate, Zagora, et Taroudannt. Le coordinateur de la santé pour la région de Souss-Massa-Draâ, qui est

en même temps délégué pour la préfecture d'Agadir Ida Outanane, coordonne les activités des délégations de ces provinces et préfectures dans leurs relations avec le ministère.

Outre l'observatoire régional d'épidémiologique et le secrétariat qui sont rattachés directement au délégué, la délégation regroupe huit services pour le personnel dans le tableau 4:

- Le service administratif et économique
- Le service des infrastructures et des actions ambulatoires préfectorales
- Le service social
- L'Institue de formation aux carrières santé
- L'atelier régional de manutention
- L'Hôpital Hassan II
- L'unité d'information, éducation et communication (formation continue)
- Les services statistiques.

Tableau 4: Ressources humaines: Délégation de la santé, Préfecture d'Agadir Ida Outanane

Catégorie	Nombre
Personnel médical	93
Personnel infirmier	551
Personnel administratif	38
Personnel de service	202
Autres	23

Le service administratif et économique s'occupe de la gestion des ressources humaines, la préparation du budget et son exécution; la gestion financière; les marchés; la gestion du parc auto; la pharmacie préfectorale; et les affaires générales.

Le service des infrastructures et des actions ambulatoires préfectorales s'occupe de l'administration de ses programmes, un laboratoire de diagnostique épidémiologique et d'hygiène du milieu, un laboratoire des maladies parasitaires, un centre de diagnostique spécialisé tuberculose, et un centre de référence.

Les grandes tâches exercées par la région qui se répètent à chaque niveau d'activité sont:

- Un diagnostique de la situation
- Le développement d'une stratégie régionale
- La préparation du budget
- La gestion décentralisée
- La coordination avec les partenaires et acteurs
- La supervision continue
- Le suivi par des rapports périodiques et l'analyse des données
- L'évaluation continue.

Mis à part les méthodes classiques de travail de l'administration, la délégation dispose d'un réseau local assez élaboré reliant treize ordinateurs et d'un Intranet reliant la délégation à l'administration centrale et au délégué provinciaux. La délégation est aussi avancé dans les méthodes de travail particulier au secteur. C'est ainsi que la cellule épidémiologique dans chaque province ou préfecture composant la région contribue à l'observatoire épidémiologique dans le but de pouvoir prendre les mesures urgentes au cas où une épidémie apparaîtrait subitement.

D'importantes étapes ont été franchies dans le domaine de la déconcentration et de l'utilisation des nouvelles technologies pour l'amélioration des flux d'information aussi bien à l'intérieur des services déconcentrés qu'entre ces derniers et l'administration centrale. De part la nature même des dossiers traités, en matière de veille épidémiologie par exemple, les délégations provinciales ont toute latitude à prendre les décisions qui s'imposent sans consulter Rabat. Par ailleurs, il existe une collaboration inter-délégations. Lorsqu'un manque de médicaments ou de vaccins survient dans une délégation elle peut faire appel à une autre délégation. La plupart des délégations ont accès à Internet (par lignes téléphoniques pour le moment). Le recours au courrier électronique entre elles et avec l'administration centrale est de plus en plus fréquent.

D'autres missions actuellement déconcentrées concernent les accords et les programmes d'assistances techniques entre services extérieurs et collectivités locales, les actions de sensibilisation sur la santé de la mère et de l'enfant

Les représentants de l'administration centrale ont tenu à attirer l'attention des consultants sur les disparités entre délégations concernant leur capacité à assumer les tâches déconcentrées Les différences entre provinces dépendent principalement des ressources humaines disponibles. Agadir Ida Outanane a été donnée comme exemple de provinces où le taux de réussite est positif.

La province est un site pilote pour la mise en place d'un système d'information destiné à faciliter la déconcentration. Des informations sur les épidémies, les maladies les plus graves et les disponibilités en médicaments arrivent quotidiennement des communes vers la délégation (pour le moment par téléphone ou fax) pour être saisies. Le délégué dispose d'un tableau de bord qui lui permet de visualiser via un Intranet local les indicateurs nécessaires à ces prises de décision. Il est à noter qu'à ce stade du projet de système d'information il n'était pas prévu de mettre en place les tableaux de bord. Ceux-ci sont développés par le personnel de la délégation qui a acquis le savoir-faire nécessaire sur le tas. La disponibilité d'un nouvel outil de travail a suscité une motivation permettant de capitaliser sur l'apport technologique.

4.2.3 Délégation de l'hydraulique. La direction de l'hydraulique à Agadir couvre deux bassins hydrauliques, celle du Souss-Massa et celle du Draâ. Ses activités couvrent deux régions économiques: Souss-Massa-Draâ et Guelmim. Elle assure l'étude des ressources en eau, la planification de leur utilisation et de leur mobilisation ainsi que le contrôle de leur gestion.[14]

La DRH dispose de 10 ordinateurs et d'une adresse email la réliant avec l'administration centrale. Le personnel est composé de cinquante agents, dont neuf cadres, répartis sur les trois services:

- le service de l'hydrologie
- le service de l'hydrogéologie
- le service de planification et de la gestion des eaux.

Le service de l'hydrologie conçoit les mesures hydroclimatologiques et coordonne leur fonctionnement; établit des programmes de mesures y afférentes et élabore des données pour

[14] Arrêté du ministre de l'équipement n° 856-83 du 25 ramadan 1403 (7 juillet 1983) fixant les attributions et l'organisation des services extérieurs du ministère de l'équipement, Article 6, alinéa 2, Article 7.

l'établissement du fichier hydroclimatologique. Il assure les études hydrologiques et la conception de la gestion du réseau d'annonce de crue.

Le service de l'hydrogéologie tient à jour le fichier de l'inventaire des ressources en eaux souterraines, établit les programmes de mesures y afférentes; réalise les monographies des nappes souterraines. Il établit et exécute les programmes des travaux de forages d'eau de reconnaissance.

Le service de planification et de la gestion des eaux analyse les données de l'inventaire des ressources en eau et les besoins en eau de la région. Il effectue les études de mobilisation des ressources en eau superficielle et souterraine. Il assure la gestion des eaux sur les plans quantitatif et qualitatif. Il participe à l'élaboration des projets de textes relatifs à la protection de la qualité des eaux, ainsi qu'aux études des plans directeurs d'affectation des eaux et veille à l'application des décisions arrêtées à cet effet. Ce service émet des avis techniques sur les demandes de prise d'eau superficielle ou de pompage d'eau souterraine. Il peut également, à la demande de la direction concernée, effectuer des études relatives aux barrages collinaires, aux ouvrages anti-érosifs et à l'envasement des barrages.

L'approche du ministère pour la déconcentration passe tant par la région que par la province. Le ministère considère que le rythme important de création de provinces constaté ces dernières années devrait aboutir à déconcentration à deux niveaux: le provincial pour tout ce qui est opérationnel ou la gestion des affaires locales et quotidiennes et le régional pour la coordination, la planification, l'encadrement, l'évaluation et l'élaboration de stratégies de développement.

Actuellement, plusieurs missions sont déconcentrées aux directions régionales (e.g. la gestion des ressources humaines). La DRH et la DRE ont les capacités de définition, de passation et de suivi des marchés sans limites). La DRE a aussi le pouvoir d'approuver les marchés passés par les DPE de la région dont les montants sont inférieurs à 2 millions de dirhams.

Dans le domaine particulier de l'hydraulique, seule les missions relatives aux grands barrages ne sont pas déconcentrées puisqu'elles doivent suivre les orientations de la politique nationale en matière d'eau. Les questions relatives à la petite et moyenne hydraulique sont plus décentralisées que déconcentrées. La loi d'octobre 1995 sur l'eau prévoit la mise en place au niveau de chaque bassin hydraulique d'Agences de bassin, des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les principales prérogatives des Agences seront la gestion et le contrôle des ressources en eau, la délivrance d'autorisations et de concessions d'utilisation du domaine public hydraulique et la réalisation des infrastructures nécessaires à la prévention et à la lutte contre les inondations.

4.2.4 Représentation de l'environnement. Le secrétariat de l'Etat chargé de l'environnement (SEE) reste toujours centralisé malgré la nécessité de gérer des situation de nature locale. Uniquement deux cadres du SEE assurent une présence régionale, l'un à Agadir, l'autre à Tanger. Lorsque la présence régionale du SEE sera effective, les attributions et l'organisation des services extérieurs seront fixés par arrêté du secrétaire d'Etat chargé de l'environnement visé par

le ministre de l'économie et des finances et par le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative.[15]

La représentation à Agadir est implantée au sein de la délégation régionale de l'habitat et utilise les moyens de ce dernier en vertu d'une convention passée entre les deux secrétariats d'Etat en 1999. D'après les discussions menées par les consultants avec la représentante d'Agadir Ida Outanane, cette dernière ne dispose que d'un bureau. Le SEE ne l'a pas doté n'a ni véhicule de fonction (alors son travail exige des sorties fréquentes sur le terrain) ni moyens bureautiques. Elle considère que cette situation la décrédibilise vis à vis des associations professionnelles, en particulier dans les actions de sensibilisation qu'elle essaie de mener pour atténuer la pollution du port d'Agadir. Jusqu'à présent, son travail a dû se limiter à des campagnes de sensibilisation pour la propreté de la plage d'Agadir menées conjointement avec la préfecture et des mécènes du secteur privé.

4.3 Degré de convergence ou de divergence entre visions niveau central/services extérieurs

La déconcentration se caractérise par l'absence d'un cadre général applicable à tous les départements ministériels. Il en résulte que chaque département conçoit la déconcentration à sa manière. Mais, dans presque chaque cas, il s'agit d'une déconcentration définie à partir du centre donc avec une «vision d'en haut». L'administration centrale décrète la déconcentration sans associer ses démembrements territoriaux qui sont les véritables acteurs de cette politique. A partir de là, les visions entre le niveau central et les services extérieurs présentent des divergences sur plusieurs points. A l'heure actuelle, la centralisation est la règle générale, la déconcentration est considérée comme l'exception. De manière générale, l'administration centrale crée le service extérieur à l'image d'elle-même. Ce dédoublement de structures a pour conséquence la dépendance totale des structures locales par rapport aux structures centrales.

L'absence d'un cadre institutionnel et d'un réel comité de pilotage interministériel font que les attributions dévolues aux services extérieurs demeurent sous l'appréciation discrétionnaire de chaque administration centrale. Les attributions dévolues aux services extérieurs se limitent souvent à des opérations d'administration générale et d'entretien.. Alors que ces derniers sont souvent beaucoup plus appelés à remplir des tâches opérationnelles pour le développement local.

La déconcentration est perçue à partir du terrain comme une autonomie d'action et de manœuvre en vue de répondre rapidement et efficacement aux situations locales où les délégués des services extérieurs sont réellement responsables et investis d'un pouvoir de décision en vue de répondre aux attentes des élus et de la population. Alors que l'administration centrale la conçoit comme un niveau de hiérarchie et de commandement. A ce propos, les délégués ont souvent employé le cas d'une simple demande de congé qui – avant les derniers assouplissements - avait besoin d'être soumis à Rabat pour approbation.

Or, la déconcentration vue à partir du territoire exige de l'administration centrale de se dessaisir de toutes les attributions à caractère opérationnel, de supprimer les structures centrales corres-

[15] Décret n° 2.99.922 du 6 chaoual 1420 (13 janvier 2000) relatif à l'organisation et aux attributions de secrétariat d'Etat auprès du Ministre de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat chargé de l'environnement, Article 18.

pondantes et de les déployer au niveau territorial afin d'obtenir une véritable déconcentration. Les compétences du pouvoir central devraient faire l'objet d'une répartition territoriale par services fondée d'une part sur le principe de proximité en se rapprochant des problèmes de la population, et d'autre part sur celui de subsidiarité en justifiant les subdivisions territoriales d'un même département.

La déconcentration dépend tant du milieu où elle se déploie que des hommes qui la pratiquent. Ces derniers étant sollicités à tous les niveaux, doivent être dotés de tous les moyens nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions. A défaut de cela, les services déconcentrés se trouvent démobilisés et désarmés pour affronter les multiples problèmes qui se posent actuellement.

Un ensemble d'actes jusqu'à maintenant décidés à Rabat a connu une déconcentration ces dernières années. Le Tableau 5 met en évidence cinq traits saillants du processus de déconcentration entamé par l'administration marocain:

Tableau 5: Liste des principaux actes déconcentrés par les quatre ministères depuis 1995

	Actes	Année	Objectifs
Ministère de l'éducation nationale	Institution de SEGMA de gestion des cantines scolaires	1997	Garantir l'efficacité et le contrôle des prestations.
	Institution de commissions administratives paritaires pour les décisions disciplinaires	1997	Faciliter les recours pour les incriminés.
	Elaboration et organisation des examens scolaires	1997	Rapprocher le corps enseignant et le personnel des élèves.
	Gestion des ressources humaines (formation continue, définition des besoins en personnel et mutation du personnel)	1998	Œuvrer pour une meilleure mobilité du personnel. Accélérer le pourvoi des postes vacants.
	Approbation des marchés de travaux, fournitures et services	1998	Accélérer la procédure de passation des marchés. Garantir l'utilisation de l'intégralité des crédits de la loi de finances.
	Elaboration des cartes scolaires et programmation des besoins en constructions scolaires	1999	Améliorer la prise en compte des réalités locales.
Ministère de la santé	Gestion des stocks de vaccin	1998/ 1999	Améliorer l'approvisionnement des provinces.
	Surveillance épidémiologique au niveau des régions		Accélérer les interventions en situation de crise.
	Elaboration de projets de plans quinquennaux		Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Stratégies régionales de formation continue		Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Gestion de la maintenance biomédicale		Réduire le temps d'immobilisation des équipements.
	Planification opérationnelle des programmes sanitaires		Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Planification du budget de fonctionnement		Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Lancement des marchés d'un montant inférieur à 700.000dh		Responsabiliser les services extérieurs

Tableau 5: Liste des principaux actes déconcentrés par les quatre ministères depuis 1995

	Actes	Année	Objectifs
DGH/ Ministère de l'équipement	Gestion des allocations familiales	1995	Mener une gestion de proximité.
	Gestion des procédures d'abandon de poste	1995	Mener une gestion de proximité.
	Notation et retraite des fonctionnaires	1996	Mener une gestion de proximité.
	Approbation des marchés d'alimentation en eau potable dans le monde rural	1996	Accélérer la procédure d'approbation. Mener une gestion de proximité.
	Réalisation d'études hydrologiques	1996	Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Etablissement de l'annuaire hydrologique	1996	Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Mise en place de commissions administratives paritaires	1997	Mener une gestion de proximité.
	Réalisation d'études de modélisation des nappes	1997	Améliorer la prise en compte des réalités locales.
	Autorisations d'utilisation du domaine public hydraulique	1998	Mener une gestion de proximité.
Secrétariat d'Etat à l'environnement	Néant: le texte portant sur la création des services extérieurs du SEE est en cours d'approbation		

- une accélération de la déconcentration ces deux dernières années puisque sur les vingt-trois actes déconcentrés depuis 1995, douze ont eu lieu depuis 1998. Ce phénomène apparaît aussi dans d'autres administrations ne faisant pas objet de l'étude. Il s'agit en particulier du ministère des finances qui a déconcentré plusieurs actes courants de gestion des ressources humaines en 1999. En particulier la sous-direction des impôts, depuis mars 2000, saisi et corrige des adresses *en ligne* d'Agadir.
- la direction de l'hydraulique s'accapare le plus grand nombre et la plus longue expérience d'actes de déconcentration,
- les quatre administrations semblent déconcentrer surtout les procédures de passation des marchés et les tâches courantes de gestion des ressources humaines,
- le ministère de la santé accorde une importance particulière à la déconcentration des actes nécessitant des interventions d'urgence, et
- le département de l'environnement est encore entièrement centralisé.

Ce mouvement vers la déconcentration n'est pas généralisé. Des retours en arrière ont même été relevés. Ainsi, la délégation par le ministère de la santé des marchés d'un montant inférieur à 700.000DH est en fait une limitation des prérogatives du délégué puisque avant cette décision aucun plafond n'était défini. De même, depuis 1990, le ministère des pêches a retiré aux délégués la gestion administrative de la flotte (pêche artisanale et hauturière), la gestion des gens de mer et la constatation des infractions au règlement sur les pêches maritimes.

4.3.1 Relations entre services extérieurs et collectivités locales. Les relations services extérieurs/collectivités locales se présentent sous forme de rapports ponctuels et occasionnels qui n'obéissent ni à une régularité systématique ni à un cadre juridique préexistant. C'est dire que l'initiative reste souvent aux CL qui sont souvent dans une situation de manque de moyens, mais

qui tournent vers les SE en fonction des projets programmés et des budgets qui sont alloués. Les activités mises en œuvre conjointement par les SE et les CL concernent généralement des travaux d'infrastructures (routes, pont, petits barrages, puits, ...) mais concernent aussi les services sociaux rendus aux citoyens (santé, scolarité...).

L'assistance technique fournie par les SE aux CL concerne:

- l'ingénierie,
- l'utilisation de grands engins
- les services sociaux.

Les relations SE / CL portent souvent sur la mise en commun des moyens humains, matériels et financiers en vue de réaliser un ouvrage. C'est souvent le cas des conventions de partenariat passées avec la DRE pour la construction des routes [exemple: convention pour doter la région Souss-Massa-Draâ d'un axe routier de grande circulation reliant Agadir et Ouarzazate].

Pour la construction de la route, la DRE s'occupe de l'assistance technique, la définition des moyens, l'encadrement technique, la préparation des marchés et la mise en place de fonds nécessaires. La région s'occupera de la responsabilité administrative de l'opération, l'obtention d'autorisations nécessaires, et la mise en place de fonds nécessaires de la part.

C'est aussi le cas les relations avec l'éducation nationale qui portent sur la construction scolaire [recherche de terrain, dons, prêt de bâtiments, etc.]. Au secteur de la santé, la couverture sanitaire par moyens mobiles itinérants lie la délégation qui fournit un véhicule, médecin, infirmière par une convention avec certaines communes rurales de la préfecture Agadir Ida Outanane qui fournissent le carburant pour les véhicules de la santé.

D'autres relations SE/CL peuvent aborder les problèmes du personnel du SE. C'est le cas des communes qui posent le problème du comportement ou d'assiduité du personnel enseignant à la délégation du MEN.

La CL peut parfois assister le SE mieux réaliser ses tâches. C'est ainsi pour l'inscription de nouveaux élèves où la CL met en place des facilités pour avoir les papiers nécessaires tels l'extrait d'acte de naissance, ... La CL peut aussi fournir une aide aux démunis par l'achat de fournitures scolaires.

4.3.2 Points communs aux quatre départements. Les sections précédentes font ressortir des différences importantes en ce qui concerne le rythme et l'ampleur de la déconcentration menée par chaque département. Cependant, ils ont en commun trois caractéristiques principales:

- Le constat que toutes les expériences menées jusqu'à présent démontrent que la qualité des *ressources humaines* constitue la clé du succès de la déconcentration.
- Le souhait que, par souci de ne pas disperser les ressources disponibles à travers les provinces, le passage de la déconcentration soit institutionnalisé par la *région* plutôt que par la province.

- L'impression des consultants que même lorsqu'il y a déconcentration, les responsables des services extérieurs sont perçus par l'administration centrale beaucoup plus comme des *agents d'exécution* que comme des cadres capables d'assumer des missions de prise de décision et de conception de politiques.

Le texte du projet de charte de la déconcentration, tel qu'il est rédigé actuellement, occulte le premier point.

Concernant le second point, le projet va à l'encontre du souhait des départements ministériels. L'article 8 de la charte stipule que les services provinciaux constituent le niveau administratif territorial de l'application des dispositions de la charte.

Le troisième point est confirmé par la charte puisque aucun article n'indique que les services extérieurs doivent ou peuvent élaborer des politiques. Ils sont chargés de l'application de la politique gouvernementale (Article 6). Ils participent à la préparation des plans de développement et ils encouragent les actions de partenariat entre l'Etat et les collectivités locales (Article 7).

4.3.2.1 Rapport avec les services centraux: les crédits délégués. La délégation des crédits par les services centraux en faveur des services extérieurs pose parfois d'énormes difficultés. Tout retard dans leur délégation peut avoir des répercussions négatives sur le déroulement des programmes annuels des services extérieurs.

Un ensemble de graphiques compare les délégations des crédits pour trois années budgétaires: 1996/97, 1997/98 et 1998/99. Elles concernent les départements suivants:

- Ministère de l'équipement
- Ministère de l'éducation nationale: enseignement primaire et secondaire (comparaison avec celui de l'enseignement supérieur, la formation des cadres et de la recherche)
- Ministère de la santé publique
- Ministère de l'environnement.

Les chiffres reflètent la situation de l'ensemble des services extérieurs et représentent une situation globale, non seulement limité à la préfecture Agadir Ida Outanane, où une situation similaire existe. Les graphiques présentent la part des crédits délégués cumulée pour chaque mois. C'est ainsi que les chiffres atteignent 100% en juin, le dernier mois de chaque année fiscale.

Un indice est superposé sur chaque partie annuelle des graphiques. Ce chiffre traduit la délégation des crédits pendant l'année en valeur indice dans une manière qui est facile à comparer. Un indice plus élevé indique qu'une portion plus grande de la valeur des crédits est déléguée au début de l'année. Ainsi, un indice de 100 signifie que l'ensemble des crédits est délégué au mois de janvier. Il ressort que:

- Le Ministère de l'équipement a l'indice le plus élevé, dépassant 91 pour les deux premières années. Ce chiffre indique que les crédits sont surtout délégués au début de l'année fiscale. Une légère baisse est observée pour la l'année 1998/99. Cette baisse de l'indice est accompagné d'une véritable chute de plus de 50% dans le montant des crédits délégués, qui sont passés de plus de 12 milliards de DH en 1997/98 à 6 milliards en 1998/99 (voir Tableau 6).
- Par contre, l'indice de l'éducation nationale est le plus faible, inférieur à 60 pour les deux dernières années – malgré une forte amélioration. La comparaison de ce graphique avec celui de l'enseignement supérieur montre le biais fondamental du système éducatif: le rythme de délégation des crédits aux services extérieurs de l'enseignement supérieur dépasse de loin le rythme pour l'enseignement primaire et secondaire. Celui de l'enseignement supérieur était plus que le double du rythme de l'enseignement primaire et secondaire en 1996/97.
- La santé montre un meilleur niveau de l'indice pour les dernières deux années avec une stabilité dans le niveau global des crédits. Néanmoins, la délégation d'Agadir note que la délégation des crédits à la dernière minute dans l'esprit de précipitation va à l'encontre de la bonne gestion et le bon choix de projets. Les crédits SEGMA sont le plus souvent délégués pendant les derniers deux mois de l'année fiscale.
- Malgré un très faible niveau des crédits délégués par le service central, l'environnement a connu une forte tendance de dispersion de ces crédits au début de l'année. Mais, pour la dernière année, une forte détérioration est observée, l'indice étant tombé de 90,2 en 1997/98 à 48,9 en 1998/99. Cette chute dans le rythme des délégations est accompagnée par une baisse soutenue d'environ 15% par an dans leur niveau.

Le Tableau 6 présente l'évolution du montant des crédits délégués par les services centraux aux services extérieurs pour trois années fiscales. L'indice qui traduit le timing des délégations est calculée pour chaque administration et pour chaque année. Ces chiffres ont servi pour la confection des graphiques.

Graphique 1: Crédits délégués aux services extérieurs, 1996-1999

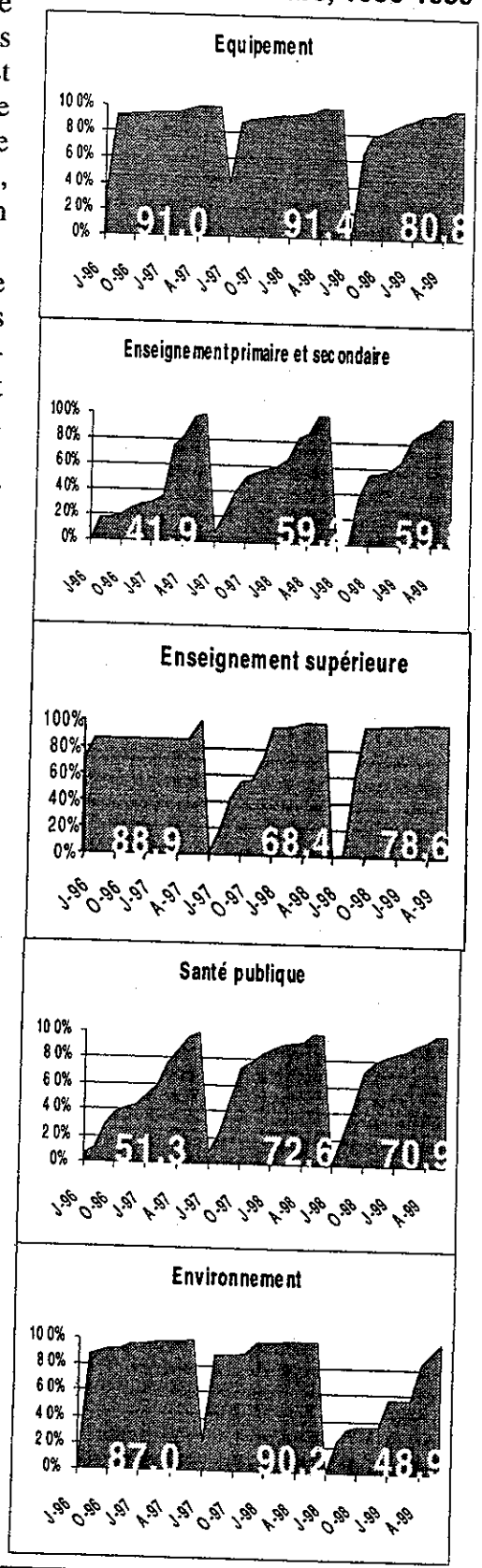


Tableau 6: Délégation des crédits aux services extérieurs par administration et année fiscale

		1996/97	1997/98	1998/99
Equipement	MDH	10467,4	12272,7	6000,9
	Indice	91,0%	91,4%	80,8%
Enseignement primaire et secondaire	MDH	1186,6	1499,9	1526,0
	Indice	41,6%	59,2%	59,8%
Enseignement supérieur	MDH	7,2	383,8	320,8
	Indice	88,9%	68,4%	78,6%
Santé	MDH	1002,5	1048,2	1027,4
	Indice	51,3%	72,6%	70,9%
Environnement	MDH	62,8	53,3	44,7
	Indice	87,0%	90,2%	48,9%

Source: contrôleur général des engagements de dépenses de l'Etat

4.3.2.2 Contrats-programmes entre le niveau central et les services extérieurs. Le contrat-programme vise à définir les relations contractuelles entre parties concernées par:

- la définition des objectifs et contraintes des parties concernées
- la spécification d'obligations et d'engagements réciproques
- la détermination de moyens disponibles pour remplir ces obligations et engagements
- la durée du contrat, et
- les critères d'évaluation et de contrôle de l'exécution du contrat.

Le Maroc a déjà acquis une large expérience depuis les années 1980 dans l'emploi des contrat-programmes pour asseoir les rapports entre l'Etat et les entreprises publiques. Récemment, certaines administrations ont commencé à employer cet outil pour mieux cerner les rapports entre l'Administration centrale et les services extérieurs.

Trois administrations sont à différents niveaux d'adhésion à cet outil. Le secrétariat d'Etat à l'habitat a mis en place un système de « contrats-programmes » avec ses directions régionales et les délégations préfectorales et provinciales. Pour la direction régionale siégeant à Agadir, un ensemble de trente-deux actions couvre la période allant jusqu'à octobre 2000. Ces actions lient la direction avec d'autres services extérieurs (y compris ceux du MATEUH), l'autorité locale, les communes, le secteur privé et les entreprises d'Etat.[16]

Ce système demeure néanmoins très centralisé. Par exemple, le timing de l'objectif de la formation continue dépend de « l'octroi des crédits délégués relatifs à la formation ». Aussi, l'objectif d'apurement du passif par la régularisation des dossiers fonciers et administratifs a une date limite de juillet 2000, mais les participants ont jugé le timing insoutenable dès le début et les critères de succès partiel sont uniquement fixés au niveau central. Cependant, l'effort n'est qu'au début et il convient de l'élargir et de l'affiner.

[16] « Contrats-programmes des directions régionales et des délégations préfectorales et provinciales du secrétariat d'Etat à l'habitat, « Région Souss-Massa-Draâ », » Rabat: n.d.

Le ministère des pêches maritimes emploi des « contrats-progrès » d'une durée de six mois renouvelables. Après une sensibilisation initiale des délégations aux notions de contrôle de gestion et direction par objectifs, ce sont les délégations qui préparent les actions à discuter pour le contrat, actions qui sont ensuite négociés avec la direction des ressources humaines du niveau central. Pour la délégation à Agadir, vingt et une questions ont été examinées pour le premier semestre de l'année 1999-2000 groupées en besoins de la comptabilité, besoins en matériel et besoins en personnel.[17]

Ce système prévoit une certaine liberté aux délégations quant à la fixation des questions à discuter et la réalisation des objectifs. Par exemple, une question soulevé par la délégations concernait la réparation d'un véhicule de type R4 qui, une fois reçu l'accord du principe, le devis était établi et les factures transmises au centre. Cependant, la résolution de certaines questions dépend de la volonté d'autres administrations, comme celui de la définition de la situation du personnel de la marine marchande qui, après la division du ministère, continuait à assurer les attributions relevant normalement des pêches maritimes. Cette situation, due à la division du ministère relevait d'une décision du ministère du travail.

Le ministère de l'équipement semble le plus avancé dans le domaine. Son « contrat-programme » avec la direction provinciale de l'équipement (DPE) d'Agadir Ida Outanane porte sur le développement des infrastructures, la gestion rationnelle et la préservation du patrimoine de l'Etat, la modernisation de l'administration, et l'assistance et l'appui technique apportés aux partenaires notamment les collectivités locales et les autres départements. Son objectif par ce contrat est de responsabiliser la DPE pour qu'elle devienne une entité qui réalise les missions du ministère dans son espace local, liée par des objectifs négociés et ayant une autonomie de gestion des moyens qui lui sont affectés.[18]

Le contrat est établi pour une durée de trois ans glissants avec possibilité de réactualisation des prévisions en fonction des réalisations et des contraints au moment du rajout d'un exercice supplémentaire. Le contrat quantifie les objectifs triennaux, les objectifs annuels et les moyens matériels et humains nécessaires. Le niveau central s'engage à déléguer les crédits nécessaires à la réalisation des programmes dans les deux premiers mois de l'exercice budgétaire, de mettre à la disposition du DPE le budget de fonctionnement et le renforcement du potentiel humain qui ont été conjointement arrêtés et de respecter les délais d'approbations des études et des marchés. Le contrat prévoit des rapports périodiques sur l'état d'avancement des réalisations ainsi que le suivi de l'exécution par un comité composé de l'ensemble des directeurs centraux.

Le contrat-programme est un apport utile au processus de la déconcentration. Il remplace le contrôle unilatéral du centre par un système de contrôle partagé des performances. C'est ainsi, qu'il responsabilise le service extérieur afin de mieux représenter la politique du ministère au niveau local. Son emploi devrait être généralisé aux autres administrations avec le maximum de pouvoirs de définition des termes des contrats aussi que les critères d'évaluation pour les délégations afin d'assurer leur pleine adhésion au processus.

[17] « Compte rendu des réunions DRHAG-DPM pour le premier semestre de l'année 1999-2000. » Rabat: n.d.
[18] Royaume du Maroc, ministère de l'équipement, direction provinciale de l'équipement d'Agadir Ida Outanane, « Contrat d'objectifs / moyens 1999-2000 ». Rabat: avril 1999.

4.4 Le Comité Technique Préfectoral (CTP)

Le Comité Technique Préfectoral est censé être le principal organe de coordination entre le gouverneur et les services extérieurs. Il a été institué auprès du gouverneur et sous sa présidence. Il est composé du secrétaire général de la préfecture ou province, des chefs de cercles, des chefs des services extérieurs des administrations centrales de l'Etat, des directeurs des établissements publics.[19]

Selon les textes en vigueur, le CTP doit se réunir sur convocation du gouverneur et au moins une fois par semaine. Dans la pratique, lors des réunions du CTP, les délégués des SE présentent de manière routinière leurs actions ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées.

Mais, le CTP tel qu'il a été prévu par les textes a montré son inefficacité et ses limites quant à la coordination et la pertinence du rôle du wali/gouverneur. En effet, le nombre élevé de participants (maximum d'une soixantaine pour la préfecture), la mobilisation systématique de tous les délégués pour assister aux CTP, même lorsque l'ordre du jour de celui-ci ne concerne pas leur domaine de compétence, fait du CTP un cadre de réunions routinières improductif et inefficace. Les réunions pouvaient ainsi prendre jusqu'à six heures afin de permettre à chaque intervenant désireux de s'exprimer de le faire. D'autant plus, la courte intervalle entre les réunions du CTP ne permet pas aux différents intervenants d'avancer dans l'exécution des travaux ou des consignes préalablement données par le wali/gouverneur.

> *La démarche pour le CTP prévue par les textes est "une perte de temps".*
>
> Haut cadre de l'Administration à Agadir

Plusieurs membres des services extérieurs à Agadir ont considéré que les réunions régulières du CTP mettent une pression excessive sur leur temps. Certains, notamment ceux qui sont chargés de services régionaux coiffant plusieurs provinces, pouvaient passer théoriquement une portion importante de leur temps à aller d'une réunion d'un CTP provincial à une autre. C'est ainsi qu'une circulaire interministérielle a exonéré la participation d'une direction ou délégation régionale de la participation au CTP.

De l'avis unanime des représentants des services extérieurs consultés, le système de fonctionnement du CTP mis en place par le gouverneur est plus efficace. Il consiste à ne convoquer aux réunions du CTP que les services concernés par l'ordre du jour. Souvent, le CTP se déplace sur le terrain pour constater les problèmes et les résoudre sur place. Un avantage est la réduction de la durée de la réunion. Avec le nouveau système, la plupart des réunions ne prennent que deux à trois heures.

Ce système du CTP «déconcentré» ou « ciblé » est apprécié tant par les services extérieurs que par les élus locaux. Il a été conçu localement comme une réponse empirique au problème du CTP complet qui, au lieu de favoriser la coordination l'empêchait par le trop grand nombre de participants. Mais, pour maintenir la forme, la réunion plénière du CTP se tient une fois par semestre.

[19] Dahir portant loi n° 1.93.203 du 19 rebia II 1414 (6 octobre 1993) modifiant et complétant le Dahir portant loi n° 1.75.168 du 25 Safar 1397 (12 février 1977) relatif aux attributions du Gouverneur, Article 5 bis, alinéa 2.

Concernant le rôle particulier des services extérieurs, ils étaient surtout passifs dans le CTP normal. Ils rendaient compte de leur situation et leurs activités hebdomadaires au gouverneur qui préside ce comité. Ils présentaient de manière routinière leurs actions ainsi que les éventuelles difficultés rencontrées. Chacun des nombreux services extérieurs voulaient intervenir chaque fois au CTP pour ne pas montrer qu'ils n'ont rien à présenter, car cela est devenu une obligation sachant que le gouverneur adresse régulièrement un rapport sur les travaux du CTP, d'où les services extérieurs n'aimeraient pas ne pas y figurer.

Dans le CTP «déconcentré», les services extérieurs prennent un rôle plus actif. Comme ils ne sont convoqués qu'aux réunions qui les concernent, ils sont obligés de situer un ou plusieurs problèmes et d'en trouver les solutions appropriées chaque fois qu'ils assistent au CTP.

C'est ainsi que le CTP «déconcentré» par son style d'action et sa manière de travailler répond mieux aux soucis de mettre les services extérieurs en rapport avec les élus qui représentent un système décentralisé. Il favorise un dialogue, parfois de style pédagogique, avec les élus tout en les rapprochant au système administratif déconcentre. Il permet aussi au gouverneur et aux délégués de faire leur propre inventaire de priorités sur le terrain. Le futur de ce CTP empirique reste incertain. Il n'est pas normalisé par les textes et son emploi dépend de la personnalité et la volonté du wali/gouverneur.

4.5 Description et analyse du système et flux des informations

Les services extérieurs échangent un certain nombre d'informations qui répondent à l'exercice de leurs activités. Ces informations circulent tant sur le plan vertical qu'horizontal et forment le système local des flux d'informations.

4.5.1 Modalités d'échanges horizontaux: gestion des flux d'information. Le flux des informations au niveau horizontal, c'est à dire entre les services extérieurs et la préfecture ou entre différents services extérieurs, est caractérisé par la lenteur de transmission. Les moyens utilisés sont la poste, le fax, le télex sinon remise en mains propres soit lors d'une réunion soit par vaguemestre.

L'étude des flux horizontaux - entre services extérieurs et la préfecture ou les services extérieurs entre eux - montre que les informations échangées sont faibles. (Voir Tableau 7) Ils peuvent être repartis en trois catégories:

- Pour information
- Pour concertation
- Pour avis

Tableau 7: Flux d'information entre les services extérieurs et les collectivités locales

Nature de l'information	Préparé par	Envoyé à	Fréquence
Carte scolaire Construction scolaire	Enseignement		
Statistiques de l'infrastructure la production	Santé	Préfecture	Mensuel
Niveau de barrage	Hydraulique	Préfecture/ Province	Trimes-trielle
Situation environnementale	Environnement		

Pour information La plupart du courrier concerne cette catégorie. Les services extérieurs généralement exécutent les instructions de leur administration centrale et en informent le gouverneur dans le cadre des CTP. Le besoin que la diffusion de ces informations soit généralisée est senti surtout chez les communes.

Pour concertation. Quant au courrier échangé dans le cadre de la concertation il est limité aux actions communes des services extérieurs. Ces actions sont soit sur la propre initiative du service le plus concerné soit sur incitation du wali/gouverneur, par exemple:

- Santé: compagne de vaccination, hygiène de la ville.
- Education: préparation de la carte scolaire, constructions scolaires.
- Hydraulique: rationalisation de l'exploitation des eaux (barrage et nappes phréatiques).
- Environnement: compagne de sensibilisation des usagers, sauvegarde de l'environnement.

Dans tous les cas c'est le wali/gouverneur qui coordonne et supervise la collaboration des divers intervenants. A cet effet il reçoit des situations périodiques sur l'avancement des travaux et provoque les réunions nécessaires qui lui permettent de coordonner les actions des services et arbitrer en cas de litige. Son rôle est donc primordial pour l'intégration des projets.

Assurer une intégration des projets dans l'espace et dans le temps exige une fluidité et une rapidité de l'information. L'emploi des moyens classiques dépassés nuit à cette fluidité et rapidité. Les indications demandées - souvent à la dernière minute – pose des problèmes aux responsables démunis d'outils de travail convenables et qui doivent essayer de satisfaire la demande en temps opportun. Les exemples sont souvent cités de messages qui arrive à la veille des réunions ou les rapports qui doivent être commentés quelques heures avant le délai.

Ce problème exprimé par plusieurs responsables montre à quel point l'information souffre de lenteur dans sa diffusion. Ils ont exprimé la nécessité de revoir les moyens de communication aussi bien horizontale que verticale.

Pour avis. La troisième catégorie d'échange d'information concerne les cas où on demande l'avis de l'autorité locale pour approbation, pour intervention auprès des autres départements ou auprès des citoyens ou en cas de besoins de mobilisation de la force publique. (exécution des jugements, lutte contre l'habitat insalubre, prévention routière, etc.)

Le recensement des informations circulant à travers la préfecture montre qu'ils sont nombreuses et diversifiées. La mise en place d'un système de messagerie électronique pourra faciliter la tache à ces divisions et surtout faire gagner énormément de temps aux différents utilisateurs. Le recensement qui figure dans le Tableau A-1 n'est qu'à titre indicatif. Il ne concerne pas toutes les divisions ni tous les destinataires

4.5.1.1 Echanges à travers les CTP. Le CTP est considéré comme un outil de coordination entre les mains du gouverneur. Lors des réunions du CTP, les membres exposent l'état d'avancement de leurs activités. Le CTP est un important moyen d'informer et de s'informer sur ce que les autres membres sont en train de réaliser ou projettent réaliser.

4.5.1.2 Rôle particulier du wali/gouverneur. Le wali/gouverneur est appelé à devenir la plaque tournante et le carrefour de flux d'information de plus en plus complexe par:

- son rôle de chef d'orchestre vis à vis des services extérieurs,
- son rôle de tutelle sur les collectivités locales de son commandement,
- son rôle d'interface entre les collectivités locales. et les services extérieurs,
- son rôle d'impulsion du développement local, et enfin
- son rôle de garant de l'ordre public et de la sécurité.

Il doit assimiler, analyser et décider en temps réel faisant preuve d'une très grande capacité d'analyse, d'interprétation et de jugement. Aussi, faut-il s'assurer de la fiabilité des informations mises à sa disposition. Dans ces conditions le wali/gouverneur doit disposer forcément d'un tableau de bord et d'outils d'aide à la décision pour mener à bien sa mission. Un tel tableau doit comporter des indicateurs, des indices et des informations quantitatives et qualitatives sélectionnées. Aujourd'hui l'élaboration d'un système d'information en mesure de fournir des outils de pilotage est possible grâce à l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans la collecte, le tri et la synthèse des informations ainsi que la confection de ces outils.

4.5.2 Modalités d'échanges verticaux: gestion des flux d'information. Les échanges les plus importants se font verticalement c'est à dire entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Ils sont caractérisés par la lourdeur d'un coté et par l'urgence de l'autre. Les circulaires du Premier ministre mettent régulièrement deux mois pour arriver aux services extérieurs à Agadir. Une réponse à une telle correspondance urgente ne peut jamais arriver à temps. On peut les répartir en cinq catégories:

- Systématiques: tout ce qui exige l'approbation de la tutelle: Marché, Compte administratif, Budget, Virement, Recrutement de cadres, ...
- Sur demande: pour des fins d'enquête ou statistiques
- En réponse à des requêtes: approbation, visa, arrêté, décision, autorisation spéciale
- Orientations: circulaire, décret, nouvelle procédure ou réglementation
- Instructions: exécution des notes et des circulaires.

Les échanges systématiques concernent essentiellement tout ce qui exige l'approbation de la tutelle sinon des statistiques et des situations régulières qui alimentent une base de données centrale. Les plus importants se font au niveau du ministère de l'intérieur. En effet les intervenants dans ces échanges sont nombreux: La DGCL, la préfecture, la région, les communes urbaines et rurales en passant par les autorités locales (chef de cercle, chef de district, caïd).

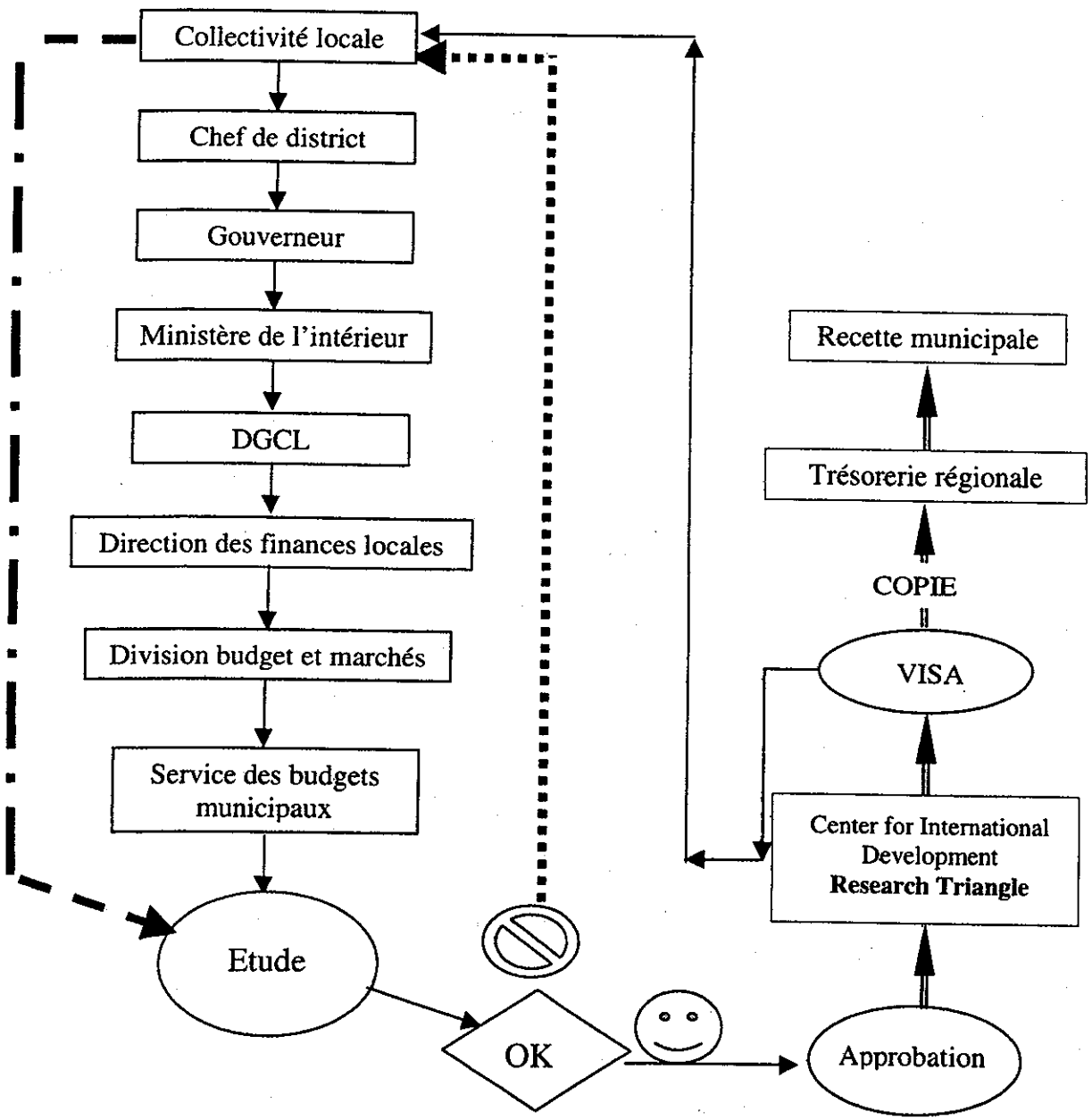
A travers l'analyse du système des flux d'informations verticales, il ressort que l'approbation des budgets des CL à l'exception des communes rurales, bien qu'étant décentralisée, requière un va et vient entre les services de la préfecture et ceux du ministère de l'intérieur, ce qui dénote un esprit centralisateur. Ceci a pour conséquence de faire dépendre les CL du MI et donc ralentir leur réactivité aux problèmes locaux. Le résultat est de mettre les CL décentralisées dans la même situation que les SE déconcentrés qui dépendent de leurs administrations centrales.

Le plus significatif des échanges est le budget des communes urbaines, communautés urbaines, préfectures, régions ou syndicats de communes car son exécution ne peut se faire sans avoir l'approbation du ministère de l'intérieur et le visa du ministère des finances [Voir la Figure 2].

Ce type de courrier est préparé par les communes, transmis via les autorités locales à la préfecture (DCL) et ensuite acheminé au ministère de l'intérieur.

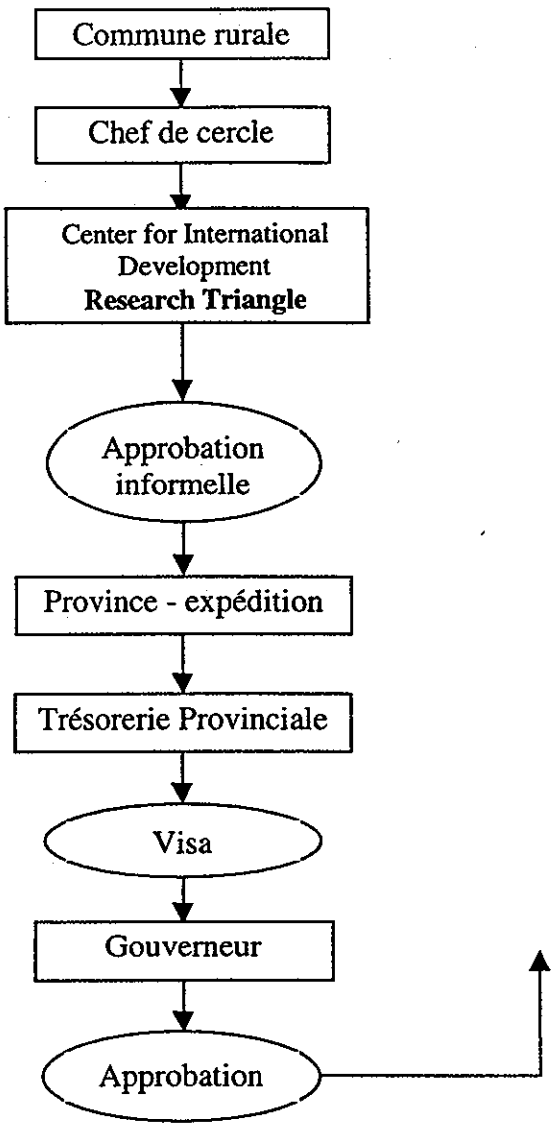
Les comptables des communes trouvent beaucoup de difficulté pour le préparer et pour les faire approuver par les conseils. En effet, la plupart des comptables n'ont pas de formation sur les techniques d'élaboration des budgets et ne disposent d'aucun outil informatique pour les aider à le faire. Les circulaires d'orientations n'arrivent pas à temps sinon ils sont difficiles à appliquer. La contrainte étant les exigences des élus qui sont eux même très mal informer.

Figure 2: Schéma d'approbation du budget: Cas de commune urbaine, communauté urbaine, préfecture, région, syndicat de communes



Une fois élaboré et voté, le budget est envoyé au ministère de l'intérieur pour approbation. Ainsi tous les budgets, mis à part ceux des communes rurales qui sont approuvés par le gouverneur après une approbation informelle d'une commission mixte et le visa du trésorier selon le schéma décrit dans la Figure 3, atterrissent à la DGCL/DFL. Une opération de saisie est immédiatement déclenchée pour prendre en charge tous les budgets. Les responsables de la DFL, ayant des bases de données et des logiciels appropriés, traitent les données saisies et en jugent le contenue. Le traitement informatique permet en grande partie d'approuver ou de rejeter le budget.

Figure 3: Schéma de la demande d'approbation du budget d'une commune rurale



Quant aux Présidents des conseils ils doivent attendre trois à cinq mois pour avoir l'approbation. Ce retard peut être réduit au minimum si les communes disposent de programmes informatiques en mesure de préparer le budget d'une manière scientifique et de moyens de communication plus adaptés. La Figure 2 présente un exemple-type de demande d'approbation du budget.

En cas de rectification à apporter aux crédits le budget fait deux fois le même circuit ! Finalement le budget est envoyé à la commune urbaine et à la recette municipale après l'avoir approuvé par le ministère de tutelle et visé par le ministère des finances. Cette opération peut durer jusqu'à cinq mois en cas de problèmes et deux mois dans le meilleur des cas.

Il est à noter que les services du ministère de l'intérieur sont en train de revoir cette procédure pour gagner plus de temps, surtout pour les communes qui respectent les orientations et les techniques de préparation du budget. Ces dernières font l'objet d'une circulaire diffusée en avril 2000, auquel cas le délai peut passer à un mois.

Toutefois, la saisie des données relatives aux budgets se fait doublement: au niveau local et au niveau central. Ce qui cause plus de perte de temps que si la transmission des données profitait des nouvelles technologies de l'information.

L'introduction des nouvelles technologies de l'information fera gagner un temps précieux aux responsables des services centraux en déconcentrant la saisie et la mise au point des données à transmettre. Voir Figure A-1.

Il en est de même pour la plupart du courrier. Les moyens utilisés pour faire aboutir un courrier font perdre au destinataire un temps précieux, surtout s'il est appelé à préparer une réponse. Souvent le message stipule des délais impossibles à respecter puisqu'on reçoit la demande la veille !. Conséquences immédiates: tous les services de la direction centrale se plaignent du temps de réponse des services déconcentrés et la qualité de la réponse n'est pas la meilleure. Au service central, le courrier fait perdre aux responsables une bonne partie de leur temps. En effet le courrier passe par les étapes suivantes:

- Consultation
- Etude et préparation des éléments de réponse
- Envoi à la signature
- Renvoi à l'expéditeur

Exploitation des données au niveau central. L'administration centrale du ministère de l'intérieur gorgé de données qui lui sont transmises par les collectivités locales. Malheureusement ces données sont très mal structurées. Elles ne peuvent donc être exploitées ni d'une manière rationnelle ni intelligente. En effet, chaque direction recourt aux CL pour collecter des données statistiques sans coordinations entre elles. Les CL sont interpellées plusieurs fois pour le même sujet et d'une manière hâtive fournissent des réponses qui ne sont pas toujours fiables. Certaines directions n'arrivent pas à exploiter des enquêtes faute d'homogénéité dans les résultats. Enfin, d'autres directions ne disposent d'aucune information statistique émanant des CL faute de moyens de collecte et de difficulté de la centraliser. Ce flux d'information se voit amputer de plus de 50 % de sa valeur faute de normalisation, et de modélisation des données.

Aujourd'hui la DGCL est sur le point d'entamer un projet de centraliser, uniformiser et capitaliser les informations qui transitent par ses directions, en les rattachant par réseau local. Ce projet donnera naissance à la constitution d'une banque de données (observatoire) communales. Ce qui permettra de structurer l'information, la normaliser, faciliter sa diffusion et surtout rationaliser la gestion. A cet effet il sera judicieux que les Collectivités Locales commencent dès à présent de prendre les démarches nécessaires pour s'aligner au nouveau système d'information de la DGCL.

A la délégation de la santé un réseau local est installé permettant à tous les services de se connecter et au délégué de centraliser les informations. Elle est rattachée par Internet à l'administration centrale ainsi qu'aux délégations provinciales. Ce qui leur permet d'échanger du courrier par messagerie électronique. Elle dispose aussi d'un observatoire épidémiologique centralisé, constituant un tableau de bord d'une très grande utilité. Sa mise à jour se fait en temps réel et dès qu'un cas anormal est détecté un message est immédiatement envoyé au gouverneur et/ou wali de la région. La délégation de la santé est la seule à exploiter l'Internet à des fins de gestion. Même si l'exploitation peut aller plus loin elle reste très avancer par rapport aux autres services extérieurs.

4.6 Contraintes et attentes sur le plan organisationnel

L'implantation des services extérieurs s'est faite progressivement avec le découpage administratif territorial et principalement en fonction de la création des préfectures. Ainsi, la nature de la représentation locale des ministères s'est axée sur la provincialisation des services extérieurs.

Généralement, les ministères sont représentés par un service extérieur unique (régional ou provincial ou préfectoral), d'autres comme le département des finances ou de l'agriculture sont représentés par plusieurs services extérieurs; chacun représente une direction centrale voire une division ou un service.

Certains ministères n'ont pas de représentations locales parce que leur vocation est nationale, par exemple, le ministère de la fonction publique et la reforme administrative, d'autres n'en ont pas, malgré une vocation locale, tel le département de l'environnement qui utilise les structures et ressources du département de l'habitat ou le département de l'enseignement supérieur qui n'existe que là où il y a une université (Rectorat).

Par ailleurs, il n'existe pas une homogénéisation quant au titre du responsable du service extérieur. Le titre du responsable du service extérieur varie d'un département à un autre:

- directeur régional
- coordinateur régional
- directeur préfectoral ou provincial
- sous-directeur régional
- délégué régional
- délégué préfectoral ou provincial
- représentant
- chef de circonscription.

Le titre dominant est celui de délégué régional, provincial ou préfectoral, vient ensuite celui de directeur régional, provincial ou préfectoral. Certaines personnes occupent deux postes simultanément, tel le coordinateur du ministère de la santé de la région Souss-Massa-Draâ qui est le délégué pour la préfecture d'Agadir Ida Outanane.

L'absence d'un cadre homogène et d'organigramme-type pour les services extérieurs, peut aboutir à une organisation informelle du travail et une absence de motivation du personnel, mis à part le chef du service extérieur dont le statut est déterminé sur le plan institutionnel. Cette situation se répercute sur le degré d'adhésion des services extérieurs au concept de la déconcentration. C'est ainsi que le MEN vient de déterminer un organigramme pour ses SE.

L'adhésion des services extérieurs dépend d'une nouvelle vision de la déconcentration basée sur la répartition claire et précise des missions entre le niveau central et le niveau territorial, organisée selon des règles et des principes préétablis qui font de la déconcentration la règle générale et la centralisation l'exception. Sur le plan des moyens, cette adhésion nécessite aussi une réallocation des ressources humaines et financières entre le service central et les services extérieurs.

La déconcentration financière demeure limitée par la faiblesse ou l'absence, dans certains cas, du pouvoir de décision au niveau local, notamment en matière d'engagement définitif de la dépense, lequel sera subordonné, la plupart du temps, à l'approbation préalable de l'administration centrale (marchés, contrats, conventions.).

Au niveau des quatre départements, les services extérieurs sont caractérisés par une domination des niveaux inférieurs de l'échelle administrative et un faible taux d'encadrement. Selon les informations qui figurent dans le Tableau 8, la même situation se trouve dans les communes urbaines. Celle des communes rurales est encore plus faible. Les prérogatives des services extérieurs en matière de gestion restent limitées à des aspects hiérarchiques sans aucun pouvoir de promotion, de sanction ou de mobilisation.. Dans d'autres administrations, quelques initiatives timides de déconcentration commencent à voir le jour (trésorerie régionale, plan, CED).

Tableau 8: Répartition du personnel par commune

Grade	Agadir	Bensergao
Administrateur	1	1
Administrateur adjoint	22	5
Rédacteur	1	0
Secrétaire	9	21
Agent d'exécution	5	9
Architecte	0	1
Ingénieur d'Etat	8	1
Ingénieur d'application	6	1
Agent public	48	19
Agent de service	70	59
Dessinateur	2	1
Conducteur principal de chantier	0	1
Moniteur	1	0
Technicien et adjoint technique	19	8
Total personnel	192	127

Source: Ministère de l'Intérieur

Au niveau des ressources humaines, la déconcentration doit aller dans le sens de la mobilité des fonctionnaires. Il serait possible d'envisager une souplesse du statut de la fonction publique qui aura pour objectif de subvenir aux besoins en personnel des différentes administrations, de rééquilibrer entre administrations ayant un sureffectif et administrations souffrant d'un sous-effectif.

Une déconcentration des effectifs doit être menée en parallèle avec une déconcentration des moyens et de la formation du personnel. L'aspect de planification de la déconcentration n'est pas à négliger. L'exemple des pêches maritimes à Agadir démontre l'importance de cet élément. Un projet de simplification des procédures de mutation d'un navire, remplacement d'un navire vétuste et remplacement d'un navire échoué naufragé ou coulé par leur délocalisation de Rabat aux ports a demandé deux années de planification et déploiement moyennant des techniques modernes de gestion des projets – uniquement pour l'exemple pilote d'Agadir.[20] Le projet est toujours en marche et sa mise en œuvre n'aboutira qu'en juin 2001. L'expérience a servi d'exemple applicable par le ministère aux autres ports – moins complexes – où il a pris moins de temps. L'exemple démontre clairement que la mise en œuvre de la déconcentration demande une organisation, un programme et un timing appropriés.

Par ailleurs, dans la pratique, les aspects organisationnels de la déconcentration existants sont autant de contraintes aux services extérieurs qui se trouvent déboussolés quant à la conduite de leurs actions communes. Ceci, d'une part, parce que les services extérieurs sont spécialisés et

[20] Royaume du Maroc, Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, Programme National de Modernisation des Capacités de Gestion de l'Administration, *Volet: Simplification des procédures et des démarches administratives*, Rabat: 1999.

très souvent cloisonnés; leur tendance naturelle est d'ignorer l'action des administrations voisines, même lorsque celle-ci est en rapport direct avec la leur, d'autre part, en raison du fait que la gestion administrative appelle aujourd'hui des actions intégrées de la part de nombreux acteurs administratifs qui doivent travailler ensemble et en symbiose.

Les obstacles à la déconcentration sont essentiellement liés aux réticences des cadres de l'administration centrale qui craignent, à travers la déconcentration de perdre leurs prérogatives et pouvoirs. Or, la déconcentration réelle ne verra jamais la jour, même si les textes seront adoptés, si elle n'est pas admise par les autorités centrales.

Concrètement, la déconcentration de pouvoirs et d'attributions doit s'accompagner d'une réduction des effectifs des administrations centrales, et de leur redéploiement vers les services déconcentrés. Or, dans la pratique, il y a création de structures territoriales, transfert de quelques pouvoirs mais l'administration centrale garde les mêmes effectifs et la même structure organisationnelle, ce qui augmente les clivages de l'Etat et limite l'efficacité du service public.

D'un point de vue qualitatif, la déconcentration doit entraîner un changement dans les missions de l'administration centrale qui doivent s'orienter vers la conception, l'animation, l'évaluation et le contrôle. Les services territoriaux s'occuperont des tâches de gestion..

La déconcentration suppose aussi la déconcentration du contrôle financier qui doit aller dans le sens:

- d'un élargissement du contrôle financier
- d'un recentrage du contrôle financier
- d'une simplification des modalités de contrôle
- de la modernisation des procédures d'emploi des crédits déconcentrés.

L'administration territoriale du ministère de l'économie et des finances est appelée à être plus étoffée, s'adapter à ses nouvelles responsabilités et avoir plus de souplesse dans l'engagement de ses moyens, en lui supprimant les contrôles à priori et les remplacer par les contrôles à posteriori. Le ministère a examiné la possibilité d'opter pour un contrôle stratégique, mais n'a pas de projet de procéder dans cette direction.

Par contre, un projet de décret a été élaboré avec la collaboration des contrôleurs provinciaux et les représentants d'autres administrations visant l'assouplissement des rapports avec les contrôleurs des engagements de dépenses de l'Etat. Ce projet, une fois adopté, pourrait simplifier les démarches pour les services extérieurs. La philosophie du décret est de se limiter à l'essentiel dans un processus du contrôle. C'est ainsi que

- le manque de documents qui n'affectent pas la validité du dossier ne bloquera plus le dossier
- les dépenses répétitives telles que les contrats ou les loyers mensuels seront soumises à une approbation annuelle au lieu qu'à chaque déboursement
- les dépenses mineures non répétitives seront assujetties au contrôle comptable simplifié
- le visa avec observation pourrait être délivré afin de ne pas bloquer le marché.

4.7 Contraintes et attentes sur le plan institutionnel

Si la décentralisation a largement bénéficié de l'attention du législateur qui l'a dotée d'attributs institutionnels importants, la déconcentration est restée limitée sur le plan institutionnel. Ce qui a donné sur le terrain, une administration locale à deux vitesses: une administration locale décentralisée avancée, au regard du pouvoir de décision, et une administration locale insuffisamment déconcentrée, démunie de moyens humains et matériels.

La lenteur de cette dernière est dû en partie, au flou qui a toujours entouré la notion et le processus de déconcentration, à la persistance d'une réalité centralisatrice et à l'existence d'obstacles qui empêchent la déconcentration d'être opérationnelle.

Depuis l'indépendance beaucoup de textes ont été adoptés pour la lutte contre la concentration administrative. Néanmoins, le dispositif juridique qui régit la déconcentration reste embryonnaire. Une large part de ce dispositif est réservée à la coordination par le gouverneur de l'action de l'administration au niveau territorial mené par les services extérieurs des départements ministériels.

Le législateur a voulu ainsi désigner l'autorité responsable à l'échelon provincial ou régional, d'assurer l'harmonisation des services extérieurs de l'Etat. A la lecture des différents textes juridiques, il ressort que la coordination a emporté la plus grande part sur le plan institutionnel. Ses modalités d'exercice, ses moyens et l'autorité chargée de l'assurer ont été suffisamment précisés. Par contre, la déconcentration et ses modalités d'exercice n'ont jamais été assez précisés sur le plan institutionnel.

Ainsi, les insuffisances de la déconcentration sur le plan institutionnel portent sur:

- La concentration du pouvoir réglementaire au niveau le plus centralisé (Premier ministre). Les SE n'ont pas de pouvoir réglementaire délégué; le gouverneur dispose d'un pouvoir réglementaire limité mais insuffisant. Ce pouvoir porte sur:
  - La police administrative (qui est vaste dans le domaine des autorisations et interdictions)
  - La fixation des prix.

  Seulement, il reste des domaines qui peuvent être réglementés par le gouverneur pour réduire les délais de la centralisation, par exemple:
  - La réglementation de l'utilisation du domaine public
  - L'intervention dans la phase d'expropriation pour cause d'utilité publique.
- L'absence d'une vulgarisation de la pratique de la délégation. Celle-ci faisant l'objet d'un seul texte juridique inappliqué[21] en pratique est exercé de manière ponctuelle selon l'humeur de l'autorité délégante (ministre). La délégation se présente selon deux formes:
  - de pouvoir / d'attribution: celle-ci demeure inexistante sauf pour quelques exceptions accordées au gouverneur en matière de crédits déconcentrés

[21] Dahir n° 1.93.294 du 19 rebia II 1414 (6 octobre 1993) complétant le Dahir n° 1.57.068 du 9 ramadan 1376 (10 avril 1957) relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat [*Bulletin Officiel* n° 4223 du 6 octobre 1993].

- de signature: celle-ci existe mais elle est exercée avec beaucoup de retenue et de réticence. Elle exclut toutes les décisions administratives importantes au profit des SE (circulaires, marchés publics, gestion des ressources humaines...).

- Au niveau du découpage administratif, la multitude de structures et de circonscriptions (wilaya, région, préfecture, province, cercles, communes...), leur superposition ou leur chevauchement crée un obstacle à l'accompagnement par l'ensemble des administrations techniques ou économiques et sociales.

La couverture du territoire suppose des coûts supplémentaires qui rendent impossible l'implantation de services extérieurs partout. A par quelques grands ministères qui sont arrivés à assurer une couverture dense et équilibrée du territoire national (intérieur, équipement, agriculture, éducation nationale, santé).

Dans tous les cas, la réussite de la déconcentration se heurte aux contraintes financières. Ce qui est en contradiction avec la loi; puisque le Décret du 20 octobre 1993 sur la déconcentration administrative qui prévoit:

- que les moyens nécessaires au fonctionnement des services extérieurs, dans le cadre de leurs attributions, sont mis à leur disposition par les administrations centrales (Article 3)
- que la commission permanente de Déconcentration administrative (qui ne s'est jamais réunie à ce jour), est chargée de veiller à « l'adéquation entre les transferts d'attributions aux services extérieurs et les transferts de moyens de toute nature nécessaires à leur mise en œuvre » (Article 4).

Dans la pratique, et en attendant un cadre institutionnel plus adéquat, les crédits dont sont dotés les services déconcentrés concernent des opérations choisies et définies au niveau central. Or, seuls les représentants locaux sont à même de rechercher et de trouver la meilleure productivité des crédits, si on leur laisse la possibilité et l'opportunité de sélectionner les projets, en parfaite connaissance de cause.

4.7.1 Points communs. Les points communs entre les quatre départements concernent d'une part, leurs rapports verticaux avec l'administration centrale et d'autre part les rapports transversaux entre eux et avec les autres services déconcentrés.

Même les décisions importantes, par exemple, dans le domaine de gestion des ressources humaines (recrutement, promotion, sanction) ou d'approbation des marchés, qui nécessitent des actions locales rapides et efficientes demeurent centralisées. La délégation régionale de la santé constitue la seule exception en raison de la nature vitale de ses interventions, qui lui permet d'agir de manière urgente en concertation avec l'autorité locale, saisissant par la suite l'administration centrale.

Vis à vis des autres services déconcentrés, la rareté de la communication est la règle générale, sauf entre santé et éducation nationale où des actions communes ponctuelles, incitées par l'autorité locale, sont menées.

Au niveau des délégations de pouvoirs ou d'attributions reçues de l'administration centrale, les quatre départements -mis à part l'environnement qui est à son stade embryonnaire- ont bénéficié des mêmes prérogatives (notamment en matière budgétaire, de programmation de projets régionaux...) d'une part. D'autre part, ils ont les mêmes attentes concernant l'élargissement de cette délégation vu que les besoins d'intervention et le souci d'efficacité exigent davantage de pouvoirs.

4.7.2 Divergences. Sur plan organisationnel, les quatre départements (Santé, éducation nationale, Equipement (hydraulique), et Environnement) ne disposent pas des même structures territoriales. Le département de la santé est représenté par d'une délégation préfectorale au niveau d'Agadir Ida Outanane, qui joue en même temps le rôle de coordination régionale au niveau de la région Souss-Massa-Draâ.

Le département général de l'hydraulique est représenté par la DRH dont l'aire d'action couvre deux bassins versants – Souss-Massa et Draâ. Ainsi, son action dépasse la région administrative Souss-Massa-Draâ et s'étend sur la région Guelmim-Es-Smara. C'est une déconcentration spécialisée en matière hydraulique, car son aire d'action ne coïncide pas avec celle de la DRE. Les représentants locaux de la DRH au niveau provincial sont les services-eau. L'ONEP régional dispose de directions provinciales. La DRH connaîtra une réorganisation structurelle avec le projet d'agence du bassin comportant un organigramme particulier en fonction de ses nouvelles missions organisées sous forme d'établissement public avec personnalité morale et autonomie financière dont le but est de rationaliser la gestion de la ressource en eau et de rentabiliser son utilisation pour les usagers.

Le département de l'éducation nationale est représenté par une délégation préfectorale et une Académie régionale, deux niveaux de représentations qui sont complètements étanches. Le département de l'éducation nationale est aussi scindé en deux ministères (ministère de l'éducation nationale et ministère délégué chargé de l'enseignement secondaire et technique). Cette division a pour effet au niveau de la délégation préfectorale, d'avoir un délégué représentant deux ministres et l'existence de deux types de personnel et deux budgets relevant respectivement de l'un et de l'autre ministre.

Cette situation produit un cloisonnement entre les deux ministères censés relever d'un même département et donc être complémentaires dans leurs actions. Cette disjonction résulte de la récente création du ministère délégué auprès du ministre de l'éducation nationale chargé de l'enseignement secondaire et technique. Le nouveau ministère délégué a tenu à se séparer de l'éducation nationale, avoir son propre organigramme, ses propres locaux, sa propre stratégie.

Le département de l'environnement est représenté par l'intermédiaire du délégué régional de l'habitat auprès duquel est nommé un représentant du SEE.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Principaux résultats: confirmation/infirmation des hypothèses

Les résultats de la section précédente permettent d'affirmer que les quatre hypothèses formulées par l'équipe de consultants sont confirmées bien que des nuances importantes existent d'un département ministériel à l'autre.

Il y a un discours favorable à la déconcentration aux niveaux central et local. Aucune des personnes interviewées ne renie le principe de la déconcentration. Il y a unanimité sur les effets positifs escomptés de la mise en œuvre de ce principe tant sur la rationalisation du fonctionnement de l'Administration que sur l'enclenchement d'un processus favorable au rapprochement entre cette dernière et le citoyen.

Un projet de charte de déconcentration est cours d'élaboration. Le discours du Roi Mohammed VI du 12 octobre 1999 a donné un nouvel élan à cette dynamique.

Cependant, la nature du discours semble varier entre le niveau central et le niveau local. A Rabat, les représentants de l'Administration se référent principalement au projet de charte de la déconcentration. Par contre, au niveau local, les références sont d'ordre général. Avec l'exception du wali, aucune des personnes interviewées à Agadir ne semble avoir été consultée pour l'élaboration du projet ou même être informée officiellement de son existence.

Il existe des actions concrètes de déconcentration. Parmi les quatre entités faisant l'objet de cette étude, la direction de l'hydraulique semble être la plus avancée dans ce processus. Elle bénéficie du rôle pionnier que joue le ministère de l'équipement en matière de déconcentration depuis le milieu des années 1980 (déconcentration partielle ou totale de la passation des marchés, de la gestion des ressources humaines et des travaux relatifs à la petite et moyenne hydraulique).

Le ministère de l'éducation nationale se distingue par l'existence en son sein d'une direction de la déconcentration et par l'initiative royale de l'élaboration de la charte nationale d'éducation et de formation (projet de réforme en cours de discussion au parlement) qui donne aux académies régionales une large autonomie et des prérogatives importantes:

- supervision de l'élaboration des plans et des cartes de scolarisation,
- supervision des projets de construction et d'équipement,
- montage et réalisation d'actions de partenariat avec les secteurs publics et privés,
- coordination des représentations provinciales pour toute affaire concernant l'ensemble de la région ou plus d'une province,
- gestion des ressources humaines au niveau de la région,
- supervision des examens et de l'évaluation des apprentissages,
- élaborations des études et statistiques régionales,
- supervision de la recherche pédagogique à caractère régional, et
- supervision de l'organisation de la formation continue).[22]

[22] Les académies auront une autonomie financière et administrative et seront munies d'un conseil d'administration. Sur ce point, il s'agit donc de décentralisation plus que de déconcentration.

Pour les représentants du ministère de la santé, les avancées de leur département en matière de déconcentration s'explique par l'urgence des interventions qu'ils doivent entreprendre de par la nature de leur mission. La veille épidémiologique en est le meilleur exemple. La gravité de certaines épidémies oblige le délégué à prendre des mesures rapides sans attendre le feu vert de Rabat. La prise de décision du délégué ne peut être efficace sans une circulation rapide et efficace de l'information à l'intérieur de la province et entre la province et la capitale. Le recours aux technologies de l'information est donc essentiel. La province médicale d'Agadir Ida Outanane bénéficie d'un projet pilote du ministère dans ce domaine. Les consultants ont pu constater que le projet est bien avancé et que le recours au nouveau système d'information facilite grandement le travail du délégué provincial et de ses collaborateurs.

Parmi les départements diagnostiqués dans le cadre de l'étude, le secrétariat d'Etat à l'environnement est le moins déconcentré. De création récente, ce n'est qu'en 1999 que la signature d'une convention avec le secrétariat d'Etat de l'habitat permet au département de l'environnement de nommer des représentants régionaux détachés aux délégations régionales de l'habitat. A fin avril, deux cadres seulement sont nommés, l'un à Tanger et l'autre à Agadir. Cependant, cette dernière se plaint de ne disposer que d'un bureau comme unique outil de travail. Elle n'a ni véhicule pour ses déplacements ni moyens bureautiques.

Les actions de déconcentration en cours se traduisent par des effets positifs. L'expérience dans le domaine étant embryonnaire il n'est pas encore possible de quantifier l'impact de la déconcentration. Cependant, il est possible de mesurer ce que coûte le manque de déconcentration. Par exemple, les chiffres fournis par la Trésorerie Régionale d'Agadir Ida Outanane sont édifiants. En raison de la trop grande centralisation à Rabat des fichiers d'adresses des contribuables de la région, plusieurs inefficacités ont été relevées. En conséquence, la collecte des impôts rétrocédés par l'Etat aux collectivités locales[23] souffre de retards et de défauts de paiement à cause de la centralisation du traitement informatique des adresses des contribuables.

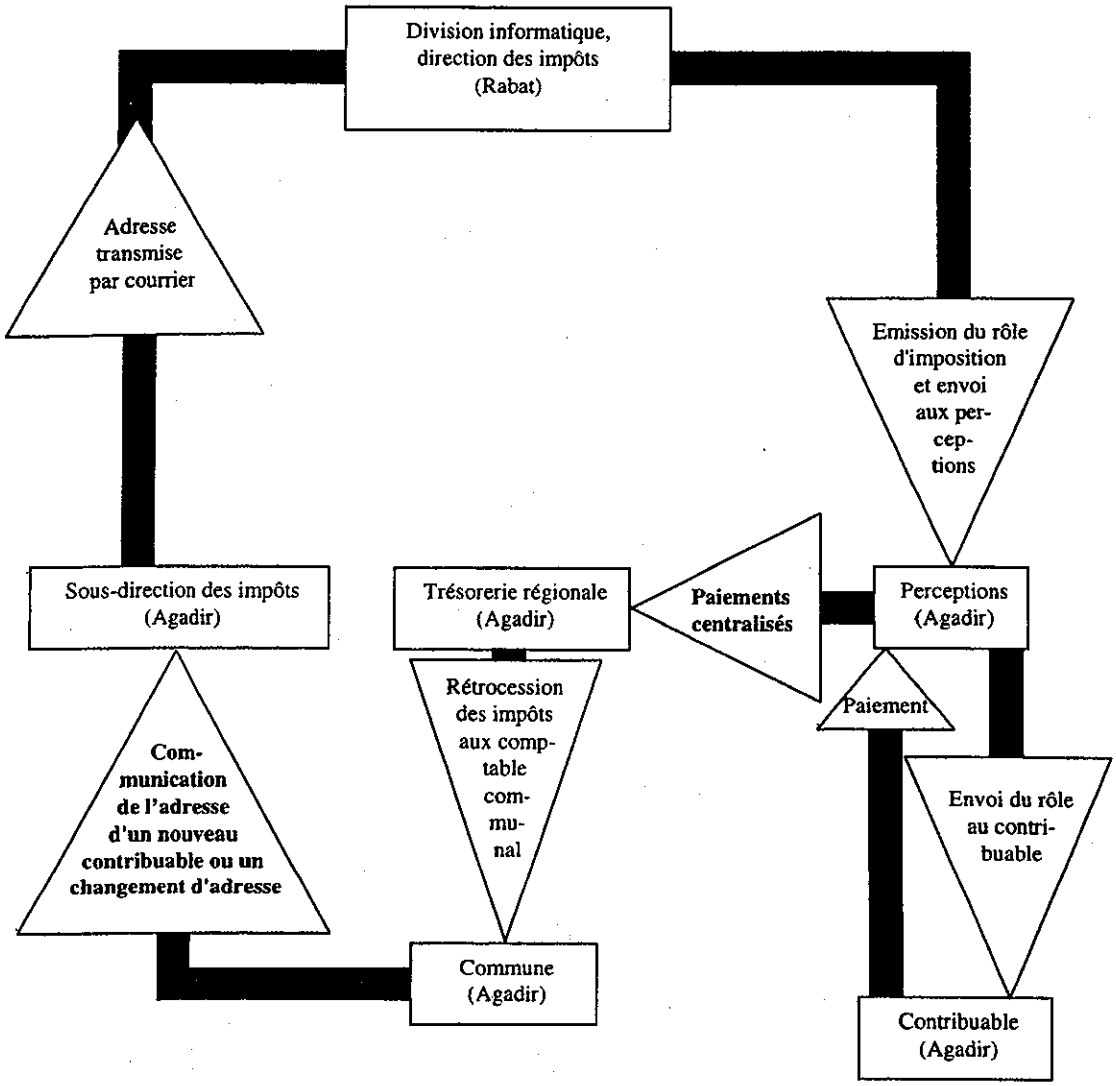
Environ 40 % des avis d'imposition émis sont erronés. Ces avis retournent aux perceptions pour cause d'adresses erronées. Lorsqu'il est possible de corriger une adresse, le rectificatif est communiqué et saisi à Rabat pour qu'un nouveau rôle soit émis. La figure 4 montre que chaque nouvelle adresse ou modification d'adresse émise par les communes doit transiter par la sous-direction des impôts à Agadir qui le transmet par courrier à la division informatique de la direction des impôts à Rabat pour que le rôle d'imposition soit émis et transmis aux perceptions d'Agadir pour recouvrement.

Le taux de retour des avis d'imposition peut être dû à plusieurs raisons (manque de précision dans la transcription des adresses par les communes, manque de diligence des services postaux, tentatives de fraude des contribuables, etc.). Toujours est-il que la complexité du circuit suivi entre le moment où la commune communique une adresse à la sous-direction des impôts et le moment où une perception envoi un avis au contribuable, d'une part et la difficulté de corriger les adresses d'autre part, engendrent un manque à gagner pour les communes estimé par la trésorerie régionale entre 50 et 100 millions de dirhams par an, soit près de 50% du budget annuel des communes.

[23] Il s'agit de la patente, de la taxe urbaine et de la taxe d'édilité.

Depuis mars 2000, la saisi et la correction des adresses se fait *en ligne* à Agadir par la sous-direction des impôts sur le serveur de la division informatique de la direction des impôts à Rabat. Il est encore trop tôt pour déterminer en quel mesure cette procédure permettra d'accélérer le processus de correction des adresses et de recouvrement des impôts des communes.

Figure 4: Processus de rétrocession des impôts aux communes jusqu'en mars 2000



Un second exemple des difficultés confrontées par les services extérieurs concerne les modalités de passation de marchés. Les marchés publics présentés la première fois pour visa au contrôleur des engagements et dépenses d'Agadir sont rejetés à 100% pour toutes les délégations sauf pour celle du ministère de l'équipement pour lequel le taux n'est « que » de 70%. Pour les délégués ces chiffres sont une indication de la bureaucratie tatillonne du ministère des finances. Pour les représentants locaux et centraux du contrôle des engagements et dépenses les rejets

> *« Lorsque je vise un marché du premier coup c'est un événement ! J'appelle immédiatement le sous ordonnateur pour le féliciter. »*
>
> Contrôleur des engagements et dépenses d'Agadir lors d'un entretien avec les consultants.

sont pour la plupart de forme et dus au manque de formation et d'expérience des ordonnateurs. La plupart des rejets sont acceptés lors de leur deuxième ou troisième soumission.

Un troisième exemple d'inefficiences causées par le manque de déconcentration est illustré par le nombre élevé de vas et viens entre les services extérieurs et l'administration centrale pour le déblocage de fonds relatifs à des dépenses de fonctionnement. Les consultants ont pris connaissance de l'état des frais de déplacement d'une délégation provinciale. Les 46.000 DH représentant les frais annuels des déplacements des cadres de la délégation ont été débloqués par l'administration centrale en dix opérations différentes soit une moyenne de 4.600 DH par opération nécessitant à chaque fois l'envoi de requêtes par le service extérieur au service central avant que la trésorerie régionale ne puisse payer le service extérieur

La déconcentration est confrontée à des obstacles institutionnels et socioculturels. Bien qu'il y ait un discours favorable à la déconcentration, les résultats de cette étude montrent que les actions permettant de pratiquer ce principe restent éparses et ponctuelles. La dynamique de la déconcentration n'est pas encore enclenchée. Certains interlocuteurs vont même jusqu'à dire qu'il y a moins de déconcentration au sein de leur département aujourd'hui qu'il y a quelques années.

Au niveau institutionnel, le débat tourne autour de trois éléments:

- La charte de la déconcentration n'est encore qu'au stade de projet. Le texte ayant tardé au niveau du secrétariat général du gouvernement, plusieurs interlocuteurs émettent des doutes sur la capacité du gouvernement à adopter la charte à court terme.
- *Des divergences importantes existent entre départements ministériels sur la conception du principe de la déconcentration et sur la manière dont celle-ci doit être menée.* Le ministère des finances et les autres départements se renvoient la balle sur les sources de blocage. Les représentants des Finances considèrent que plusieurs ministères conçoivent la déconcentration comme une simple transposition de l'administration centrale au niveau local sans transferts de moyens humains et matériels de la capitale vers les provinces. Ils jugent que cette vision est non seulement source de gaspillages mais qu'en plus elle n'est pas possible dans le contexte actuel de rationalisation des dépenses. Les autres ministères considèrent que le département des Finances outrepasse ses prérogatives.[24] Au lieu de se limiter à une discussion de leurs budgets dans son ensemble, les responsables des finances *imposent* leur point de vue même sur l'allocation de ce budget. De plus, le ministère des finances est accusé d'être le moins déconcentré à cause de l'absence d'un représentant unique du ministère au niveau local et donc de la multiplicité des interlocuteurs de ce département avec lesquels les délégués des autres ministères doivent traiter (Contrôle des engagements et dépenses, Trésorerie générale, Perception, etc.). Certains vont jusqu'à affirmer que la tutelle du ministère de l'intérieur sur les affaires locales diminue alors que celle du ministère des finances augmente.
- *Il n'y a pas d'unanimité sur l'institution qui doit jouer le rôle de coordonnateur et de gestionnaire des services déconcentrés.* Une forte majorité pense qu'il appartient aux

[24] Les textes donnent bien cette prérogative au Ministère des finances. L'article 9 du Décret 2-78-539 du 21 hija 1398 (22/11/78) relatif aux attributions et à l'organisation du ministère indique que la Direction du budget est chargée de participer à la définition des modalités du financement des projets publics et d'en coordonner la mise en œuvre et d'étudier en liaison avec les services intéressés tous les projets de texte ayant une incidence sur les finances publiques.

gouverneurs d'assumer cette dernière responsabilité qui figure dans la constitution de 1996 [Voir Annexe A-3]. Le gouverneur doit être le représentant du gouvernement et donc être nommé par le Premier ministre. Pour d'autres, même avec une révision de la constitution, le gouverneur restera toujours, dans les faits, sous la tutelle du ministère de l'intérieur avec des priorités beaucoup plus sécuritaires qu'ayant trait aux objectifs de développement socioéconomique. L'élaboration de textes d'application concernant le rôle des gouverneurs qui réduisent le rôle du ministère de l'intérieur dans leur formation et nomination ainsi que l'instauration d'un corps de gouverneurs recrutés parmi les hauts cadres de toute l'Administration et responsable directement au Premier ministre pourrait répondre à ces critiques. Aussi, la mise en place du système d'évaluation du gouverneur préconisé par ce rapport renforcerait son rôle de coordinateur/ gestionnaire.

Au niveau socioculturel, la déconcentration fait face à des obstacles ayant trait au profil et à la formation de tous les intervenants locaux, d'une part et à la conception du rôle des services extérieurs, d'autre part.

Concernant le profil socioprofessionnel des intervenants:

- Pour la préfecture d'Agadir Ida Outanane, les interlocuteurs, tant au niveau central qu'au niveau local, sont unanimes à affirmer que l'expérience du gouverneur lui permet de traduire ses qualités de gestion et de coordination en élément déterminant dans le succès des expériences de déconcentration menées par les différents services extérieurs et dans la mise en œuvre d'actions de partenariat entre ces derniers et les collectivités locales, les ONG et le secteur privé. Sa pratique de constituer des «sous-CTP» pour chaque dossier et de sortir fréquemment sur le terrain avec les membres de ces sous-comités est présentée comme un outil efficace pour la résolution de plusieurs problèmes de la province. C'est un exemple qui pourrait être appliqué aux CTP dans d'autres provinces et préfectures.
- Interrogés sur les leçons à tirer de leur rôle de pionnier en matière de déconcentration, les représentants du ministère de l'équipement affirment qu'une comparaison entre provinces montre, qu'au-delà des textes législatifs et des moyens matériels dont dispose chaque délégation, c'est la qualité des ressources humaines qui détermine le degré de succès de la déconcentration. Les capacités managériales des responsables des délégations provinciales, la volonté et la capacité du gouverneur à coordonner les activités des SE et le profil socioprofessionnel des élus locaux sont autant de facteurs humains considérés comme éléments clés de la réussite de la déconcentration.
- Le manque de formation des élus locaux est présenté, tant par les responsables au niveau central que par les personnes rencontrées à Agadir Ida Outanane, comme une entrave aux efforts de partenariat entre les services extérieurs et les collectivités locales. Certains vont même jusqu'à proposer qu'un niveau minimum de formation soit défini comme pré-requis à la candidature aux élections et que des cycles de formation continue soit *imposés* aux élus. Afin d'avoir promouvoir la notion d'une vision partagée par les différents interlocuteurs du processus de développement local, il doit y avoir une formation semblable pour les gouverneurs et les chefs de service.

Concernant la conception du rôle des services extérieurs, la manière dont le processus de préparation de la charte est mené semble poser un deuxième type de problèmes. L'absence de

toute forme d'implication des services extérieurs dans ce processus ne fournit pas de motivation pour une adhésion au projet au niveau local. Le manque d'adhésion se trouve aggravé par le peu de ressources humaines et matérielles dont disposent certaines délégations. Plusieurs délégués considèrent qu'il est clair que la déconcentration ne peut avoir que des effets positifs sur la bonne marche de leurs services mais qu'elle doit être rejetée s'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour la mener efficacement. Le manque de ressources qu'ils confrontent les décrédibilisent vis à vis des élus locaux et des associations socioprofessionnelles qui, constatant cette situation, préfèrent traiter directement avec la capitale même pour les dossiers qui sont déconcentrés.

5.2 Eléments pour un plan d'action visant à stimuler la déconcentration

Les outils nécessaires à la stimulation de la déconcentration découlent logiquement de la section précédente. Certaines propositions sont très concrètes. Elles se rapportent à des questions pouvant aisément se traduire dans un plan d'action (formation, moyens matériels, stratégie de communication, etc.).

D'autres sont d'ordre plus général. Elles n'en sont pas moins importantes puisqu'elles se rapportent à des sujets sur lesquels divergent les différents intervenants. Il ne s'agit pas ici de trancher entre les différentes visions mais plutôt de mettre en évidence les divergences afin qu'un rapprochement des points de vue soit recherché dans le but d'éliminer les sources de blocage du processus de déconcentration.

La traduction des recommandations en plan d'actions répond au souci d'atteindre les deux objectifs fondamentaux de la déconcentration:

- la rationalisation de l'utilisation des ressources de l'administration.
- la mise en place d'une administration de proximité.

Il est important de noter qu'atteindre le premier objectif (la rationalisation de l'utilisation des ressources de l'administration) contribue à tendre vers le second (la mise en place d'une administration de proximité) puisque lorsque les ressources sont utilisées de manière optimale, les services extérieurs sont plus enclins et plus disponibles à se consacrer aux préoccupations du citoyen

L'étude permet d'identifier six axes d'intervention ayant trait au processus même d'élaboration de la charte de déconcentration, aux actes à déconcentrer pour les ministères objet de cette étude, à la définition du rôle de chaque intervenant, au profil et à la formation des intervenants, à la stratégie de communication nécessaire à la vulgarisation du concept de déconcentration et aux moyens matériels et humains dont ont besoins les services extérieurs. A travers la présentation des six axes, il est démontré, à chaque fois que cela est nécessaire, que les nouvelles technologies de l'information peuvent jouer un rôle fédérateur et catalyseur pour la réussite du plan d'action.

Processus d'élaboration de la charte de déconcentration. La façon dont la charte de déconcentration est élaborée semble poser au moins cinq problèmes qui méritent une attention particulière.

- Les services extérieurs ne sont pas associés à l'élaboration de la charte. Le moins que l'on puisse dire est que de part leur expérience dans la pratique de la gestion des affaires

locales leur apport peut être utile à la conception d'un projet conforme aux réalités du terrain. De plus, un manque de motivation des services risque de nuire à la mise en place du concept de la déconcentration.

- Au cours des discussions menées par les consultants, il ressort que la question des ressources matérielles et humaines dont doivent disposer les services extérieurs pour mener à bien les nouvelles missions qui leurs seront conférées par le projet de déconcentration est soit occultée soit sujette à divergences. Dans l'esprit des représentants du ministère des finances, les ressources additionnelles dont ont besoin les services extérieurs doivent provenir d'une redistribution des budgets de chaque ministère entre les services centraux et les services déconcentrés. Les responsables d'autres ministères considèrent que les moyens des services centraux sont déjà limités et qu'il s'agit de trouver des ressources supplémentaires pour les services extérieurs. La détermination de l'origine des moyens matériels et humains des services déconcentrés sort du cadre de cette étude mais il est clair qu'il s'agit d'une question de fond qui doit être débattue et résolue en même temps que l'élaboration de la charte.
- Dans certaines provinces, la faible densité démographique et/ou la lenteur de l'activité économique sont des éléments qui militent pour le regroupement de plusieurs services au sein d'une même délégation. Cette mesure pourrait être envisagée dans le cadre du projet de charte de la déconcentration. Elle permettrait de limiter le nombre d'entités auxquelles doit s'adresser le citoyen et oeuvrerait dans le sens d'une rationalisation des ressources humaines et matérielles des services déconcentrés. L'exemple du paiement de la vignette à d'autres services du Ministère des finances est à noter.
- L'article 13 du projet de la charte prévoit que chaque ministère devra présenter à une commission interministérielle présidée par le Premier ministre un schéma directeur de déconcentration dans un délai maximum de six mois après l'adoption de la charte. Il n'est pas clair que tous les départements ministériels ont le savoir-faire technique ou juridique et les ressources nécessaires à l'élaboration des schémas directeurs susceptibles d'en faire un outil efficace de la mise en place de leurs plans de déconcentration. Une action du gouvernement dans son ensemble serait souhaitable afin de garantir que la confection et la faisabilité des schémas directeurs de déconcentration font partie dès à présent des axes de travail de tous les départements ministériels.
- Conformément à l'article 7 du projet de charte, la préfecture ou la province est le niveau d'exécution des actes déconcentrés. Certains défendent l'idée qu'à moins que la déconcentration ne soit menée au niveau de la région, il risque d'y avoir une mauvaise allocation de ressources, déjà limitées, et un manque de vision intégrée des actions de développement. En fait les deux approches sont conciliables. Le double objectif de rationalisation de l'administration et de mise en place d'une administration de proximité n'est réalisable que si:
    - la préfecture ou la province est le niveau d'exécution des programmes nécessitant des interventions urgentes (veille épidémiologique pour le ministère de la santé, interventions du secrétariat d'état à l'environnement) ou des partenariats entre les services extérieurs et les collectivités locales, et
    - la région est le niveau des relations avec l'administration centrale et de planification des orientations globales des préfectures et provinces de la région.

Actes à déconcentrer. L'optimisation de l'utilisation des ressources de l'administration et la mise en place d'une administration de proximité nécessitent la déconcentration de plusieurs actes. En octobre 1998 déjà, les services de la wilaya d'Agadir ont communiqué au ministère de l'intérieur une liste d'actes à déconcentrer pour l'ensemble des services extérieurs.[25] Cette liste ainsi que les analyses menées par les consultants en concertation avec les quatre départements objet de l'étude montrent que les principaux actes à déconcentrer concernent la gestion des ressources humaines, les modalités de passation de marchés et l'harmonisation de l'ampleur de la déconcentration entre ministères.

Tableau 9: Principaux actes à déconcentrer

Acte	Objectif	Procédure nécessaire
Budget de fonctionnement en permettant au délégué de répartir les crédits sur les rubriques selon les besoins	Permettre de réaliser des prestations suivant les priorités locales	Décision ministérielle
Approbation des avant-projets et des CPS	Accélérer les procédures de passation des marchés	Décision ministérielle
Approbation des marchés quel que soit leur montant	Responsabiliser les services extérieurs	Décision ministérielle
Tous les actes de gestion des ressources humaines	Donner plus de flexibilités au personnel des SE pour la gestion de leur temps	Décision ministérielle
Tutelle sur les établissements et professions du secteur	Rapprocher l'administration du citoyen Décongestionner l'administration centrale	Décret gouvernemental
Visas du CED	Harmoniser la déconcentration du ministère des finances avec celle des autres ministères	Décision ministérielle
Mise en place de services extérieurs pour le département de l'environnement	Décongestionner l'administration centrale Mise en place d'une administration de proximité	Décision ministérielle

Cette liste peut être complétée par des mesures s'apparentant plus à de la décentralisation qu'à de la déconcentration. Il s'agit de la délégation par les administrations centrales de prérogatives à des associations professionnelles régionales comme cela a été fait pour les médecins par le ministère de la santé. Le cas des pharmaciens illustre ce cas de figure. Un pharmacien qui s'établit à Agadir ou qui doit changer d'adresse doit demander une autorisation au ministère de la santé à Rabat. La demande doit inclure une preuve que le pharmacien a loué ou est propriétaire d'un local. Ce processus prend entre deux et douze mois, délai durant lequel le pharmacien paie un loyer ou des frais financiers d'acquisition du local mais ne génère aucun chiffre d'affaires puisqu'il n'a pas le droit d'exercer. Le nombre de demandes étant de 20 par année environ et le loyer mensuel étant de 4.000 DH en moyenne, le coût économique de cette lourdeur administrative pour une moyenne de six mois est de 960.000 DH chaque année. Un texte a été soumis par le ministère de la santé au SGG pour permettre à l'ordre régional des pharmaciens d'octroyer les autorisations d'exercer. Cette initiative devrait être étendue à d'autres secteurs comme le tourisme (agrément des agence de voyage) ou les transports (agrément des transport en commun).

[25] Le wali de la région Souss-Massa-Draâ, gouverneur de la préfecture d'Agadir Ida Outanane à M. le ministre d'Etat à l'intérieur, secrétariat général, « A/S actes de gestion susceptibles d'être déconcentrés », n° 7296 DES/ SLAPI, le 9 octobre 1998.

Définition du rôle de chaque groupe d'intervenants. De l'avis unanime des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude, la déconcentration ne peut réussir sans une délimitation claire des prérogatives des départements qui ont une influence sur tous les autres ministères. Il s'agit en particulier du rôle du ministère des finances et de celui du gouverneur. Dans un contexte de ré-allocation des ressources et des compétences et alors que des prérogatives importantes peuvent être dévolues aux services déconcentrés, les tâches de coordination, de gestion et de contrôle au niveau local ne peuvent revenir qu'à des entités techniquement compétentes et légalement responsables *devant l'ensemble du gouvernement* afin que leur autorité soit admise et acceptée par tous les intervenants.

- Le droit de regard donné au ministère des finances dans l'allocation du budget de chaque ministère est contesté. Divers départements ministériels admettent que le ministère des finances discute avec eux le montant global de leur budget mais ne comprennent pas pourquoi ils doivent discuter de la répartition de ce budget entre provinces. Cette divergence crée des blocages qui se manifestent par un retard ou l'échec de plusieurs actions au niveau local et qui ne peuvent disparaître que si le rôle du ministère des finances est accepté par tous les ministères. La capacité des services extérieurs à accomplir leurs missions et la responsabilisation des délégués ne peut se réaliser que si les comportements et les textes qui régissent le ministère des finances s'inspirent plus du contrôle à posteriori et moins du contrôle à priori. A cet égard, une inscription des crédits délégués aux services extérieurs dans la loi de finance contribuerait à institutionnaliser le principe de la déconcentration.

  Par ailleurs, il est reproché au ministère des finances d'avoir un nombre excessif de représentants au niveau local (principalement percepteur, trésorier, directeur des douanes et contrôleur des engagements et dépenses) nécessitant de la part des services extérieurs et des collectivités locales un parcours du combattant pour tout dossier touchant au département des finances. Les représentants du ministère à Rabat défendent le point de vue qu'il est difficile de trouver des délégués ayant les compétences nécessaires pour couvrir l'ensemble des missions du ministère, malgré la présence de hauts cadres dans l'administration centrale du ministère qui sont recrutés d'autres ministères ou qui coiffent plusieurs de ces missions. Pour répondre à ces doléances, le ministère des finances a mis en place des comités locaux de coordination, avec présidence tournante entre les responsables de chaque direction. Cependant, le président du comité de coordination n'a aucun pouvoir décisionnel. Il ne fait que présider les réunions du comité destinées à examiner les dossiers impliquant plusieurs services du ministère.

- De par la constitution actuelle, la coordination et la gestion des services extérieurs incombent au gouverneur. Si la déconcentration doit prendre une envergure importante, ce rôle doit revenir à une institution qui représente dans les faits et dans les textes l'ensemble du gouvernement. Cette approche, s'inspirant souvent du modèle français, consiste à renforcer considérablement le rôle du gouverneur afin d'en faire un « préfet à la française » responsable devant le conseil de gouvernement et jouissant de la délégation de signature de tous les ministres. Quelle que soit la volonté et la vitesse prise pour atteindre cet objectif, il est impératif qu'un mécanisme d'évaluation des réalisations du gouverneur soit mis en place. A cet égard, une re-formulation du mode de fonctionne-

ment du CTP semble indiquée. Actuellement, la législation en vigueur ne prévoit que la simple rédaction d'un compte rendu à l'issu de chaque réunion du CTP. La circulaire prévoit que le compte rendu sera communiqué à la division de liaison administrative du ministère de l'intérieur, aux administrations centrales et aux services extérieurs concernés par l'objet de la réunion. Le compte rendu doit se transformer en véritable procès verbal faisant ressortir la capacité du gouverneur à coordonner les services extérieurs, l'identification des sources de blocages de son travail et la mise en évidence des problèmes dus au manque de déconcentration. Le procès verbal doit contenir toutes les informations nécessaires à la mise en place d'un tableau de bord contenant la liste des problèmes soulevés, les délais convenus pour la résolution des problèmes par chaque service extérieur et une quantification de l'ampleur du problème à résoudre (e.g., taille de l'investissement, nombre d'enfants à scolariser, nombre de d'hectares à irriguer). Le tableau de bord peut devenir un outil efficace d'évaluation aussi bien du gouverneur que des services extérieurs s'il est largement diffusé pour qu'il puisse être consulté aussi bien par les administrations concernées que par les chambres professionnelles, les élus et tout citoyen souhaitant s'informer de la situation socioéconomique de la province. La publication de ce type d'informations sur le web permettrait d'atteindre cet objectif efficacement et à moindres frais.

Profil et formation des intervenants. Tous les intervenants doivent avoir la formation et l'expérience nécessaires à la réussite de leurs missions. Cependant, les élus locaux, les directeurs centraux en charge de la déconcentration et les ordonnateurs des marchés publics au niveau des services déconcentrés semblent requérir une attention particulière.

- Le niveau de formation des élus locaux semble poser un problème de taille. Certains sont analphabètes ou ne disposent que d'un niveau intellectuel rudimentaire. Le projet de réforme de la loi électorale prévoit de définir le niveau de formation minimale que devront avoir les candidats aux élections. Cela n'empêche pas que des actions de formation continue soient envisagées dans les domaines de la gestion et des technologies de l'information au profit des élus locaux.
- Au cours des entretiens menés par les consultants, il a été frappant de remarquer des différences d'approche et d'attitude entre directeurs centraux en charge de la déconcentration. Ceux qui avaient précédemment assumé des fonctions dans d'autres provinces ont tendance à souhaiter déconcentrer rapidement, croient aux effets bénéfiques du processus et ont semblent déjà déléguer des missions importantes avant même la sortie de la charte. Ceux qui n'ont assumé au cours de leur carrière que des responsabilités au niveau central ont une attitude plutôt paternaliste consistant à défendre le principe de la déconcentration mais à affirmer qu'il est peut être prématuré de l'appliquer étant donné le manque de ressources humaines et matérielles dont disposent les services extérieurs et le peu d'expérience de ces derniers à prendre des décisions de façon autonome sans en référer à Rabat. Par conséquent, il serait souhaitable de s'assurer que les responsables centraux en charge du dossier de la déconcentration ont une expérience locale.
- Les marchés publics présentés la première fois pour visa au Contrôleur régional des engagements et dépenses d'Agadir sont rejetés à 100% pour toutes les délégations sauf pour celle du ministère de l'équipement pour lequel le taux n'est «que» de 70%. Pour les délégués ces chiffres sont une indication de la bureaucratie tatillonne du ministère des

finances. Pour les représentants locaux et centraux du Contrôle des engagements et dépenses les rejets sont dus au manque de formation et d'expérience des ordonnateurs. Il serait utile de dupliquer au niveau provincial l'initiative du Contrôleur général des engagements et dépenses qui a organisé en 1999 des sessions de formation au profit de tous les ordonnateurs des services centraux. Ce genre d'initiative permet non seulement de contribuer à la valorisation des ressources humaine mais sert aussi à l'établissement d'un climat de confiance entre les contrôleurs et les ordonnateurs. Il serait aussi utile que les mesures d'assouplissement des procédures de contrôle des engagements et dépenses qui sont actuellement soumises au SGG soient mises en œuvre. Les procédures de préparation du projet de décret méritent d'être mentionnées – les contrôleurs des régions et provinces étaient étroitement associés à chaque étape de préparation.

A chaque fois que cela est possible, il est important que le gouvernement pense à concevoir des programmes de formation communs à tous les services extérieurs et impliquant également les élus locaux. Cette pratique permet d'accroître la cohésion entre les intervenants locaux et fait en sorte que ces derniers partagent un même idéal, parlent un même langage et adoptent des méthodes de travail similaires. Elle contribue à la mise en place d'une administration de proximité apparaissant au citoyen comme un ensemble homogène et solidaire et non comme un éventail de services concurrents et antagonistes.

Stratégie de communication. Que les services extérieurs soient associés ou non à l'élaboration de la charte et quelles que soient les décisions prises concernant les points discutés plus haut et faisant objet de divergences (rôle du gouverneur, poids du ministère des finances, déconcentration vers la région ou vers la province) une stratégie de communication doit être menée par le gouvernement au profit des administrations centrales et locales afin de présenter et d'expliquer les choix qui ont été faits. Des notes explicatives du projet ainsi que des tables rondes et des séminaires doivent rechercher l'adhésion la plus large possible au concept de déconcentration et aux décisions qui ont été prises pour le mener à bien.

Moyens humains et matériels des services extérieurs. Plusieurs études et rapports confortent l'opinion des représentants du ministère des finances que l'administration centrale est pléthorique. Les moyens supplémentaires dont ont besoin les services extérieurs ne peuvent provenir que d'un redéploiement des ressources disponibles au niveau de l'administration centrale vers les délégations.

Les programmes de formation formulés ci-dessus peuvent contribuer à une meilleure valorisation du capital humain des services extérieurs. Leur effet peut être plus important si la communication entre services extérieurs et entre ceux-ci et les services du gouverneur est facilitée. Le recours au courrier électronique est un minimum nécessaire et peu coûteux pour atteindre cet objectif. Il est fortement conseillé que cet élément soit envisagé lors de l'élaboration des schémas directeurs de déconcentration prévus par la charte de déconcentration pour tous les ministères.

5.3 Critères à prendre en compte pour la reproduction de l'étude dans d'autres provinces

Toute reproduction de l'étude doit œuvrer à mettre en évidence quatre types de facteurs:

- l'importance de la déconcentration,

- le degré de convergence entre administration centrale et services extérieurs dans la vision de la déconcentration,
- le degré de cohésion gouvernementale en matière de déconcentration, et
- la capacité du gouverneur à accomplir ses missions de coordination et de gestion des services extérieurs.

L'une des recommandations de l'étude est de faire de la province d'Agadir Ida Outanane une zone pilote permettant d'expérimenter et de suivre l'impact d'un programme de déconcentration ambitieux. Dans ce contexte, il serait utile de mettre en place un système de collecte des données relatives aux critères proposés pour que les futures études d'évaluation puissent avoir des bases de comparaison fiables. Une liste non-exhaustive de critères pouvant permettre de mesurer ces facteurs est présentée en annexe.

5.4 Définition des améliorations nécessaires aux systèmes d'information en introduisant des nouvelles technologies

Le recours aux nouvelles technologies est non seulement utile pour améliorer le flux d'information et la méthode de travail existants mais et surtout nécessaires pour aider aussi bien la préfecture et les services extérieurs à confronter la charge de travail supplémentaire à laquelle ils auront à faire face lorsque la déconcentration sera mise en œuvre.

Proposition d'un nouveau système d'information. Introduire les nouvelles technologies pour renforcer la coordination et l'échange d'information au niveau de la région Souss-Massa-Draâ en général et au niveau de la préfecture d'Agadir Ida Outanane en particulier est aujourd'hui une nécessité cruciale pour le rôle du coordonnateur que joue le wali/gouverneur. Les informations qu'il doit traiter, analyser et exploiter touchent tous les domaines (Administration, éducation, santé, pêche, habitat, eau, sécurité, politique, etc.). Il est appelé à réagir juste et vite. Il doit alors disposer d'une information fiable, prête à l'exploitation et surtout en temps opportun.

Un système de messagerie électronique doit être implanté dans les meilleurs délais pour lui permettre d'être « On-Line » avec tous les responsables locaux. Ainsi il pourra avoir et diffuser toute information avec une célérité et efficacité. Ainsi, il sera relié à ses services préfectoraux, aux communes de son commandement, aux services extérieurs, au ministère de l'intérieur et à tout autre acteur dans la région. La messagerie électronique n'est qu'une application d'un système d'information évolutif. Il s'agit d'un Intranet. Comme son nom l'indique l'Intranet désigne la mise en oeuvre des techniques de l'Internet pour créer un site privé restreint à une entité morale ou à un groupe bien identifié (ex. la wilaya ou la région). Il a pour objectif de diffuser l'information, de coopérer ou de coordonner entre les différents membres. Pour y participer les utilisateurs disposent d'un compte et d'un mot de passe qui les identifient. Les utilisateurs extérieurs à l'Intranet ne peuvent accéder aux informations partagées par les utilisateurs internes. L'architecture du système proposé ainsi que son plan d'action sont présentés en annexe.

ANNEXES

A.1 Rôle du préfet en France
A.2 La déconcentration aux Etats-Unis
A.3 Gouverneur et coordination: Recueil des textes – 1962-1996
A.4 Critères à prendre en compte pour la reproduction de l'étude
A.5 Proposition d'un nouveau système d'information
A.6 Statistiques susceptibles à être incorporées dans l'observatoire régionale
A.7 Contacts
A.8 Bibliographie
A.9 Termes de référence

A.1 Rôle du préfet en France

La déconcentration administrative en France fonctionne selon le principe de subsidiarité. Celui-ci signifie que les autorités déconcentrées détiennent une compétence de droit commun et que l'échelon central n'exerce plus que des compétences d'attribution. Ainsi, la règle est le traitement des affaires au plan local, l'intervention du niveau central devenant l'exception.

Il en résulte que seules les missions de caractère national, telles que l'élaboration des projets de lois et décrets, la définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, etc...., restent de la compétence des administrations centrales.

La déconcentration administrative trouve sa base dans plusieurs textes:

- la constitution de 1958,
- les décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets de département et de région,
- la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la république
- la charte de la déconcentration de 1992 ainsi que
- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995,

sachant bien entendu, qu'il existe une multitude d'autres textes régissant ce domaine (décisions individuelles, dispositions concernant la fonction publique...)

L'article 72 de la constitution de 1958 fait du préfet le délégué du gouvernement. Cet article donne seulement vocation au préfet à recevoir du niveau central un certain pouvoir de décision, mais sans être lui-même translatif de ce pouvoir. D'autres textes devaient préciser la nature et l'étendue du pouvoir à transférer.

Il convient de préciser, aussi, qu'il n'existe, à ce jour, aucun texte du Gouvernement donnant délégation aux préfets.

Les décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des Préfets de département et de région qui font suite à la loi de décentralisation du 2 mars 1982, posent, pour la première fois, le principe d'une large déconcentration. Ainsi que les textes qui sont venus dix ans plus tard:

- la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la république de 1992,
- la charte de déconcentration de 1992 et
- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de1995.

S'agissant en particulier de la charte de la déconcentration, elle pose celle-ci comme règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. Il s'agit là d'un bouleversement complet des règles antérieures de répartition des compétences, le préfet devenant le décideur unique, y compris en matière d'ordonnancement des dépenses, sous réserve de quelques exceptions, sachant que toute autre exception à cette règle doit être autorisée par décret.

Ainsi, le préfet est le délégué du gouvernement. A ce titre, il est le seul représentant de celui-ci et assure, au nom du premier ministre et de chacun des ministres, la direction de l'action des services de l'Etat dans son département ou dans sa région, sauf exceptions prévues expressément par les textes (justice, défense, inspection du travail, éducation nationale pour l'action éducative et administrations financières pour certaines de leurs attributions).

La fonction du préfet est une fonction interministérielle, puisqu'il est en situation d'animer et de coordonner les politiques interministérielles dans des domaines tels que l'emploi, la solidarité, l'urbanisme, la politique de la ville, etc...

Dans les faits, ce caractère interministériel trouve sa traduction dans l'organisation des services déconcentrés, notamment à travers la désignation de pôles de compétences ou de chefs de projets, ainsi que le regroupement fonctionnel des services.

Le préfet, en tant que délégué du gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, est désormais le seul délégataire possible des pouvoirs déconcentrés des ministres. Il ne s'agit pas d'une simple déconcentration technique et verticale de chacun des ministres vers les chefs des services locaux, mais d'une déconcentration globale, horizontale et interministérielle.

Ainsi, il est précisé que « Le préfet prend les décisions dans les matières entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'Etat exercées à l'échelon du département ». « Il dirige, sous l'autorité des ministres concernés, les services extérieurs des administrations civiles de l'Etat dans le département. Il a autorité directe sur les chefs des services, les délégués ou correspondants de ces administrations, quelles que soient la nature et la durée des fonctions qu'ils exercent ». (Décret du 10 mai 1982). On est loin de la notion de coordinateur des services extérieurs.

Les pouvoirs similaires s'apparentant à une compétence générale, sont reconnus au préfet de région.

Dans le département, les services de l'Etat sont chargés, sous réserve des dispositions concernant la région, de la mise en oeuvre des politiques nationales et communautaires. C'est l'échelon de droit commun de l'organisation des services de l'Etat.

Décideur unique, le préfet procède, par délégation de signature, à la répartition des tâches entre lui-même et ses collaborateurs, les sous-préfets et les directeurs départementaux ou régionaux.

La subdivision du département est l'arrondissement siège de la sous-préfecture. Il constitue le niveau d'animation du développement local et de l'action administrative de proximité de l'Etat.

A.2 La déconcentration aux Etats-Unis

Il est difficile de parler de déconcentration aux Etats-Unis car le pays est une fédération plutôt qu'un état avec un centre unique. De plus, les Américains ont bâti leur pays de la base vers le haut. Durant la période coloniale, tout au long la guerre d'indépendance, pendant le processus de rédaction et d'approbation de la constitution (1789) et pendant une bonne partie du vingtième siècle, le système américain ne disposait pas d'une administration centrale forte.

Actuellement, les relations intergouvernementales se caractérisent par:

- une collaboration entre le gouvernement fédéral, d'une part et les états ou les gouvernements locaux, d'autre part sous formes d'aides financières ou de programmes de partages de coûts, ou
- une coordination au niveau des états imposé par le gouvernement fédéral conformément à la clause sur le commerce inter-états de la constitution fédérale. Ce type de législation est du ressort presque exclusif des états et des gouvernements locaux.

Historiquement, les états membres ont mis en place une déconcentration à caractère politique plutôt qu'administratif. Les gouvernements de contés sont une forme de déconcentration politique, très différente de la déconcentration administrative.

La déconcentration politique au niveau des contés a été mise en place de la fin du dix-huitième siècle jusqu'à la période du « New Deal » pendant les années 1930. Dès la période coloniale, la législation des états a défini les actes et les services que doivent fournir les gouvernements locaux. Les états ont autorisé la création des contés et des structures administratives associées pour la fourniture de services d'une manière uniforme à travers l'état. Mais l'état lui-même n'a jamais fourni ces services. Les contés les ont pris en charge financièrement, à travers la collecte de taxes locales, conformément à la législation des états.

Le respect de la loi mise en place par les états était sous la responsabilité du Shérif de conté. Les états n'avaient pas leur propre police.

Le conté est l'unité la plus large dans la structure des gouvernements locaux. En comparaison avec des pays fortement centralisés autour d'agences ou d'unités déconcentrées dirigées par des fonctionnaires désignés par le gouvernement central, comme c'est le cas au Maroc, les contés aux Etats-Unis sont dirigés par des élus et des fonctionnaires désignés par le président de conté. Les fonctionnaires de conté ne sont pas recrutés par la hiérarchie administrative de l'état, les budgets de contés n'étaient ni conçus ni même soumis pour approbation à l'état américain (bien que, parfois, les états auditent a posteriori les budgets des contés). Il s'agit donc d'un contexte très différent que celui que le Maroc connaît en matière de fourniture de services administratifs.

Il y a eu, et il existe encore dans une large mesure, une autonomie de facto au niveau des contés, mais ce n'est pas une autonomie légale. Les contés et les municipalités sont instaurés par la législation des états. L'autonomie dont ils jouissent leur permet de faire les choix politiques et

d'appliquer toutes les décisions allant de la gestion des ressources humaines à la conception et à l'exécution de projets.

Ce n'est qu'à partir des années 1930, qu'avec l'expansion du rôle des états en réaction à la Grande Dépression, que les gouvernements des états ont mis en place des structures locales, parallèles ou complémentaires aux structures des contés. Parmi les exemples contemporains de déconcentration de services étatiques aux Etats-Unis on peut citer:

- la police,
- la circulation routière (permis de conduire, immatriculation de véhicules, etc.),
- l'assistance sociale (bureaux ouverts à proximité des populations cibles), et
- les autoroutes (districts ou subdivisions créés par les états; typiquement le bureau du district en charge de l'autoroute est dirigé par un "superintendant" désigné par l'état et jouissant d'une certaine autonomie en matière d'affectation du personnel et de répartition du budget pour la construction et la maintenance des routes).

La description de la provision de services aux Etats-Unis est complétée par les « districts spéciaux » et les « gouvernements à objectifs spécifiques ». Ces structures administratives poursuivent une tradition de déconcentration politique. A l'instar des contés et des municipalités, elles sont créées par les états. Elles désignent elles-mêmes les fonctionnaires, souvent à travers des élections non-partisanes, qui planifient et organisent les services à fournir, gèrent les recrutements et les licenciements, mobilisent les ressources financières (souvent à travers la collecte d'impôts locaux) et peuvent intenter des actions en justice à travers le « district spécial ».

Les « gouvernements à objectifs généraux » de plusieurs contés et villes fournissent tout un éventail de services comme la police, les pompiers, les ambulances, la construction et la maintenance de routes, l'eau potable et l'assainissement, et la santé publique préventive. Mais, à l'exception de la police et des routes, les districts spéciaux fournissent aussi ces services en plus que d'autres. Par exemple, dans les états de New York, de Pennsylvanie, du Maryland, et du Vermont, les écoles primaires et secondaires sont du ressort des « districts spéciaux ».

Des « districts spéciaux » existent aussi pour les hôpitaux, les pompiers et les ambulances, l'éclairage public, l'eau potable et l'assainissement, les parques et les airs de jeux (dans l'Illinois en particulier), les bibliothèques, la protection du sol et la préservation des ressources en eau. Parmi ces services, seuls les derniers étaient organisés pendant la grande dépression sous l'impulsion du gouvernement fédéral dans des projets d'emploi qui ciblaient les jeunes chômeurs.

Bibliographie:

Arendt, Hannah. 1971. *On Revolution*. New York: Viking Press. 344 pp. Comparaison des révolutions américaine, française et soviétique dans le but de clarifier les origines historiques des distinctions opérationnelles entre les états centraux et les états fédéraux, y compris leurs approches vis à vis de l'administration.

Oakerson, Ronald J. 1999. *Governing Local Public Economies; Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press. 160 pp. Analyse détaillée de la gouvernance dans les métropoles américaines à la fin du 20ème siècle.

Ostrom, Vincent. 1987. *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2nd ed. Lincoln, Neb.: University of Nebraska Press. Présente la logique de la conception de la constitution américaine.

Tocqueville, Alexis de. 1986. *De la démocratie en Amérique.* Paris: Garnier-Flammarion. 2 vols. Initialement publié en 1835 (Volume I) et 1840 (Volume II). Le Volume I décrit l'organisation des gouvernements municipaux, des contés et des états au début du 19ème siècle dans les états de la Nouvelle Angleterre au Nord-est des Etats-Unis: une analyse toujours d'actualité de la gouvernance inter-état aux Etats-Unis incluant une description détaillée de la déconcentration politique.

A.3 Gouverneur et coordination: Recueil des textes – 1962-1996

Constitution 1962: Article 96
« Ils coordonnent, en outre, l'action des administrations et veillent à l'application des lois »

Dahir n° 1-63-273 du 22 rebia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées [*Bulletin Officiel* n° 2655 du 13 septembre 1963 tel que modifié et completé de la loi n° 18-92 et par la loi n° 01-83: Article 44, alinéa 2.
« En outre, les chefs des services extérieurs peuvent être entendus par l'assemblée en séance publique ou à huis clos lorsqu'il s'agit d'une question particulière relevant de leur compétence, à la demande du gouverneur ou à la requête du président transmise par le gouverneur. »

Circulaire du Premier Ministre relative à la mission du gouverneur. *Bulletin Officiel* n° 2680 du 13 mars 1964, p. 338.
Définit les éléments de base de la coopération entre le gouverneur et les chefs des services techniques ainsi que les offices de mise en valeur agricole. Rappel le pouvoir de contrôle que détient le gouverneur sur l'activité générale des fonctionnaires civils de l'Etat en poste dans la préfecture ou province. [El Caïd, 1996, p. 130].

Constitution 1972: Article 89
« Ils coordonnent, en outre, l'action des administrations et veillent à l'application des lois »

Dahir portant loi n° 1.75.168 du 25 Safar 1397 (12 février 1977) relatif aux attributions du Gouverneur [*Bulletin Officiel* n° 3359 du 16 mars 1977, p. 341]
« Le gouverneur est le représentant de Notre Majesté dans la préfecture ou province où il exerce son commandement » Article premier

« Le gouverneur est le représentant du gouvernement dans la préfecture ou province où il exerce son commandement » Article 2, alinéa 1.

« Le gouverneur exécute les décisions des assemblées préfectorales et provinciales. Il assure le contrôle des collectivités locales dans les limites de ses compétences » Article 4

« Le gouverneur coordonne les activités des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat ainsi que celles des établissements publics dont la compétence territoriale n'excède pas le cadre de la préfecture ou province. Article 5: alinéa 1

Il est institué auprès du gouverneur et sous sa présidence, un comité technique préfectoral ou provincial… » Article 5: alinéa 2

« Le gouverneur contrôle, sous l'autorité des ministres compétents, l'activité générale des fonctionnaires et agents des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat en fonction dans la préfecture ou province… Article 6, alinéa 1

Il doit être préalablement informé des mutations des chefs des services extérieurs des administrations civils de l'Etat et de leurs adjoints directs; » Article 6, alinéa 2

« Les gouverneurs peuvent .... être institués sous-ordonnateurs des dépenses imputées sur les crédits inscrits au fonds spécial n° 36-05 intitulé « fonds spécial de développement régional ». Ils sont institués sous-ordonnateurs des dépenses d'investissement imputées sur les crédits budgétaires relatifs aux opérations de caractère préfectoral ou provincial figurant sur une liste arrêté par le ministre des finances, l'autorité gouvernementale chargée du plan, les ministres intéressés et annexée à la loi des finances. » Article 7, alinéa 1

Constitution 1992: Article 96
« Dans les préfectures et les provinces, les gouverneurs coordonnent l'action des administrations et veillent à l'application des lois »

Lettre de S.M. à Monsieur le ministre de l'Etat à l'intérieur du 19 novembre 1993
« le gouverneur, qui est Notre représentant dans la préfecture ou la province, demeure le coordinateur obligé de l'ensemble des activités des services administratifs situés dans sa préfecture ou province » [El Caïd, 1996, p. 134]

Décret n° 2.93.625 du 4 joumada I 1414 (20 octobre 1993) relatif à la déconcentration administrative
« Les ministres peuvent donner délégation aux chefs de leurs services extérieurs et aux gouverneurs pour agir en leur nom dans la limite de leur compétence territoriale ». Article 3, alinéa 3 El Caid [1996, p.134] l'interprète comme « faisant de celui ci [le Gouverneur] le « représentant de chacun des ministres ». »

Dahir n° 1.93.294 du 19 rebia II 1414 (6 octobre 1993) complétant le Dahir n° 1.57.068 du 9 ramadan 1376 (10 avril 1957) relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat [*Bulletin Officiel* n° 4223 du 6 octobre 1993]
« Les ministres peuvent donner, dans les conditions fixées à l'article précédent, délégation au gouverneur pour signer ou viser tous actes concernant les activités de leurs services extérieurs dans les limites territoriales de la préfecture ou la province considérée » Article 1 bis

Dahir portant loi n° 1.93.203 du 19 rebia II 1414 (6 octobre 1993) modifiant et complétant le Dahir portant loi n° 1.75.168 du 25 Safar 1397 (12 février 1977) relatif aux attributions du Gouverneur [Changements soulignés]
« <u>Sous l'autorité des ministres compétents</u>, le gouverneur coordonne les activités des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat ainsi que celles des établissements publics dont la compétence territoriale n'excède pas le cadre de la préfecture ou province. » Article 5: alinéa 1

« <u>A ce titre, il assure l'impulsion, le contrôle et le suivi des activités desdits services et établissements afin de veiller à l'exécution des décisions ministérielles</u>. Article 5: alinéa 2

<u>Il rend compte aux ministres concernés des conditions d'exécution de leurs directives et instructions.</u> Article 5: alinéa 3

<u>Le gouverneur est informé des activités des services extérieurs. A ce titre, il reçoit copie des programmes d'action et directives provenant des ministres intéressés ainsi que des rapports et comptes rendus généraux destinés à ces derniers</u> ». Article 5: alinéa 4

Constitution 1996: Article 102
« Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'application des décisions du Gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales ».

A.4 Critères à prendre en compte pour la reproduction de l'étude

Mise en évidence du degré de convergence entre la vision de l'administration centrale et celle des services extérieurs/mesure de l'importance de la déconcentration. Demander à chaque ministère et à ses services extérieurs:

- La liste des cinq principaux actes devant, selon l'interlocuteur, être déconcentrés par son ministère en précisant:
  - la nature de l'acte à déconcentrer,
  - le niveau de la déconcentration (région ou préfecture/province),
  - l'objectif escompté par l'acte de déconcentration, et
  - la raison pour laquelle l'acte n'a pas été déconcentré jusqu'à présent.

- Les dix principaux actes déconcentrés par le ministère de l'interlocuteur au cours des cinq dernières années en précisant:
  - l'acte déconcentré,
  - la date de la déconcentration,
  - l'objectif escompté par la déconcentration,
  - l'objectif atteint par la déconcentration, et
  - les raisons des différences entre objectifs et réalisations.

- Les indicateurs permettant de suivre l'évolution de la valorisation des moyens humains des services extérieurs en mettant l'accent sur:
  - le taux d'encadrement,
  - le nombre de cadres ayant une formation en gestion,
  - le nombre de jours de formation continue par cadre, et
  - la nature des formations continue par cadre.

- Les indicateurs permettant de suivre l'évolution des moyens matériels des services extérieurs en mettant l'accent sur:
  - le nombre de PC par cadre,
  - le nombre de photocopieurs par service/division,
  - le nombre et nature d'opérations traitées par informatique, et
  - le nombre et la nature de communications internes et externes faites par courrier électronique.

Mise en évidence du degré de cohésion gouvernementale vis à vis de la déconcentration. Demander à chaque ministère et à ses services extérieurs:

- La liste des cinq principaux actes devant, selon l'interlocuteur, être déconcentrés par d'autres ministères pour une meilleure réalisation de la mission de l'interlocuteur en précisant:
  - la nature de l'acte à déconcentrer,
  - le ministère qui doit déconcentrer, et
  - l'objectif escompté par cette mesure de déconcentration.

- La liste des dix principaux actes déconcentrés par d'autres ministères au cours des cinq dernières années et ayant contribué à une meilleure réalisation des missions de l'interlocuteur en précisant
    - la nature de l'acte déconcentré,
    - le ministère qui a déconcentré,
    - l'objectif atteint par cette mesure de déconcentration, et
    - les facteurs éventuels ayant empêché l'acte de déconcentration de contribuer à une meilleure réalisation des missions de l'interlocuteur.

Détermination de la capacité du gouverneur à accomplir sa mission/identification des entraves et/ou des éléments contribuant à promouvoir la déconcentration:

- demander à chaque interlocuteur son appréciation sur le sujet
- analyser les comptes rendus / procès verbaux des réunions des CTP pour déterminer:
    - la nature des principaux problèmes confrontés par la province,
    - les délais de résolution des problèmes,
    - la présence de définition de délais et de responsables pour la résolution des problèmes,
    - les écarts entre délais impartis et délais effectifs de résolution des problèmes,
    - l'explication des écarts, et
    - la taille des problèmes soulevés (montant d'investissement, nombre d'enfants à scolariser, nombre de villages à électrifier, etc.).

A.5 Proposition d'un nouveau système d'information

Aspects de l'Intranet: L'Intranet a pour objectif de faire évoluer et d'améliorer la gestion administrative dans la préfecture. Les utilisateurs de cet Intranet sont les chefs de service et de division. La mise en œuvre de ces fonctionnalités apporte des gains multiples:

- Partage de documents accru et facile.
- Circulation d'information améliorée.
- Facilité de travail sur les dossiers transversaux.
- Préparation des réunions facilitée.
- Réduction des volumes de papier circulants.

Cet Intranet permet une meilleure efficacité interne. Il permet d'exposer d'abord les membres du personnel à la culture de l'Intranet avant d'envisager la mise en œuvre d'Extranet ouvert à tous lecteurs. En revanche, sa visibilité est réduite.

L'Extranet désigne l'extension de l'Intranet aux partenaires extérieurs, par exemple les Services extérieurs des autres administrations. Pour participer à l'Extranet il faut posséder un identifiant associé à un mot de passe. L'Extranet n'est ouvert qu'à des personnes identifiées, les utilisateurs anonymes sont exclus et ne peuvent accéder aux informations circulant à l'intérieur. L'Extranet a pour objet de créer un réseau inter-administrations afin d'échanger des informations, les soumettre au wali/gouverneur, gérer de manière concerté une problématique, etc. Cette liaison Extranet permet d'une part d'accroître la coopération entre les acteurs et d'autre part faciliter et renforcer le rôle du gouverneur dans la gestion et la coordination. Les gains sont évident:

- Réunions asynchrones plus fréquentes;
- Réduction des déplacements;
- Moins de fax, courrier, longue conversation téléphonique;
- Visibilité accrue de l'évolution des projets;
- Partage immédiat du courrier

Mise en œuvre

La mise en œuvre d'un nouveau système d'information peut se faire en étapes:

- Mise en œuvre d'un Intranet au niveau de la préfecture qui englobe les services préfectoraux, les autorités locales déconcentrées (chef de cercle, pacha, caïds), le conseil régional, les communes urbaines et le ministère de tutelle. La figure 3 présente ce système reliant la préfecture. La premier pas est la création d'une cellule composé de techniciens et de gestionnaires. Les premiers veilleront sur le volet technique de la mise en œuvre et les seconds sur le contenu et la consistance du système d'information. Quant au droit d'accès de chaque membre de cet Intranet seul le gouverneur peut en décider.
- Evolution de l'Intranet à l'Extranet qui reliera tous les SE au siège de la préfecture, ainsi que toute autre personne, physique ou morale que le gouverneur juge utile.
- Création d'un Observatoire régionale
- Création d'un site Web.

Dans le cadre de la mondialisation il constituera le fer de lance du développement et de l'attraction des investissements. En s'ouvrant sur le monde, il donnera la possibilité aux chambres professionnelles de faire valoir leurs services, de faire connaître les atouts et les potentialités économiques de la région, aux élus de dialoguer avec les citoyens, aux ONG de faire connaître leurs activités, aux visiteurs d'effectuer des réservations, aux touristes de préparer leurs prochaines vacances, etc.

Plan d'action à court terme: mise en œuvre de l'Intranet

Installation du réseau local au niveau de la préfecture. Le premier pas dans la mise en place du réseau local est le câblage. Il doit permettre la connexion de toutes les divisions, du secrétaire général, du chef de cabinet et du wali/gouverneur à un serveur.

L'architecture prévue de ce réseau est en étoile: chaque poste est relié par une prise informatique à un panneau de brassage. Ce dernier permet de centraliser toutes les liaisons par câble direct. A partir de ce panneau chaque prise est rattachée à un poste dans le HUB.

Achat de matériel informatique. La préfecture doit disposer de matériel informatique nécessaire aussi bien pour la gestion que pour la messagerie électronique. Les divisions manquent beaucoup de cet outil de travail. Une étude des besoins détaillés doit définir le nombre de micro-ordinateurs et le nombre d'imprimante à acquérir. Tous les ordinateurs doivent disposer d'une carte réseau intégrée. La configuration du serveur doit être définit de manière très précise. Les routeurs et les modems doivent aussi être précisés ainsi que les liaisons téléphoniques (numérique, analogique)

Achat de logiciels. L'acquisition de logiciels concerne essentiellement les systèmes d'exploitation, les logiciels de bureautique, les logiciels de messagerie, les logiciels de sécurité (firewall), et enfin les logiciels de gestion.

Formation du personnel. Il faut donner une grande importance à la formation et à la sensibilisation du personnel utilisateur. C'est un investissement nécessaire à la pérennité du nouveau système d'information. La formation doit comporter au moins les modules suivants: Gestion et administration du réseau, logiciel de bureautique, logiciel de gestion, logiciel de messagerie électronique, outils de développement, base de données, ...

Il est à rappeler que les outils de messagerie doivent faire l'objet d'une consultation de la DGCL pour assurer une meilleure compatibilité.

Plan d'action à moyen terme: mise en œuvre de l'Extranet

L'Extranet I concerne la liaison avec les services extérieurs par ligne téléphonique. Un deuxième serveur est à prévoir pour cette liaison. La communication entre les deux serveurs (Figures A-5, A-6) doit être sécurisé (*firewall*). Seuls les membres de cet Extranet auront le droit de se connecter. Faut-il rappeler que cet Extranet n'utilisera pas l'internet. Il est réservé aux chefs des services extérieurs. Ils n'auront pas à se connecter à l'Internet pour y accéder.

L'Extranet II est une extension de l'Extranet I. Il sera ouvert aux chambres de commerce, d'industrie, à l'ONEP, à l'ONE, à la RAMSA, aux ONG, aux opérateurs touristiques, et à tous les acteurs du développement local.

Le wali définira les membres de cet Extranet II ainsi que les droits d'accès.

Mise en œuvre d'un observatoire régionale

L'observatoire de la région de Souss-Massa-Draâ sera constitué d'une banque de données relative à toutes les activités socio-économiques, administratives etc. de la région. Toutes les délégations doivent l'alimenter chacun dans son domaine et ce par liaison Extranet. (Voir Figure A-7). Cette banque de données peut être gérée par la délégation du plan et des prévisions économiques puisqu'elle centralise les données statistiques de la région émanent des diverses sources. Elle publie régulièrement un annuaire.

Moyennant la liaison Extranet chaque acteur prendra en charge sa partie pour la mettre à jour depuis sa délégation. Une liste des statistiques susceptibles à être incorporées dans l'observatoire figure en annexe.

Mise en œuvre d'un site web de la région Souss-Massa-Draâ à l'instar des sites Web les plus connus qui projettera l'image de la région d'Agadir au niveau mondial. Il mettra l'accent sur les potentialités tant industrielle, commerciale, maritime, touristique qu'humaine du Souss-Massa-Draâ.

Figure A-1: Proposition de circuit d'approbation du budget utilisant les nouvelles technologies

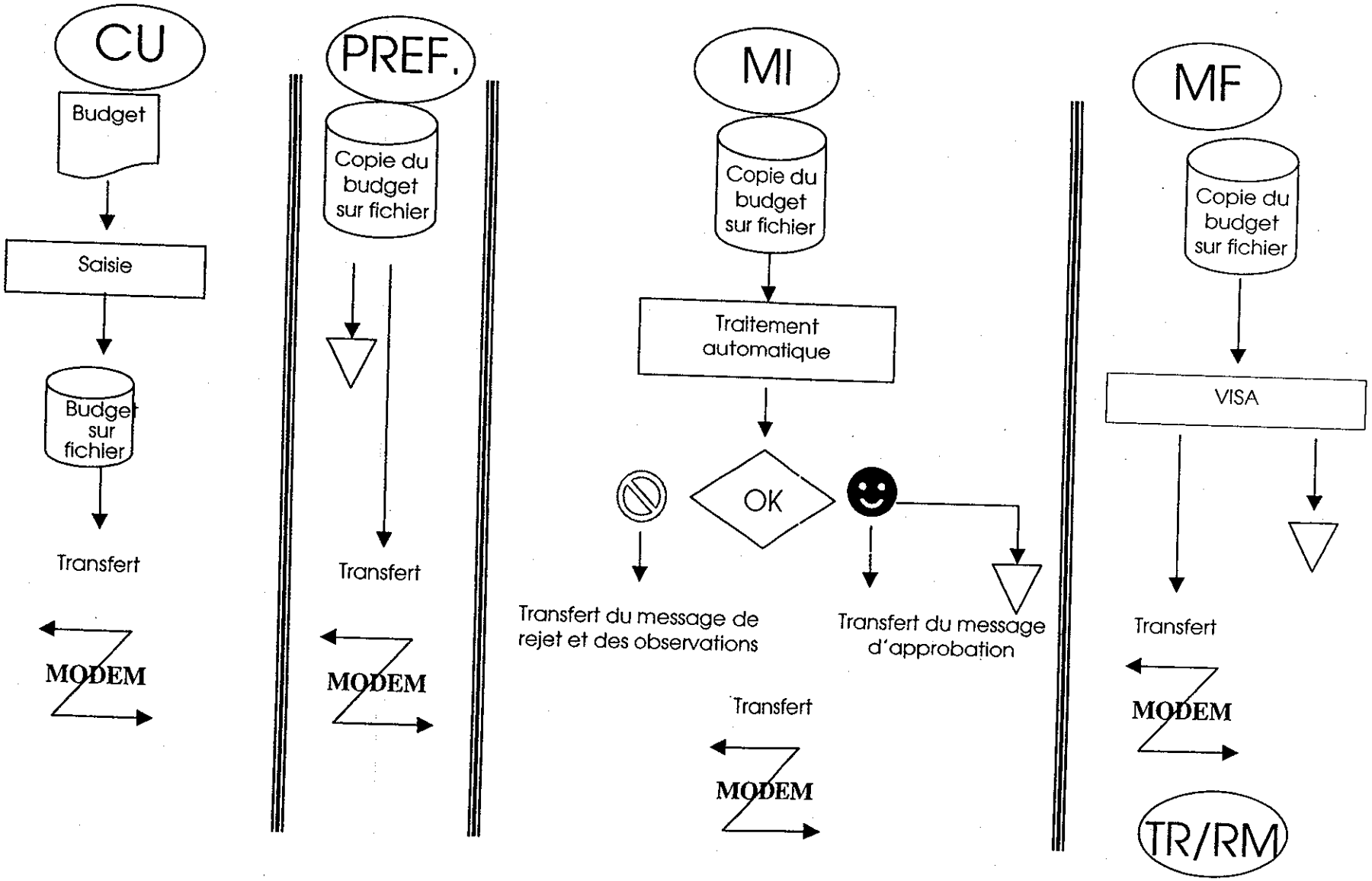


Figure A-2: Proposition d'architecture du réseau local au niveau de la préfecture

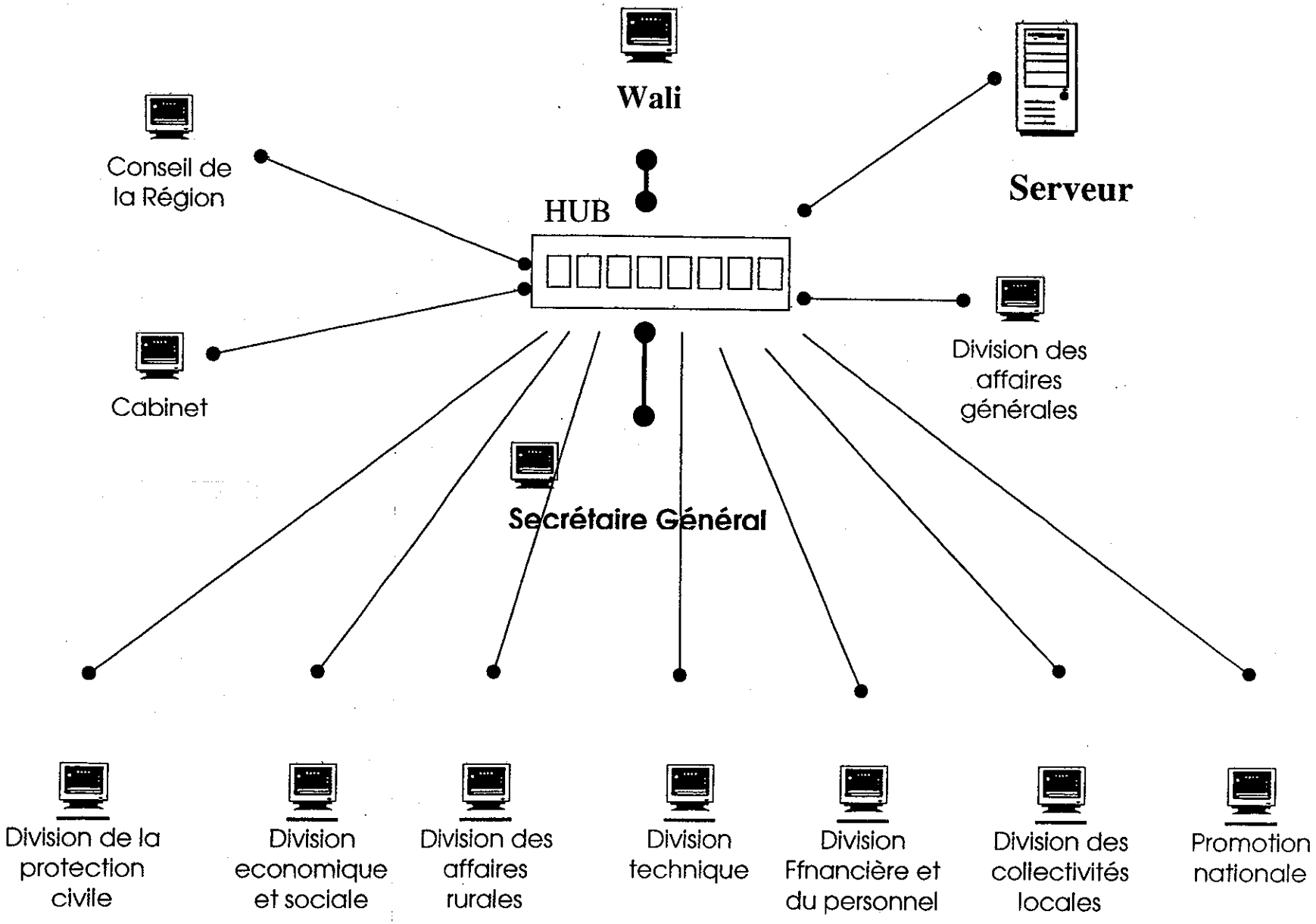


Figure A-3: Proposition de câblage au siège de la préfecture

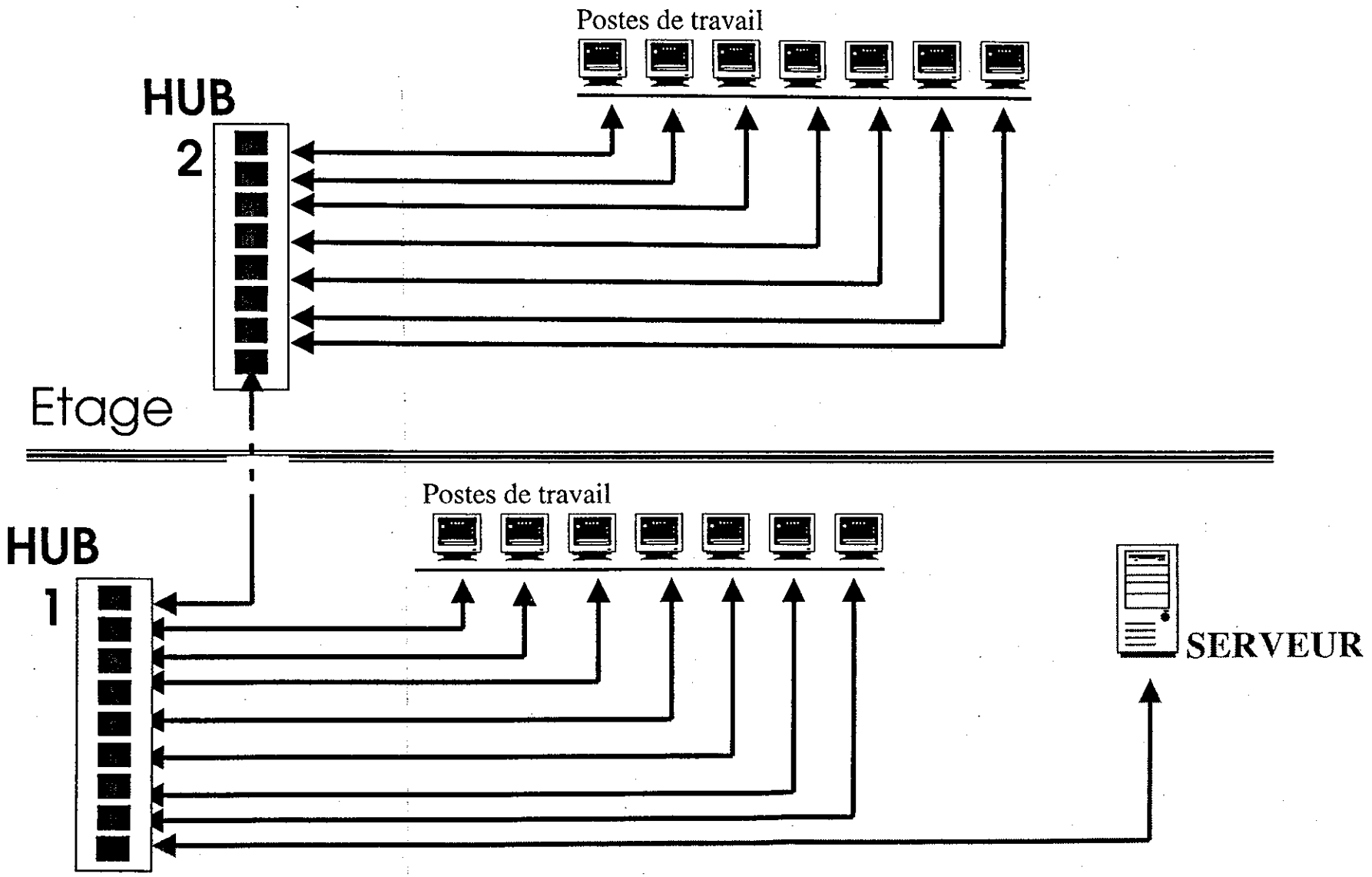
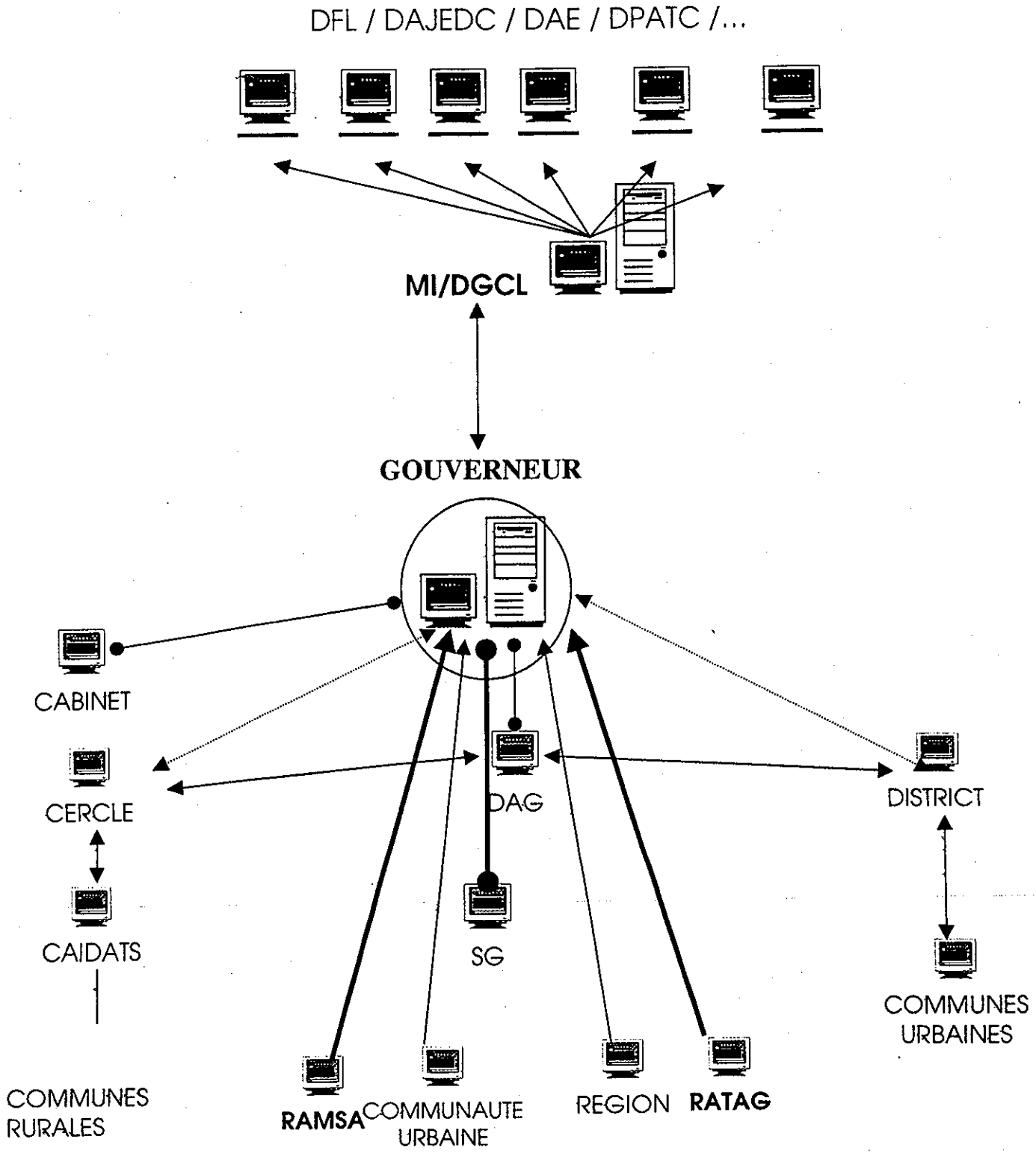


Figure A-4: Proposition: Architecture de l'Intranet



Liaison via un réseau local

Liaison via une ligne téléphonique et un Modem

Figure A-5: Proposition: Architecture de l'Extranet

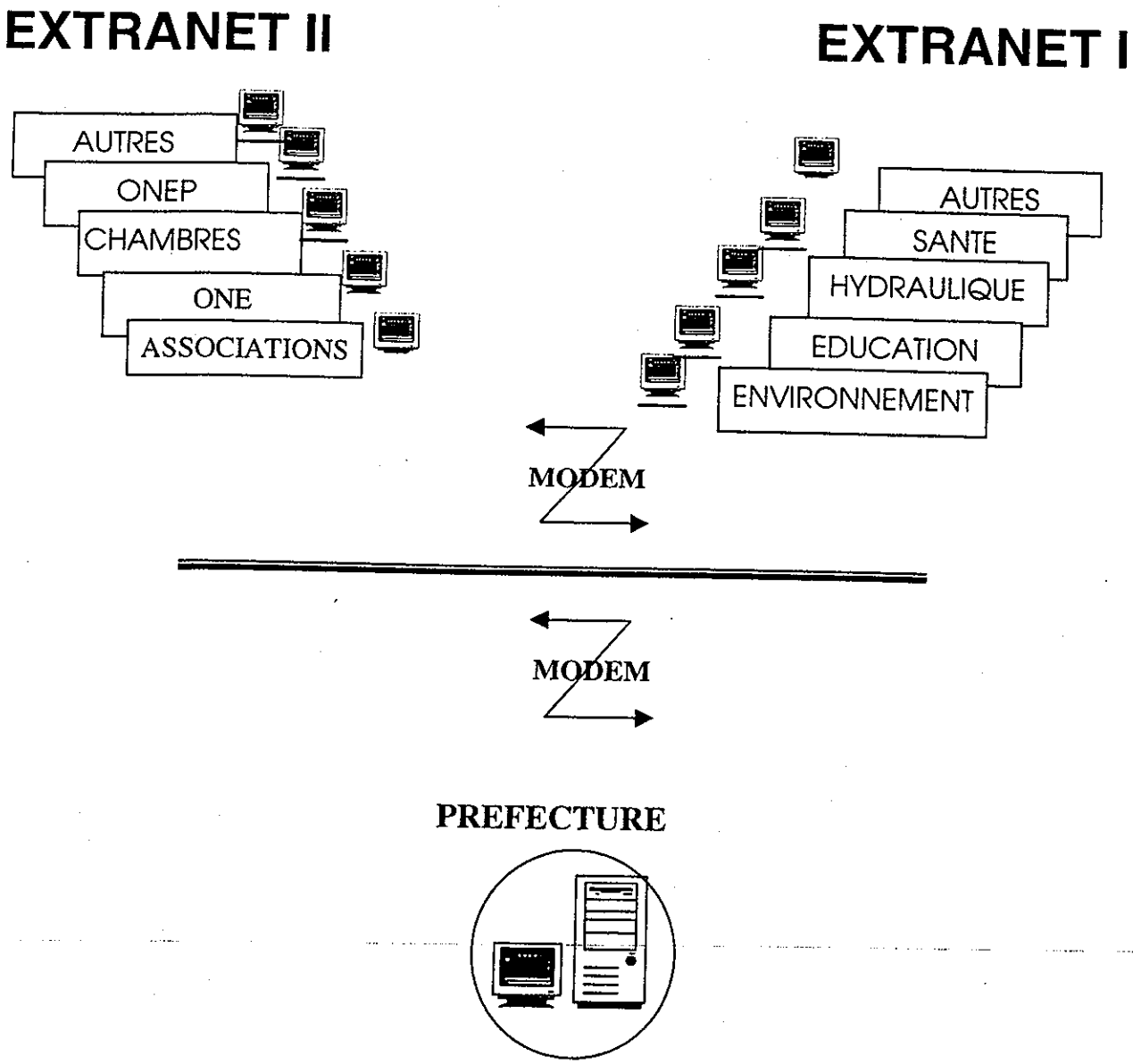


Figure A-6: Proposition d'architecture: connexion Intranet & Extranet

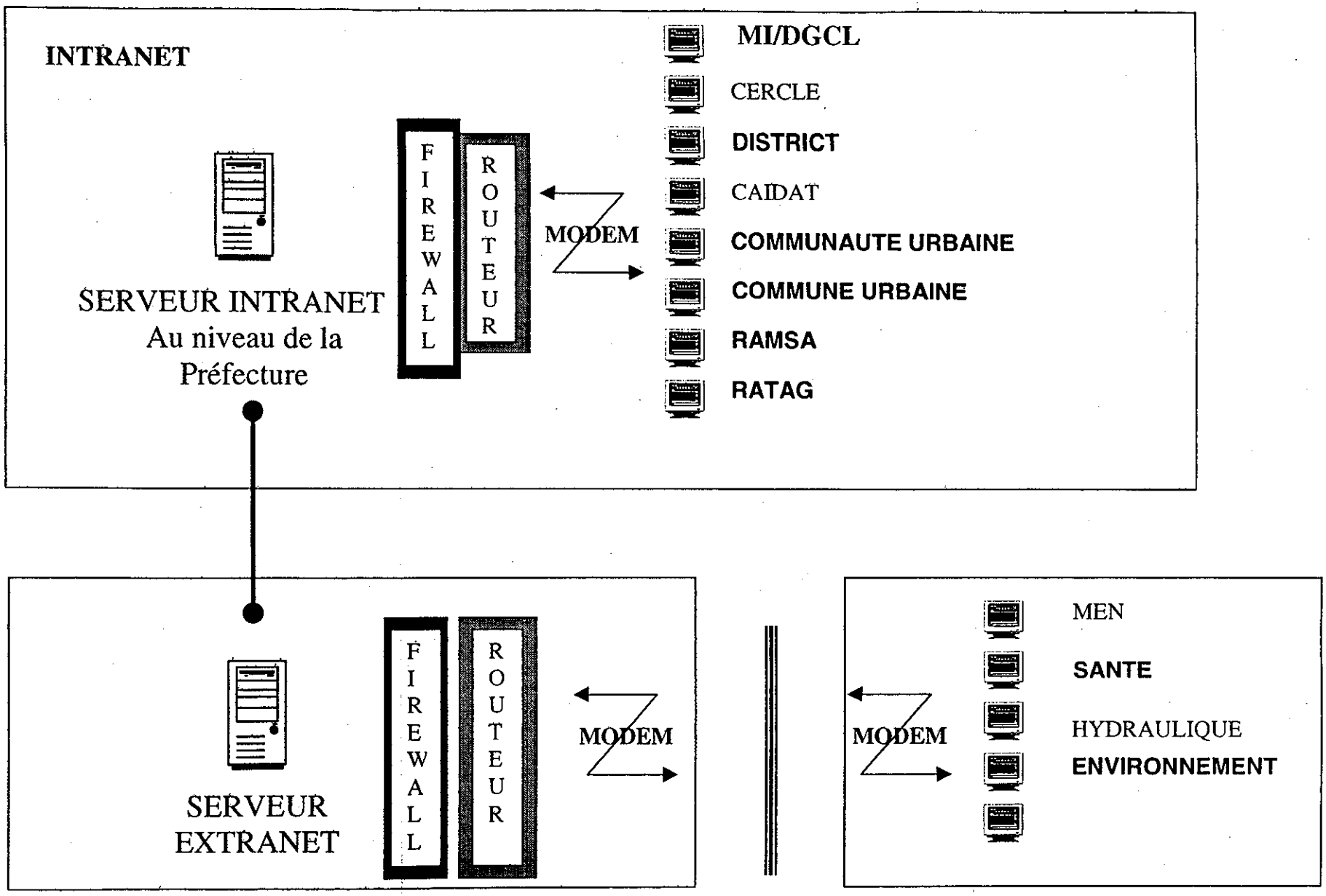


Figure A-7: Proposition d'observatoire

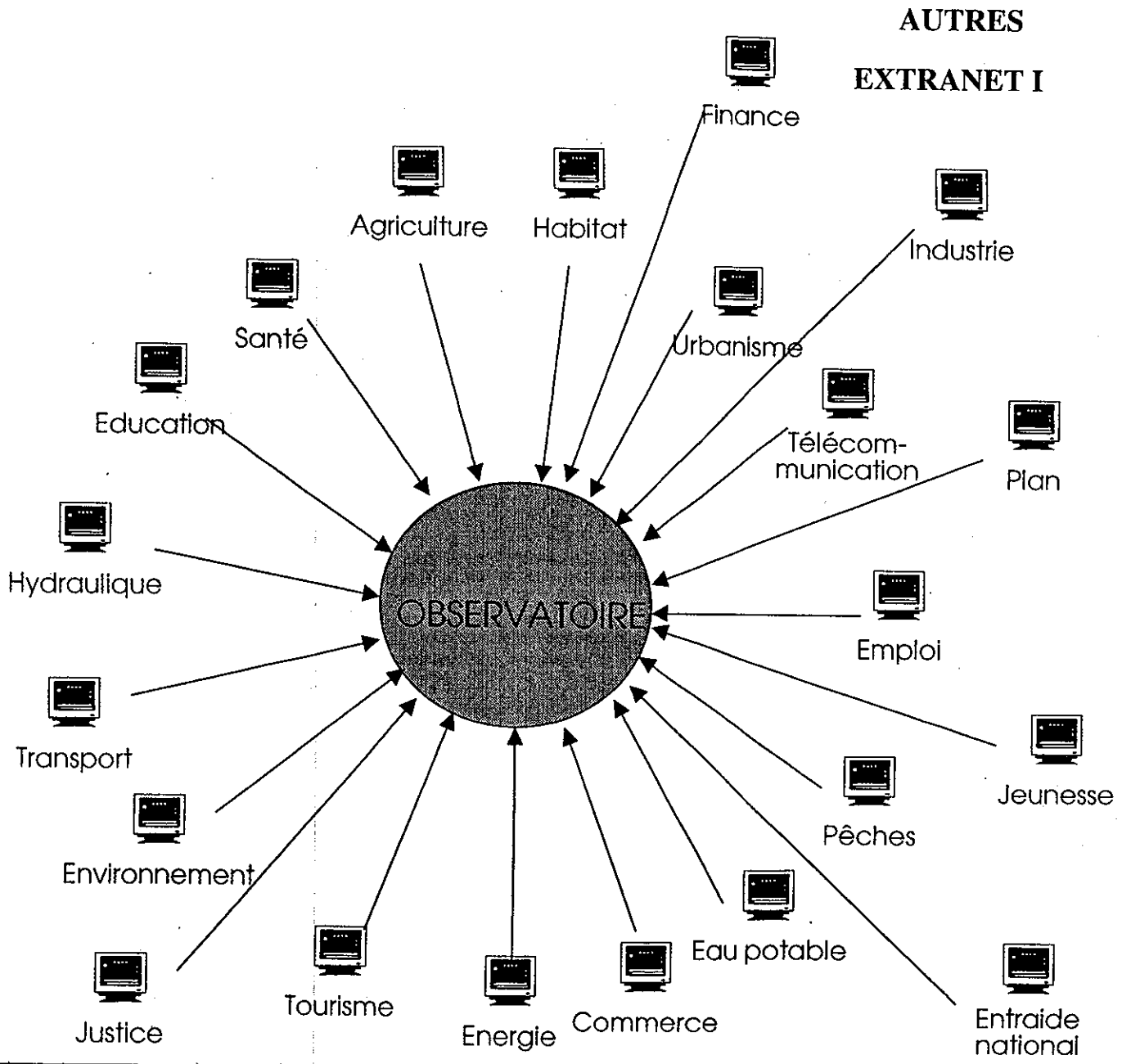


Tableau A1: Flux d'information entre les Collectivités Locales et le ministère de l'intérieur

Nature de l'information	Préparé par	Envoyé à	Fréquence
Budget	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	Annuel
Compte Administratif	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	Annuel
Demande de désaffectation / Virement de crédits	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	
Demande de prêt	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	
Fiche statistique sur les recettes réalisées		DGCL/DFL	
Fiche statistique sur les dépenses réalisées		DGCL/DFL	
Fiche modèle concernant les arrêtés fiscaux	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	
Situation des recouvrements	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	
Statistiques sur les budgets des communes rurales	Préfecture/DCL	DGCL/DFL	
Recensement des véhicules du parc automobile	Collectivités Locales.	DGCL/DFL	
Dossier de recrutement	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Attestation d'aptitude physique	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Rapport de fin de stage	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Contrat	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Bulletin de notation	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Loi cadre	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Mesures disciplinaire	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Demande de détachement, avis de l'autorité locale	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Attestation de disponibilité des postes budgétaires	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Lettre d'information: la limite d'âge, retraite, proportion, congé de maladie, accident de travail	Collectivités Locales.	DGCL/DFL/DRH	
Liste des candidats à l'obtention d'agrément de taxi	Préfecture/DES		
Animation touristique	Préfecture/DES		Mensuel
Activités du CIOPE	Préfecture/DES		Trimestriel
PV. Des réunion des CTP	Préfecture/DES		
Rapport de conjoncture	Préfecture/DES		Mensuel
Bulletin économique et social	Préfecture/DES		Semestriel
Etat des unités de production créés et en difficulté	Préfecture/DES		Mensuel
Divers pièces périodiques	Préfecture/DES		
Contrôle des prix: Liste A et Liste B	Préfecture/DES		
Etat mensuel des infractions	Préfecture/DES		
Rapport d'activité: des minoteries industriel., cimenteries, ou centre remplisseur de gaz	Préfecture/DES		
Situation des fermetures des entreprises privées	Préfecture/DES		
Transaction immobilière	Collectivités Locales	DGCL/DPAT	
Location	Collectivités Locales	DGCL/DPAT	
Echanges	Collectivités Locales	DGCL/DPAT	
Expropriation	Collectivités Locales	DGCL/DPAT	
OTDP	Collectivités Locales	DGCL/DPAT	
Autorisations	Préfecture/DCL		
Contentieux	Préfecture/DCL		
Circulaires	Préfecture/DCL		
Jugements à l'encontre des collectivités locales	Préfecture/DCL		
Assembles locales	Préfecture/DCL		
PV des réunions	Préfecture/DCL		
Fiches projets	Préfecture/DCL		
Etat de la zone industrielle	Préfecture/DCL		
Infrastructure: Voirie, transport, tourisme, pêche,	Préfecture/DCL		
Activités des syndicats communaux.	Préfecture/DCL		

A.6 Statistiques susceptibles à être incorporées dans l'observatoire régionale

L'annexe présente un canevas d'informations pouvant constituer l'observatoire en indiquant son origine:

Délégations de la santé

- infrastructure sanitaire publique selon les provinces et préfectures
- nombre de lits selon le type d'hôpitaux publics
- nombre de lits par service dans les hôpitaux publics
- statistiques d'occupation des hôpitaux
- examens médicaux et soins paramédicaux
- effectifs des médecins par spécialité, par secteur et par province et préfecture
- chirurgiens dentistes par secteur
- personnel paramédical de la santé publique
- personnel paramédical et vétérinaire autorise à exercer à titre privé
- effectif des pharmaciens privés
- accouchements
- vaccinations
- épidémiologie: cas enregistrés

Délégations de l'éducation nationale

- enseignement préscolaire
    - répartition des écoles coraniques
    - enseignement préscolaire moderne
- 1er cycle de l'enseignement fondamental public
    - effectifs des élèves selon le type d'enseignement
    - effectifs des élèves selon le milieu de résidence
    - effectifs des élèves selon le niveau et le sexe
    - nouveaux inscrits en 1ère année selon le sexe et le milieu de résidence
    - élèves doublants selon le niveau et le sexe
    - élèves exclus selon le niveau et le sexe
    - personnel enseignant selon le sexe et la langue d'enseignement
    - écoles, classes et salles de cours par milieu
    - de résidence
    - cantines scolaires et nombre de bénéficiaires
    - effectifs des élèves par province selon l'âge et le niveau
- 2ème cycle de l'enseignement fondamental public
    - effectifs des élèves selon le type d'enseignement
    - effectifs des élèves selon le milieu de résidence
    - effectifs des élèves selon le niveau et le sexe (public)
    - personnel enseignant selon le sexe
    - établissements, classes et salles de cours
    - élèves doublants selon le niveau et le sexe
    - élèves exclus selon le niveau et le sexe

- enseignement secondaire public
  - effectifs des élèves par niveau et par sexe
  - effectifs des élèves par sexe et par branche
  - établissements, classes et salles de cours
  - corps enseignant par sexe
  - élèves doublants par niveau et par sexe
  - élèves exclus selon le niveau et le sexe
- enseignement supérieur
  - répartition des étudiants selon l'établissement et le niveau d'étude
  - répartition des étudiants par établissement et par branche d'étude
  - effectifs du personnel enseignant permanent
- 1er cycle de l'enseignement fondamental privé
  - écoles, classes et salles de cours
  - personnel enseignant selon le sexe et la langue d'enseignement
  - effectifs des élèves par province selon l'age et le niveau
  - effectifs des élèves par niveau et par sexe
  - élèves doublants par niveau et par sexe
- 2ème cycle de l'enseignement fondamental privé
  - établissements, classes et salles de cours
  - personnel enseignant par sexe
  - effectifs des élèves par niveau et par sexe
  - élèves doublants par niveau et par sexe
- enseignement secondaire privé
  - effectifs des élèves par sexe et par branche
  - effectifs des élèves par niveau et par sexe
  - élèves doublants par niveau et par sexe
  - établissements classes et salles de cours
  - corps enseignant par sexe

Délégation de l'agriculture

- agriculture
  - culture des céréales selon les provinces et préfectures
  - cultures maraîchers par province et préfectures
  - cultures fourragères
  - cultures des légumineuses
  - superficie et production agrumicoles par variété
  - cultures industrielles
  - autres cultures arboricoles
- élevage
  - effectifs du cheptel
  - effectifs des animaux de trait
  - nombre de centres d'abattage
  - abattages contrôles
  - production laitière
  - exploitations apicoles

- production apicole
- aviculture
- valeur des productions animales

Direction des eaux et forêts

- superficie des forets
- superficie forestière par espèces
- production forestière
- plants forestiers réalisés

Office national de pêche

- état de la flotte de la pêche côtière par port
- état de la flotte de la pêche hauturières au port d'Agadir
- capture de la pêche côtière par espèce ou groupe d'espèces
- destination des produits de la pêche côtière
- production de la pêche hauturière port d'Agadir

Délégation du tourisme

- capacité hôtelière
- capacité d'hébergement disponible
- arrivées touristiques par nationalité
- nuitées selon la catégorie par province

Direction de la statistique

- industrie
  - grandeurs économiques par province et préfecture
  - structure des établissements par secteur selon les provinces
  - identification de certaines sociétés
- emploi
  - taux d'activité et taux de chômage de la population urbaine
  - taux d'activité et taux de chômage de la population urbaine selon le sexe
  - population urbaine active occupée par secteur d'activité économique
  - population urbaine active occupée selon le statut professionnel
  - population urbaine active occupée selon les groupes d'âge
  - population, superficie et densité de population
  - population et nombre de ménages de la région par cercle et commune
  - projections de la population par province et préfecture et par milieu de résidence
  - indicateurs démographiques

Délégations de la jeunesse et du sport

- installations sportives
- centres féminins et maisons de jeunes
- participation aux colonies de vacances
- associations culturelles et sportives

Direction de la météorologie nationale

- température mensuelle par station
- précipitations mensuelles par station
- taux d'humidité par station

A.7 Contacts

ACHIQ, Abdelbasset, directeur des ressources humaines et des affaires générales, ministère des pèches maritimes, Rabat

AFKIR, Lhoucine, service des affaires économiques, commune urbaine de Bensergao, Bensergao

AGOUSSINE, Lahoucine, chef de service eau, direction régional de l'équipement, région du Souss-Massa-Draâ, ministère de l'équipement, Agadir

AHJAM, Brahim, deuxième vice-président de la commune rurale de Drarga, Drarga

AIT HAMID, Brahim, membre du conseil de la commune rurale de Drarga, Drarga

AIT MAZOUL, Lhoussine, chef, division économique et sociale, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir

AIT RIELA, Jamal, technicien, ONEP, Agadir

AKOUZ, Lhoucine, conseiller communal, commune urbaine de Bensergao, Bensergao

AKRAJAI, Lahoussine, directeur, direction de la région hydraulique de Souss Massa et Draâ, ministère de l'équipement, Agadir

ALIAT, Mohamed, directeur de la réforme administrative, ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, Rabat

ALLAH, Mohamed, service hydrogéologie, direction de la région hydraulique de Souss Massa et Draâ, ministère de l'équipement, Agadir

AMEUR, Mohamed, secrétaire général, département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat, Rabat

AMMI, Ahmed, membre du conseil de la commune rurale de Drarga, Drarga

ASLIKH, Abdelhamid, chef, service hydrologie, ministère de l'équipement, direction de la région hydraulique de Souss Massa et Draâ, Agadir

AZIKI, Ahmed, chef de service, délégation de la préfecture d'Agadir Ida Outanane, ministère de l'éducation nationale, Agadir

BELAOUFI, El Aouni, division de la stratégie informatique, direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale, Rabat

BELKHIRI, Abderrazak, chef, division des études et des statistiques, direction des affaires juridiques, des études, de la documentation et de la coopération, ministère de l'intérieur, Rabat

BELKHIRI, Ahmed, chef de la division des programmes et des méthodes, direction générale de l'hydraulique ministère de l'équipement, Rabat

BEN AHAMED, El Hadi, cabinet du ministre, secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, Rabat

BENBIBA, Abdelmajid, chef de la division des ressources en eau, direction générale de l'hydraulique ministère de l'équipement, Rabat

BEN-NCER, M'Hamed, directeur régional de l'équipement, région du Souss-Massa-Draâ, ministère de l'équipement, Agadir

BENTAMI, Doha, service des marchés, commune urbaine de Bensergao, Bensergao

BERRADA, Tahar, conseiller division de l'urbanisme, USAID, Rabat

BIJDIGUEN, Lahcen, président, chambre des pêches maritimes de l'Atlantique centre, Agadir

BOUABID, Ali, chef du cabinet, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat, Rabat

BOUDINE, Abdellatif, service hydrogéologie, direction de la région hydraulique de Souss Massa et Draâ, ministère de l'équipement, Agadir

BOUGARBA, Hassan, chef, division des études urbaines, agence urbaine, Agadir

BOUHMAID, Noureddine, consultant, service de la déconcentration, division de la déconcentration, direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale, Rabat

BOULGHAM, Driss, secrétaire général de la commune urbaine d'Agadir, Agadir

BOUROUS, Saida, observatoire national de l'environnement, secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, Rabat

BOUTAQBOUT, Abdelmajid, chef, service des études, contrôle des engagements de dépenses de l'Etat, ministère de l'économie et des finances, Rabat

BRAHIMI, Mohamed, directeur, direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, Rabat

CHAOUNI, Mohamed, chef, division de legislation en eau, direction générale de l'hydraulique ministère de l'équipement, Rabat

CHARBAL, Brahim, secrétaire général de la commune rurale de Aourir, Aourir

CHERGAOUI, Brahim, président de la commune rurale de Aourir, Aourir

CHERKAOUI, Khalid, conseiller en gestion, direction des affaires du personnel et de la formation, ministère de l'équipement, Rabat

CHERRADI, Dr. Mohamed, chef, division de la santé scholaire et universitaire, direction de la population, ministère de la santé, Rabat

CHIBANE, Omar, consultant du ministre, secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, Rabat

CHOULI, Abdellatif, chef, division des affaires rurales, Préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir

CHRIF, Abdellah, receveur, commune urbaine de Bensergao, Bensergao

DIBS, Mohamed, délégué, ministère de la prévision économique et du plan, région du Souss-Massa-Draa, Agadir

DIKER, ZOHRA, service du personnel, commune urbaine de Bensergao, Bensergao

DOOLEY-Jones, Tina, Regional Urban Officer, USAID, Rabat

EL BATE, Brahim, technicien, direction de l'habitat, délégation de la région Souss-Massa-Draa, Agadir

EL BLIHI, Abdellah, quatrième vice-président de la commune rurale de Aourir, Aourir

EL BOUBKRI, Boubker, membre du conseil de la commune rurale de Drarga, Drarga

EL BOUBKRI, Lahcoucine, chef du service comptabilité, conseil de la commune rurale de Drarga, Drarga

EL BOUZIDI, Mohamed, président du conseil municipal, Agadir

EL KANABI, Capt. Abdelaziz, chef, délégation de la promotion nationale, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir

EL MALTI, Mohamed, directeur, direction de l'urbanisme, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat, Rabat

EL MASSOUPIMI, M'hamid, membre du conseil de la commune rurale de Drarga, Drarga

ELFROM, Rachid, controlleur provincial des engagements et dépenses, ministère de l'économie et des finances, Agadir

ESSAAI, Mostafa, secrétaire général, commune rurale de Drarga, Drarga

ETYEMEZIAN, Nina, Education Adviser, Office of Education, USAID, Rabat

FAIK, Mustapha, inspecteur général, ministère des pèches maritimes, Rabat

FARAH, Mohamed, chef de division, ONEP, Agadir
FARHAOUI, Dr. Mohamed, medecin-chef du service des infrastructures et des actions ambulatoires préfectorales, ministère de la santé, Agadir
FASLA, Dr. Farouk, délégué du ministère de la santé, préfecture d'Agadir Ida Outanane, coordinateur du ministère de la santé, région du Souss-Massa-Draâ, Agadir
FIRAOULI, Hassan, régisseur, commune urbaine d'Agadir, Agadir
HABIBI, Abdelkader, administrateur économe, délégation du ministère de la santé de la région du Souss-Massa-Draâ et la préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
HADDANI, Said, comptable, commune urbaine d'Agadir, Agadir
HAJJI, Dr. Najia, chef, division de la planification familiale et infantile, direction de la population, ministère de la santé, Rabat
HAJRA, Slimane, chef, division de l'informatique et des méthodes, direction de la population, ministère de la santé, Rabat
HARIT, Ahmed, Ingénieur communal, service technique, commune rurale de Drarga, Drarga
HARTY, Miloud, chef, division financière et personnel, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
HOUBAN, Mohamed, chef, division technique et service d'urbanisme, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
IDAOUBELLA, Mohamed, direction du budget, ministère de l'économie et des finances, Rabat
JAMALI, Mohamed, chef, division de la protection civile, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
JANATI, Abderrahim, division économique et sociale, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
JARMOUNI, Khammar, trésorier régional d'Agadir, ministère de l'économie et des finances, Agadir
KHABBOUTI, Abdellah, chef de la division de l'alimentation en eau potable rurale, direction générale de l'hydraulique ministère de l'équipement, Rabat
KOUTI, Lhoucine, trésorier, commune urbaine de Bensergao, Bensergao
LAARAICHI, Najib, secrétaire général, département de l'habitat, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat, Rabat
LAYMAN, Omar, deuxième vice-président, commune urbaine de Bensergao, Bensergao
LAZRAK, Abderrazak, directeur du budget, ministère de l'économie et des finances, Rabat
LGNAOUI, Ahmed, service technique, commune rurale de Drarga, Drarga
M'GHAFRI, Yamna, directeur, direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale, Rabat
MADI, Dr. Mohamed, chef, division de l'information, éducation et communication, direction de la population, ministère de la santé, Rabat
MAGHRIZI, Mohamed, secrétaire général, commune urbaine de Bensergao, Bensergao
MAKROUM, Mohamed, service de la Planification, direction de la région hydraulique de Souss Massa et Draâ, ministère de l'équipement, Agadir
MAUSS, Brahim, chef, division de l'Etat civil, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
MEBROUKI, Hamid, commune urbaine de Bensergao, Bensergao
MEGHRAOUI, Mohamed, chef de la division de la programmation, direction générale de l'hydraulique ministère de l'équipement, Rabat
MELIANI, Mohammed, conseiller, ministère de la Fonction publique et de la réforme administrative, Rabat
MERIMI, JalalAddine, chef du cabinet du Wali, Agadir

MEZIANE, Mohamed, chef division organisation de la structure administrative, direction de la réforme administrative, ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, Rabat

MOLONEY-KITTS, Michele, Population & Health Chief, USAID, Rabat

MOULOUD, Abdelkader, chef, division des affaires générales, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir

MOUMEN, Mohamed Tahar, contrôleur général des engagements de dépenses de l'Etat, ministère de l'économie et des finances, Rabat

MOUSTATIR, Abdellah, délégué adjoint des [êches maritimes d'Agadir, Agadir

MRANI, Abdelaziz, partenariat, secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, Rabat

NAIFARI, Abdelhamid, consultant, division de la déconcentration, direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'education nationale, Rabat

NAIN, Dr. Abouakil, chef du service de la coordination et collaboration intersectorielle, ministère de la santé, Rabat

NAJI, Karima, architecte, commune urbaine de Bensergao, Bensergao

NEDOUMGHAR, Haj Lahcen, président de la commune urbaine de Bensergao, Bensergao

NGHERA Abdessabak, service de la Planification, direction de la région hydraulique de Souss Massa et Draâ, ministère de l'équipement, Agadir

OMARY, Nourredine,sSecrétaire général, ministère de l'Economie et des Finances, Rabat

OUALI, Abbas, division des collectivités locales, direction de la population, ministère de la santé, Rabat

OUNACEUR, Mohamed, deuxième vice-président de la commune rurale de Aourir, Aourir

OURZIK, Abdelouahed, directeur de la réforme administrative, ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, Rabat

QARROUM, Jilali, directeur des affaires du personnel et de la formation, ministère de l'équipement, Rabat

RACHDI, Lahbib, architecte municipal, commune urbaine de Bensergao, province d'Agadir Ida Outanane

RAHID, Ahmed, chef, division des collectivités locales (collectivités rurales), préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir

REGRAGUI, Mohamed, caid, commune rurale de Drarga

R'GHIOUI, Abderraouf, chef, division informatique, direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale, Rabat

RHARRABI, Mohamed, wali d'Agadir et gouverneur d'Agadir Ida Outanane, Agadir

RIOUI, Abdellatif, division de l'informatique, direction de la déconcentration, de l'organisation et de l'informatique, ministère de l'éducation nationale, Rabat

SAHIBI, Abdelfetah, observatoire national de l'environnement, secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, Rabat

SAHIBI, Mohamed, premier vice-président de la commune rurale de Drarga, Drarga

SAKROUHI, Allal, INAU, ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'habitat, Rabat

SALMAN, Abdellah, chef, division des collectivités locales (collectivités urbaines), wilaya d'Agadir et préfecture d'Agadir Ida Outanane, et coordinateur des collectivités locales de la région de Souss-Massa-Draa, Agadir

SAMI, Khadija, représentant, secrétariat d'Etat chargé de l'environnement, Agadir

SAY, L'Houari, membre du conseil de la commune rurale de Drarga, Drarga
SEKKOURI, Lahcen, chef de la division du matériel et des équipements, ministère des pèches maritimes, Rabat
SLIMANE, Abdallah, chef, division de la coordination des projets, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
TAHRI, Elmiloud, chef de division, ONE, Agadir
TANTANI, Lahcen, chef, division économique et sociale, préfecture d'Agadir Ida Outanane, Agadir
THOMAS, John, R., Chief, Office of Environment and Natural Resources, USAID, Rabat
TYANE, Mostafa, directeur, direction de la population, ministère de la santé, Rabat
WAZZANI, Thamia, directeur de la coopération et de l'enseignement privé, ministère de l'éducation nationale, Rabat
WRIGHT, Susan, Population & Health, USAID, Rabat
ZAARI, Dr. Jabiri Mohamed, responsable de la formation continue, division de la formation, direction des ressources humaines, ministère de la santé, Rabat
ZERKDI, Brahim, président de la commune rurale de Drarga, Drarga
ZERRARI, Dr. Abdelouahab, chef, division de la santé maternelle et Infantile, direction de la population, ministère de la santé, Rabat
ZIANI, Souad, architecte, commune urbaine de Bensergao, Bensergao
ZIMOD, Fatima, service des affaires administratives, commune urbaine de Bensergao, Bensergao
ZINE, Abdelfattah, directeur, chambre des pêches maritimes de l'Atlantique centre, Agadir
ZITOUNI, Bouchaib, directeur des amenagements hydrauliques, direction générale de l'hydraulique ministère de l'équipement, Rabat
ZIZI, Mohamed Faouzi, délégué des pêches maritimes d'Agadir, Agadir
ZYANI, Brahim, coordinateur, programme MDP, direction de la réforme administrative, ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, Rabat

A.8 Bibliographie

Amourag, Aissa. « Panorama économique de la région: l'ATP tient le haut du pavé ». *Le Journal, Spécial Agadir*, 4 mars 2000, p. 28.

Chaoui, Abderrahmane. « Les comités locaux de coordination: rôle et attributions du CLC ». *Al Malya, Bulletin d'information du ministère de l'économie et des finances.* n° 20(décembre 1999), pp. 15-18

El Caïd, Hammouda. *Le Gouverneur et la gestion des affaires locales*. Casablanca: Société Nouvelle des Impressions et Cartonnages IDEALE, 1996.

Rodinelli, D. *Development Administration and U.S. Foreign Policy.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1987.

Royaume du Maroc. Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative. Programme National de Modernisation des Capacités de Gestion de l'Administration. *Volet: Simplification des procedures et des demarches administratives*. Rabat: 1999.

Royaume du Maroc. Ministre de l'Intérieur. Région Souss-Massa- Draâ. Préfecture d'Agadir Ida Outanane. Secrétariat Général. Division des Collectivités Locales. *Evolution des budgets des collectivités locales relevant de la Préfecture d'Agadir Ida Outanane (exercices 1996/97-1997/98-1998/99)*. nd.

Royaume du Maroc. Premier Ministre. Ministère de la Prévision Economique et du Plan. *Annuaire Statistique, Région Souss-Massa-Draâ, 1998*. nd.

A.9 Termes de référence

ETUDE SUR L'AMELIORATION DES CAPACITES *DE GESTION ET DE COORDINATION DES SERVICES DECONCENTRES*

1- Introduction:

La déconcentration est la délégation de pouvoirs et de responsabilités à des autorités administratives opérant sur le plan local, non élues et non autonomes par rapport à l'administration centrale. Les autorités déconcentrées sont soumises au pouvoir hiérarchique des autorités centrales. Ce sont de simples représentants de l'autorité centrale sur le plan local; elles sont constituées par les services régionaux et/ou provinciaux des Ministères, les préfectures et les wilayas. Elles n'ont ni autonomie budgétaire, ni autonomie administrative.

La décentralisation est l'octroi de responsabilités et de compétences à des assemblées élues qui les exercent de manière autonome et indépendante. Les autorités décentralisées sont soumises au pouvoir de tutelle de l'administration centrale. Les autorités décentralisées sont juridiquement en situation d'autonomie par rapport à l'Etat. Elles disposent d'un budget et d'une administration propres.

Le Maroc a réalisé des progrès indiscutables sur le plan de la décentralisation. Les collectivités locales sont devenues des acteurs à part entière de la vie locale. La grande majorité des services publics de proximité, indispensables pour la vie des citoyens, relèvent de la responsabilité directe ou indirecte des communes dont l'autonomie de gestion ne cesse de s'affirmer tant sur le plan juridique que sur le plan des faits. Certes la capacité d'action des communes demeure relativement limitée dans les domaines économique et social, mais la réforme régionale, récemment engagée (1997), vise justement à combler cette lacune en donnant un nouveau souffle à la politique de décentralisation en vigueur.

Les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées doivent opérer en étroite collaboration. Actuellement on considère au Maroc que la déconcentration est en retard par rapport à la décentralisation, c'est-à-dire que les autorités déconcentrées, plus particulièrement les services extérieurs des ministères, n'ont pas de véritable pouvoir de décision. En outre, elles ne viennent pas en aide aux assemblées élues pour la conception et la mise en oeuvre de leurs plans de développement socio-économique.

Dès lors, on comprend pourquoi la déconcentration constitue, aujourd'hui, un axe majeur et prioritaire dans le programme des réformes que le gouvernement entend réaliser. Mais la déconcentration n'est pas pour autant une fin en soi, bien au contraire, la déconcentration a pour objectif ultime la promotion d'une administration de proximité efficace et capable de faire face aux demandes de la population et aux sollicitations des élus locaux.

Une charte de la déconcentration est en cours d'élaboration par le gouvernement. Elle a pour but d'accélérer le processus de transfert d'attributions, de pouvoirs et de moyens d'action aux services de l'Etat opérant aux niveaux régional, préfectoral, provincial et local. Elle réaffirme que la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Il s'ensuit que le rôle des services centraux doit strictement être limité à la conception des politiques publiques ainsi qu'au suivi et à l'évaluation de leur exécution. Il est bien entendu que l'exécution proprement dite de ces politiques et leur mise en œuvre relèvent de la seule responsabilité des services extérieurs (c'est-à-dire les délégations régionales et/ou provinciales) qui, à ce titre, sont également appelés à apporter une assistance technique aux collectivités locales pour la réalisation des projets de développement économique, social et culturel relevant de leurs responsabilités.

Et afin de combattre avec efficacité la tendance des administrations centrales à conserver le maximum de pouvoirs à leur niveau, la charte prévoit que les ministères sont tenus d'élaborer un schéma directeur de déconcentration, qui sera soumis à l'appréciation d'une commission interministérielle de déconcentration. Ce schéma précise les actes à déconcentrer, les ressources humaines et budgétaires que le ministère concerné, se propose de mettre à disposition de ses services extérieurs, conformément aux nouvelles dispositions réglementaires.

D'autre part, en renforçant nettement le rôle du gouverneur auquel a été confié le pouvoir de gestion et de coordination des services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat, la constitution de 1996 entend créer les conditions favorables à une gestion déconcentrée et intégrée des affaires locales sous l'impulsion d'un centre décisionnel unique doté d'une légitimité constitutionnelle incontestable.

II- Objet de l'étude:

L'étude que l'USAID se propose de réaliser s'inscrit dans la continuité de nombreuses études* de terrain menées en appui à la consolidation de la décentralisation. Elle a pour but de décrire, d'analyser et de faire ressortir les conditions réelles de l'exercice du pouvoir de gestion/coordination des services déconcentrés par le gouverneur. Il s'agit:

① de connaître et d'expliquer de manière concrète comment s'opère la coordination des services extérieurs, quels sont les mécanismes, les supports, les moyens et les outils mis en œuvre par le gouverneur pour gérer et amener toutes les composantes du système déconcentré à mettre en commun les ressources dont elles disposent au service du développement local.

② d'étudier et de décrire les procédés utilisés pour la mobilisation et l'échange de l'information entre la préfecture et les services extérieurs afin d'apprécier et d'évaluer l'utilisation par les services de la préfecture des nouvelles technologies de l'information en tant qu'outil de gestion au service d'une meilleure intégration des politiques sectorielles à l'échelon de la préfecture.

③ de relever les articulations tant horizontales que verticales qui caractérisent les rapports entre la préfecture, les services extérieurs et les collectivités locales d'une part et les collectivités locales, les services extérieurs et les ministères d'autre part.

Les résultats globaux attendus de cette étude sont de deux sortes:

① Permettre aux différents acteurs locaux engagés dans le développement local - autorités locales, élus, partenaires socio-économiques et ONG - de saisir l'importance de réaliser leurs actions sur le terrain de manière concertée et intégrée.

② permettre aux différents SO (Objectifs Strategiques) et SpO (Objectifs Speciaux) de la Mission d'être mieux informés sur le fonctionnement réel du système déconcentré au Maroc, et par conséquent de mieux assister leurs partenaires directs dans la mise en œuvre de leurs programmes et de pousser de leur côté au renforcement de la concertation entre les services publics opérant dans la même zone d'activité.

Afin de maîtriser l'objet de l'étude envisagée et de cerner de manière précise les questions qu'elle soulève, il est proposé de se limiter à une zone d'expérimentation pilote: la préfecture d'Agadir Ida Outanane, chef lieu de la région du Souss-Massa-Drâa. L'examen portera sur quatre délégations régionales et/ou provinciales, ainsi que sur leurs ministères de tutelle: la santé, l'éducation, MATUEH/Environnement et l'hydraulique. Il s'agit des secteurs clés où intervient l'USAID au Maroc.

III- Termes de référence:

Le contractant aura à établir un état du fonctionnement actuel du système déconcentré. Il devra en particulier accomplir les tâches suivantes.

* Les études réalisées et ayant contribué à donner aux municipalités les capacités à assumer leurs responsabilités prévues dans la charte et à soutenir la décentralisation, sont les suivantes:

- Amélioration de la collecte des recettes municipales et examen de la fiscalité locale;
- Planification financière stratégique et établissement de plans et de budgets à long terme;
- Programme d'informatisation dans des municipalités sélectionnées; et
- Etude du développement urbain.

1. Il organisera et réalisera une première réunion d'information avec l'équipe chargé des thémes transversaux à l' USAID , où les consultants présenteront une méthodologie décrivant l'approche de l'étude, la période, le soutien et les moyens requis.

2. Il mettra en place un comité de suivi qui aura pour mission d'examiner l'état d'avancement des travaux, d'assister le bureau d'études, et de réceptionner les rapports d'étude, cités plus bas. Ce comité sera composé de représentants du Ministère de l'Intérieur/Département de la décentralisation et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de la Wilaya d'Agadir et de l'USAID.

3. Il examinera le système de fonctionnement interne de la délégation provinciale (services extérieurs) en termes de structure, de répartition des tâches, et des méhodes de travail employées.

4. Il examinera comment fonctionne réellement le système déconcentré concernant les relations des services centraux des ministères avec les services extérieurs. Une attention particulière sera portée à la délégation de pouvoir, à la définition des missions particulières des services centraux et régionaux, aux attributions à déléguer telles que la gestion des ressources humaines, et à l'établissement des budgets au niveau régional.

5. Il expliquera et décrira comment fonctionne le comité technique provincial, comment les décisions sont prises, et le rôle particulier des services extérieurs dans le processus de prise de décision.

6. Il effectuera un diagnostic organisationnel sur les modalités d'échange et de gestion des flux d'information par les délégations provinciales de l'éducation nationale, de la santé, de l'environnement et de l'hydraulique et la Wilaya.

7. Il examinera la nature des relations de ces services extérieurs avec les collectivités locales, en termes du type et de la fréquence des relations, du type des activités mises en oeuvre conjointement, et du type de l'assistance technique fournie par les services extérieurs aux collectivités locales. Il établira les besoins d'information et de communication pour le fonctionnement de cette co-gestion ou la structure de gestion coordonnée.

8. Il définira les problèmes et les contraintes (en termes de ressources humaines et matérielles, d'échange d'information, et de délégation de pouvoir) qui pèsent sur les services extérieurs dans leur rapport avec leurs services centraux, et leurs conséquences sur leur rapport à l'autorité locale.

9. Il émettra des recommandations concernant la collecte, l'échange et l'utilisation de l'information, verticalement et horizontalement, pour la prise de décision.

10. Il définira les grands paramètres et critères (entre autres, le taux d'encadrement dans les préfectures et les services extérieurs, et la fréquence du recours à l'informatique) à prendre en compte dans la perspective d'une éventuelle reproduction de l'expérience dans d'autres provinces ou préfectures du Souss-Massa-Drâa ou d'autres régions.

11. D'après les résultats de l'étude, il présentera au comité de suivi, oralement et par écrit, ses conclusions et recommandations à l'égard des questions et contraintes identifiées.

12. Selon la diversité des conclusions, il organisera et conduira jusqu'à trois tables rondes pouvant porter sur différents niveaux ou questions de gestion de l'information.

IV– Consultants et niveau d'effort:

Le contractant mobilisera:

1. Deux experts, dont un spécialiste international en science administrative ayant une grande expérience de l'administration locale et de la déconcentration/décentralisation, qui sera le chef de mission; et un expert local ayant une bonne connaissance du système de gestion locale en vigueur dans le Royaume.

Niveau d'effort: 51 jours pour le consultant international et 48 jours pour le consultant local.

2. Un spécialiste de la gestion de l'information dans l'administration locale, ayant une expérience internationale dans le domaine.

Niveau d'effort: 24 jours.

3. Un consultant en ressources humaines possédant une expertise et une expérience relatives à l'administration publique marocaine.

Niveau d'effort: 24 jours.

Il incombera au chef de mission d'oeuvrer en coordination avec les trois autres consultants.

Le chef de mission et les autres consultants devront maîtriser la langue française et avoir une expérience en Afrique du Nord. Une expérience au Maroc est souhaitable.

Le chef de mission devra avoir une bonne connaissance du système de décentralisation des Etats-Unis.

V- Période de la mission:

La mission débutera le ou vers le 17 fevrier 2000 et devra s'achever au plus tard le 15 mai 2000.

VI- Relations et responsabilités:

Le contractant sera responsable devant le chef de l'équipe en charge du thème transversal de l'USAID-Maroc et/ou sa représentante. Le contractant collaborera étroitement avec la Wilaya d'Agadir, le Ministère de l'Intérieur (Département de la decentralisation/ DGCL), et le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Il coopérera également avec les différentes administrations concernées par l'étude (Santé, Education, Hydraulique, Environnement. En collaboration avec la Préfecture d'Ida Outanane, le contractant devra mettre en place le comité de suivi mentionné à la section III.

VII- Produits à livrer:

Après avoir accompli les tâches précitées, le contractant élaborera un projet de rapport en français, qu'il soumettra aux membres du comité de suivi ainsi qu'aux autres interlocuteurs de l'étude.

Ce projet de rapport comprendra, entre autres:

- Une analyse et une description de la manière dont l'information est échangée et dont les flux d'information sont gérés par la Wilaya et les services extérieurs;
- Les mesures qu'il convient de déconcentrer, et les outils qui sont requis (délégation effective, formation continue, ressources matérielles et humaines) pour assurer la déconcentration;
- Un résumé des résultats et des conséquences de la déconcentration sur la prise de décision, la mise en oeuvre des programmes, la mise en application des règlements, etc.;
- Des recommandations relatives aux réformes qui sont requises pour soutenir la déconcentration; et
- Les priorities à instaurer pour le renforcement et la promotion de la politique de déconcentration.

Le contractant organisera au moins deux ou trois tables rondes, en fonction des conclusions de l'étude, qui porteront sur différents niveaux ou questions de gestion de l'information. Participeront à ces tables rondes les membres du comité de suivi et d'autres responsables à identifier, qui comprendront éventuellement le directeur régional de l'hydraulique, le délégué médical de la province, le délégué de l'éducation nationale, et le délégué de l'habitat et de l'environnement.

Dans les 10 jours suivant la réception des observations et des éventuelles recommandations, le contractant établira le rapport définitif et le soumettra en 25 exemplaires, en français et en anglais, accompagné d'un résumé analytique en arabe. Ces documents seront soumis sur papier et sur disquette de 3,5 pouces en Microsoft Word 97.

Durant le temps passé au Maroc, il est autorisé une semaine de travail de six jours. Aucune prime n'est autorisée.