

SOMMAIRE:

La Ville Marocaine et la Territorialisation des Politiques Publiques	
Abdellatif RAJRAJI / Driss AIT EL HAJ	3
La Gouvernance Territoriale ; Comme Processus de Développement Harmonieux	
Lamia EL MOUJAHID.....	21
OPEN DATA, Un Levier Pour la Croissance Économique des Collectivités Territoriales	
Said HOUARI.....	47
La Gestion Financière Territoriale À La Lumière des Indicateurs De Performance PEFA –Cas Du Maroc-	
Hassan ABOU-ELKACIM/ EL WALI Mohammed.....	83

La ville marocaine et la territorialisation des politiques publiques

Driss AIT EL HAJ,
Docteur, Université Ibn Zohr, Agadir,
Mail : d.aitelhaj@uiz.ac.ma

Abdellatif RAJRAJI,
Docteur, Université Cadi Ayyad,
Marrakech,
Mail : abdou.rajraji@gmail.com

Résumé :

De nombreuses collectivités territoriales se sont aujourd'hui engagées dans des démarches de territorialisation. Elles permettent de répondre aux défis démocratiques et organisationnels qui s'imposent aux collectivités : exigences de proximité et de participation pour le citoyen, adaptation des politiques aux diversités et spécificités des espaces, désirs de transversalité et d'une gestion efficace des services pour l'action publique locale.

Dans le sens du management public le terme de la territorialisation signifie le transfert de la décision publique du système de l'Etat vers le système de collectivité ou de la région. Il s'agit de conférer aux collectivités locales des compétences plus étendus pour qu'elles puissent participer à la définition des politiques publiques. Également, en termes de participation des citoyens dans l'affaire publique, la tendance générale tend vers le fait de faire participer les individus par le biais de la démocratisation des systèmes politiques dans le processus de prise de décision.

Dans cet article nous essayerons de définir la territorialisation de la politique publique, ses tendances, ses outils, ses défis et les moyens pour la réussir. Ensuite nous essayerons de mettre l'accent sur les avantages que la ville, en tant qu'une unité de la territorialité de l'action publique, peut tirer de cette orientation pour promouvoir son développement.

Mots clés : Territorialisation, politique publique, Décentralisation, Déconcentration, développement territorial

Abstract :

Many local authorities have now engaged in territorialization approaches. They make it possible to respond to the democratic and organizational challenges imposed on communities: proximity and participation requirements for citizens, adaptation of policies to the diversity and specificities of spaces, desires for transversality and effective management of services for local public action.

In the sense of public management, the term territorialization means the transfer of public decision-making from the state system to the system of collectivity or the region. The aim is to give local authorities more extensive powers so that they can participate in the definition of public policies. Also, in terms of citizen participation in public affairs, the general trend tends towards involving individuals through the democratization of political systems in the decision-making process.

In this article we will try to define the territorialization of public policy, its trends, its tools, its challenges and the means to achieve it. Then we will try to emphasize the advantages that the city, as a unit of the territoriality of public action, can derive from this orientation to promote its development.

Key words: Territorialization, public policy, Decentralization, Deconcentration, territorial development

Introduction :

En géographie le terme de territorialisation signifie la transformation d'un espace à un territoire, elle « *désigne le processus de fabrication d'un territoire* » (BEUCHER, 2017). En économie la territorialisation désigne l'implémentation des unités de production dans des nouveaux territoires dans leur processus de croissance. Il est défini aussi comme étant « *un processus de représentation du territoire qu'il ne faut pas confondre avec une simple combinaison de changement d'échelle combiné de relation entre acteurs et d'instrumentalisation* » (Signoret, 2008).

Dans le sens du management public le terme de la territorialisation signifie le transfert de la décision publique du système de l'Etat vers le système de collectivité ou de la région. Il s'agit de conférer aux collectivités locales des compétences plus étendus pour qu'elles puissent participer à la définition des politiques publiques. Également, en termes de participation des citoyens dans l'affaire publique, la tendance générale tend vers le fait de faire participer les individus par le biais de la démocratisation des systèmes politiques dans le processus de prise de décision.

Dans cet article nous essayerons de définir la territorialisation de la politique publique, ses tendances, ses outils, ses défis et les moyens pour la réussir. Ensuite nous essayerons de mettre l'accent sur les avantages que la ville, en tant qu'une unité de la territorialité de l'action publique, peut tirer de cette orientation pour promouvoir son développement. Au Maroc, actuellement « *Le territoire national abrite 278 villes et 74 centres délimités, soit 352 entités urbaines. Cette structure est marquée par une nébuleuse de petites villes de moins de 50 000 habitants et des villes moyennes de moins de 100 000 habitants qui représentent ensemble près de 70% du nombre total des villes* » (Conseil Economique Social et Environnemental, 2017).

1. Les modes de la territorialisation des politiques publiques

La tendance en matière de territorialisation des politiques publiques au Maroc tend vers une mutation de la relation entre l'Etat et l'Unité territoriale (région, ville, commune...) d'une relation verticale à une relation horizontale, ou bien d'une approche descendante à une approche ascendante. Ce changement fait naître un ensemble de nouveaux concepts au niveau national. Ainsi, nous essayerons de présenter des éléments de définitions des termes les plus utilisés dans la sphère des politiques publiques.

1.1. La régionalisation des politiques publiques

Avant de définir le terme de régionalisation il est important d'abord de définir le terme de région. En effet, l'article 3 de la loi organique 111-14¹ a défini la région comme étant « *une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale décentralisée du Royaume, fondée sur une régionalisation avancée* » Cette définition juridique démontre que la région est un niveau de la décentralisation du royaume. Cela nous permet de définir la régionalisation de la politique publique comme étant un processus de délégation du pouvoir de l'Etat à la région.

Dans d'autre pays la régionalisation dépasse la simple décentralisation des politiques à l'autonomisation dans les systèmes politiques. Par exemple, le système fédéral dont la région prévoit et décide son avenir sans faire appel au pouvoir central. C'est le cas du système adopté par l'Espagne, l'Allemagne...etc. Ce type de régionalisation est appelé « *la régionalisation politique* » (BEUCHER, 2017).

¹ Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

Au Maroc la réforme du système de la régionalisation de 2015 vise à permettre à la région de répondre aux besoins des habitants en adoptant une approche de proximité administrative et politique. La région au Maroc actuellement dispose de compétences plus étendues et des moyens financiers importants, par rapport à l'ancien mode, pour exécuter son plan régional de développement. Le découpage régional de 2015 regroupe dans la même région des villes de différentes tailles. Cela vise à créer une solidarité et une coopération entre les villes de la même région par l'adoption de politiques régionales spécifiques. Par exemple, dans la région de Casablanca-Settat on trouve la ville de Casablanca comme une métropole et la ville de Berrechid comme une petite ville qui est liée économiquement à la capitale de la région. Mais cette logique n'est pas généralisée dans toutes les régions. Par exemple à la région Draa-Tafilalet les cinq villes qui composent cette région sont toutes des petites villes avec moins de 100.000 habitants.

La régionalisation de la politique publique passe actuellement par l'obligation d'élaboration du Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire (SRAT) et du Programme de Développement Régional (PDR). Il s'agit de deux documents qui projettent la région dans son avenir. La spécificité de ces documents réside dans le fait que la législation exige la participation de tous les acteurs lors d'élaboration de ses projets et ses actions². C'est pour cette raison que la procédure d'élaboration de ces documents exige la concertation des citoyens de la région pour voir leurs besoins et les transformer en projet de développement.

1.2. La Déconcentration des politiques publiques

Le Maroc adopte depuis plusieurs années la politique de la déconcentration. Cette volonté politique et juridique se fait sur trois

2 Article 7 du décret n° 2-16-299 du 23 ramadan 1437 (29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du programme de développement régional, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration, BO 6562 du 20 avril 2017.

niveaux : la déconcentration régionale, la déconcentration provinciale et la déconcentration communale qui permet une gestion spécifique aux grandes villes basée sur le mode des arrondissements³.

L'article 3 de la charte nationale de la déconcentration administrative⁴ a défini la déconcentration administrative comme étant « *un système d'organisation administrative accompagnant l'organisation territorial décentralisée du Royaume fondée sur la régionalisation avancée et un outil principal pour la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat au niveau territorial. Elle repose sur le transfert de compétences et de moyens et d'allocation de crédits aux services déconcentrés au niveau territorial, en vue de leur permettre d'accomplir les missions qui leur sont dévolues et de prendre l'initiative dans un objectif d'efficacité et d'efficience* ».

Le service déconcentré désigne donc la délégation des pouvoirs de l'Etat aux entités et départements régionaux relevant des ministères. En effet, le Maroc a entamé l'adoption d'une nouvelle vision concernant la déconcentration de l'administration publique. Ladite vision a pour mission de répondre aux objectifs suivants⁵ :

- Le renforcement de l'efficacité de l'Administration déconcentrée en améliorant les relations vis-à-vis de ces Administrés (relation Administration- Citoyen) ;
- L'assistance, appui et conseil aux élus locaux (relation Administration - Elus) ;
- La mise en place des politiques publiques intégrées et efficaces en mesure de réaliser la cohérence et la synergie nécessaire entre les politiques publiques (relation Administration - Administration).

³ Cette logique concerne six villes au Maroc : Casablanca, Rabat, Salé, Tanger, Fès et Marrakech

⁴ Décret n° 2-17-618 du 26 Décembre 2018 portant charte nationale de la déconcentration administrative, publié au BO N° 6740 du Janvier 2019

⁵ Ministère de la réforme de l'Administration et de la fonction publique (2018). « Vers une nouvelle vision de l'Administration déconcentrée » Consulté le 27 Décembre 2018 accessible à l'adresse <http://www.mmsp.gov.ma/fr/decline.aspx?r=6&m=3>

1.3. La Décentralisation des politiques publiques

La décentralisation signifie que le territoire s'occupe lui-même de répondre aux exigences et aux besoins des citoyens. C'est-à-dire que la collectivité territoriale planifie le devenir du territoire par des décisions et des plans élaborés au niveau territorial. Ainsi, l'Etat dans cette logique de décentralisation se limite à jouer un rôle d'orientation stratégique et du financement et non plus de décideur.

Dans un système de décentralisation l'enjeu majeur est de s'assurer de la compétence des élus à réussir l'exécution des plans de développement. Cette relation dualiste entre l'Etat et l'entité décentralisée exige la disposition des outils d'intervention de l'Etat dans le cas où les élus ne sont pas en mesure de défendre l'intérêt général du pays ou des citoyens. Dans ce cadre le Maroc a investi des efforts dans la juridiction financière⁶ pour le contrôle financier des collectivités par la Cour des Comptes qui décentralise elle-même ses compétences aux cours régionales des comptes afin d'évaluer les politiques publiques locales efficacement.

Il est important de signaler que l'Etat reste l'initiateur essentiel des grandes politiques de développement au Maroc, et que les entités décentralisées adoptent ces politiques chacune à ses besoins et ses spécificités. Dans ce sens le grand chantier de l'Initiative National de Développement Humain (INDH), une politique de l'Etat en matière de développement humain, est géré au niveau local par des comités spécifiques et chaque territoire oriente les projets de l'INDH aux besoins spécifiques de sa population. A Ouarzazate par exemple, les projets de l'INDH sont principalement orientés vers l'alimentation de la population en eau potable et la scolarisation des filles rurales, alors qu'à Rabat les initiatives sont

⁶ Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières. (BO 5030 du 15 août 2002)

orientées vers des projets en relation avec les actions entrepreneuriales et l'emploi.

Egalement l'Etat a adopté des politiques publiques sous forme de plans sectoriels. Le plan d'Emergence est territorialisé dans les villes marocaines à savoir : Casablanca, Rabat, Marrakech et Tanger pour développer des activités d'Offshoring ; le Ghareb, le Saïss et le Souss développeront des Agrotech ; et Agadir et Dakhla ont vocation à devenir des plateformes de transformation du poisson (Agence de l'Oriental, 2014).

2. Les outils de la territorialisation des politiques publiques

Pour territorialiser une politique publique l'Etat a mis en œuvre un ensemble d'outils développés et ayant fait leur preuve dans le monde entier. Nous présentons dans ce point les trois outils les plus utilisés par l'Etat au Maroc à savoir : le partenariat, la contractualisation et la participation.

2.1. Le partenariat

Le partenariat consiste à mettre en commun les moyens et les outils pour réaliser un projet, ou pour résoudre une problématique qui concerne tous les acteurs. C'est un terme qui a été utilisé souvent dans le secteur social pour définir l'action de mettre en commun les forces sociales pour défendre des intérêts communs. Actuellement le terme du partenariat tend vers la gestion en commun des ressources entre l'Etat (public) et les initiatives privées (Privé). Ceci a donné naissance à un nouveau concept devenu ensuite un nouveau mode de gestion de l'affaire publique : Partenariat Public-Privé (PPP).

L'institution de l'Etat, dans le monde entier, ne peut plus réaliser certains projets par ses propres moyens. Surtout s'il s'agit de projets d'envergure tels que les aéroports, les stades de football, les routes intercontinentales...etc. C'est pour cette raison qu'il fait appel aux autres

acteurs dans le cadre de partenariat soit pour financer ou pour réaliser de tels projets.

Ce mode de management est aussi un outil efficace de la territorialisation des politiques publiques. Il permet de faire participer les autres acteurs du secteur privé ou public dans la réalisation et l'exécution des actions et des projets programmés par les politiques publiques.

Cet outil a été utilisé au Maroc dans le secteur d'habitat dans le cadre du programme national de lutte contre les bidonvilles. Aussi, il a été employé dans la gestion de l'eau potable et du transport en commun dans les grandes villes dans le cadre de la concession. En cela nous avons supposé que la concession soit un mode théoriquement d'origine du terme du partenariat.

Au niveau local, le partenariat a été développé entre les communes et les associations pour la réalisation des objectifs en commun, « *dans un partenariat public communautaire, les associations conçoivent et mettent en œuvre des programmes de développement social ainsi que des opérations spécifiques en vue d'améliorer les conditions de certains groupes sociaux ou de quartiers marginalisés* » (GAGNON, 1991).

Actuellement le Maroc a adopté une loi⁷ spécifique pour la gestion du PPP. Cette orientation fera objet d'une analyse détaillée dans cette recherche au niveau de la partie concernant la présentation du rôle du secteur privé en tant qu'acteur du marketing territorial.

2.2. La contractualisation

La contractualisation est un processus par lequel l'Etat et une entité publique concernée établissent et mettent au point de manière participative les différents engagements réciproques devant définir le cadre de

⁷ Dahir n° 1-14-192 du 1 rabii I 1436 (24 décembre 2014) portant promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé (BO 6332 du 5 février 2015)

développement et d'amélioration de gouvernance pour atteindre les objectifs de performance assignés (MEF, 2012)⁸.

La contractualisation se matérialise par la signature d'un contrat qui présente l'ensemble des mesures à mettre en œuvre relatives aussi bien à la gouvernance de l'entité publique concernée qu'aux programmes d'investissement et au renforcement de sa capacité de gestion.

Il existe plusieurs types de la contractualisation : des contrats Etat-établissement public, Etat-collectivité territoriale et Etat-Entreprise publique. Ceci démontre que cet outil de la territorialisation de la politique publique concerne seulement l'Etat et les entités publiques, ce qui le différencie du partenariat.

Au niveau national, l'Etat a signé plusieurs contrats programmes avec les entités publiques dans ces dernières années. Concernant les villes, l'Etat et certaines villes ont signé plusieurs contrats de développement dont les plus importants sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 1 : Contractualisation Etat-Villes au Maroc 2014-2015 :

Ville	Projet	Date de signature	Délai	Budget en de Milliard DH
Marrakech	Marrakech, cité du renouveau permanent	2014	2014-2017	6.3
Rabat	Rabat Ville Lumière, Capitale Marocaine de la Culture	2014	2014-2018	9,0

⁸ MEF. (2012). « Guide de la contractualisation entre l'Etat et les entreprise et établissements publics »

Al-Hoceima	Al-Hoceima Manarat Al Moutawassit	2015	2015-2019	6,51
------------	-----------------------------------	------	-----------	------

Source : Adapté par les auteurs.

2.3. La participation

L'approche participative signifie que le citoyen participe à la définition et l'élaboration de la politique publique. Des efforts et des textes juridiques ont été mis en place pour asseoir cette participation du citoyen lors de la prise de décision à propos de l'avenir de son territoire. Néanmoins, et malgré lesdits efforts, au Maroc cette participation reste assez modeste. Les faibles taux de participation aux élections ne dépassant pas 50% en est la confirmation. Ceci remet en question l'efficacité des actions publiques dans cette logique de participation.

La participation comme outil de la territorialisation de la politique publique est un élément déterminant, mais reste à évaluer l'efficacité de cette participation. En pratique, les collectivités territoriales font appel aux cabinets privés lors de la définition et l'élaboration des plans de développement, ce qui limite la communication entre les habitants et les experts dudit cabinet qui ne sont pas originaire du territoire en question. Ceci fait que la langue et la culture locale deviennent des obstacles à la réussite de la concertation et donc une limite en matière de qualité des données collectées par les experts. Ce constat est aussi confirmé pour les cas des appels aux cabinets étrangers pour l'élaboration des PDR des régions. En effet, ces limites posent la problématique de la compétence nationale et aussi celle du rôle que peut jouer l'Université publique dans le cadre du partenariat entre les acteurs d'un territoire donné.

Dans ce cadre et pour réussir la participation des citoyens dans l'affaire publique, il est nécessaire de mettre en œuvre des actions de communication pour restaurer la confiance entre l'administration et l'administré. Le citoyen veut retrouver ses recommandations et ses demandes dans les projets réalisés réellement.

3. Les défis de la territorialisation des politiques publiques

Les défis liés à la territorialisation de la politique publique peuvent être analysés en fonction des trois groupes d'intervenants dans son processus. D'abord au niveau de l'Etat initiateur de la politique, ensuite au niveau de la collectivité territoriale qui est entité responsable de l'exécution de ladite politique, et enfin au niveau de l'utilisateur de cette politique à savoir le citoyen et la société civile.

3.1. Défis liés aux missions de l'Etat

L'Etat en tant qu'initiateur de la politique publique via ses institutions législatives et exécutives, et via les différents ministères, intervient dans le territoire par le biais des stratégies prédéfinies et élaborées au niveau central. Cette manière de faire débouche sur des conflits d'ordre organisationnel et politique lors de l'exécution desdites stratégies. Il importe également de signaler que la durée d'une politique publique dans un secteur définie dépasse souvent la durée du mandat politique. Ceci induit des modifications au niveau de certains programmes après l'arrivée d'un nouveau ministre, ce qui cause la rupture de la confiance entre le citoyen et l'administration.

Une politique publique dans une logique de décentralisation et de régionalisation doit être définie de concert avec les différentes politiques adoptées au niveau territorial. C'est le cas dans des pays comme l'Espagne où l'Etat adopte certaines politiques qui sont à la base des stratégies développées au niveau des provinces et des gouvernements locaux (par exemple : dans le secteur éducatif, chaque région adopte son programme scolaire).

Le processus de décentralisation de la politique publique diffère d'un ministère à l'autre. Par exemple, au niveau du ministère de l'Intérieur le Wali et le président de la région ont des compétences et des pouvoirs assez importants pour intervenir dans le développement des territoires, mais les autres ministères restent moins présents. Au niveau du ministère de la

jeunesse et du sport, par exemple, la décision de la construction d'un terrain de proximité dans une commune s'effectue au niveau central⁹.

Dans ce sens, la charte de la déconcentration peut influencer positivement l'avenir de la territorialisation des politiques publiques à condition qu'elle soit respectée par les ministères et que les acteurs territoriaux déconcentrés seront en mesure d'appliquer ses orientations et ses dispositions en la matière.

3.2. Défis liés aux missions de la collectivité

La collectivité territoriale (Conseil de la région, Conseil de la province, la commune) est l'unité territoriale qui exécute la politique publique et qu'élabore les actions et les programmes de développement. Cependant, ce rôle primordial donné à cette entité, surtout après la réforme de la réglementation des collectivités territoriales en 2015¹⁰ ayant élargie les compétences de la collectivité territoriale en matière des attributions et du financement, n'a pas été accompagné au niveau politique. En réalité, les partis politiques persistent souvent à reconduire les mêmes personnes pour gérer l'affaire locale, c'est-à-dire que la réglementation change mais la mentalité et le mode de gestion reste figé. Ceci se confirme par le taux¹¹, qui reste non négligeable, des conseillers ayant des niveaux de scolarisations primaires et qui sont entrain de définir le devenir des territoires. Cette logique de gestion des collectivités territoriales impacte négativement sur la réussite de la politique publique dans sa globalité.

Autre que ces limites liées aux élus et à la politique des partis, il existe au niveau des collectivités d'autres limites d'ordre financier et humain qui affectent négativement la territorialisation et remet en cause la confiance des citoyens au système de gestion de la collectivité territoriale. Cela se matérialise actuellement par le nombre et l'ampleur des

⁹ En 2017 le ministère de la jeunesse a lancé un programme national de construction de 832 terrains du sport dans les communes rurales et périurbaines.

¹⁰ Adoption des lois cadres des régions, des provinces et des communes.

¹¹ S'il y a des statistiques officielles dans ce sens ça sera parfait

manifestations de jeunes et des populations de certaines régions qui revendiquent des rencontres directes avec les ministres et les hauts responsables au niveau central et non pas avec les présidents des communes ou des présidents des régions¹².

3.3. Défis liés à la population locale « le citoyen »

La réussite du processus de la territorialisation des politiques publiques nécessite l'implication de la population et de la société civile dans les différentes étapes de l'élaboration des plans de développement locaux. En réalité, les collectivités locales au Maroc n'arrivent encore pas à mobiliser pleinement les individus lors de la définition des plans de développement. Elles se limitent au plus grand respect des exigences légales en la matière, bien que la législation exige l'organisation des concertations avec la population lors du diagnostic territorial. Mais, en pratique, ces concertations se font en générale avec certaines associations ne représentant pas toutes les catégories de la population (ISA, 2013)¹³.

Pour pallier cet obstacle, les collectivités locales doivent mettre en œuvre de nouvelles méthodes et de nouveaux canaux de communication et d'instaurer des sondages périodiques sur l'évaluation d'un tel projet ou d'une telle action. Cela renforcera plus la relation entre la population et la collectivité territoriale. Aussi, il est important d'investir plus dans la communication virtuelle via les réseaux sociaux afin d'asseoir une culture d'échange et d'interaction permanente entre les citoyens et leur commune. A cela s'ajoute la nécessité de développer l'idée de démocratie de la proximité qui repose sur le projet de rapprocher la décision locale des

¹² Dans ce sens plusieurs visites ministérielles ont été effectuées aux régions ayant connues des manifestations :

- Visite des ministres à Al-Hoceima 22 Mai 2017 ;
- Visite du ministre de l'énergie et mines à Jerada le 6 Janvier 2018 ;
- Visite de Madame le Secrétaire d'Etat chargé de l'eau à Zagora le 25 Octobre 2017 ;

¹³ ISA : Institut Supérieur d'Administration

habitants, de répondre à leurs questions ainsi qu'à leurs attentes (AZOUAOUI, 2018).

En ce qui concerne les associations, elles constituent de plus en plus un élément déterminant dans l'affaire locale. La réussite de la mobilisation des associations dans un projet de développement de la ville contribue à l'établissement de la confiance entre l'administration et le citoyen.

4. Réussir la territorialisation des politiques publiques au Maroc

Afin de dépasser les limites précitées, et pour réussir la territorialisation des politiques publiques, l'utilisation de certains outils tels que la régionalisation, la contractualisation et la coordination entre les collectivités territoriales s'impose.

4.1. L'adoption de la Régionalisation avancée

La régionalisation est un mode de management public important qui a été utilisé dans le monde entier. La réussite de la régionalisation au Maroc nécessite l'accélération du processus de mise en œuvre de la réglementation en vigueur, surtout qu'après quatre années de la réforme de la régionalisation avancée certains textes juridiques ne sont pas encore adoptés. Également il est essentiel d'assurer une coordination entre les acteurs publics pour permettre à la région d'exercer ses compétences comme elles sont définies par la loi organique de la région, afin d'éviter la multiplicité et les interactions entre les actions des acteurs.

La réforme des Centres Régionaux d'Investissement sera également un levier important de la réussite de la régionalisation au Maroc. En effet, les CRI sont chargés de la promotion entrepreneuriale et de l'attractivité des investissements privés. Cette réforme sera présentée en détails par la suite puisque le CRI fait partie des acteurs importants du marketing territorial.

La réussite de la territorialisation par la régionalisation passe par l'adoption, par les régions, des politiques d'attractivité afin de permettre la

différenciation de chaque région par les avantages comparatifs dont elle dispose. L'objectif majeur de cette territorialisation étant le respect des spécifications sociales et culturelles de chaque région.

4.2. Renforcement de la contractualisation Etat-Collectivité ou Etat-ville

Pour réussir la territorialisation et l'autonomisation de la région, la contractualisation reste un mode efficace qui répond aussi bien aux besoins de la collectivité en matière de financement et de suivi qu'aux besoins de l'Etat de disposer d'un outil de pilotage et de contrôle et de suivi des réalisations des collectivités.

Le contrat Etat-collectivité permet de développer les bonnes pratiques en matière de gouvernance dans le management public. En réalité, ce mode prévoit des mesures et des instances de gouvernance à savoir le comité de pilotage, comité de suivi et comité du reporting. Comme il est possible de prévoir d'autres comités selon l'importance du contrat et la multitude des intervenants.

Le développement de ce mode dans les régions du royaume permettra l'élaboration de bilan périodique de la politique de la régionalisation, et également aux instances de contrôle d'avoir des bases d'indicateurs de suivi, et à la collectivité de prendre des mesures correctives et préventives afin de réussir l'exécution des projets prévus par ledit contrat.

4.3. La coordination et la solidarité entre les régions

La coopération et la solidarité est une nouvelle logique de mangement public. Le partage d'expériences, des informations et des plans permet aux régions de se positionner au niveau national. Dans ce cadre, le Maroc a mis en place un fond de solidarité entre les régions sachant que les

12 régions sont hétérogènes et ne disposent pas toutes des mêmes moyens financiers et techniques.

La solidarité entre les régions aide à la réussite de la territorialisation des actions publiques. En effet, « *la coopération entre les collectivités territoriales, à l'échelle de la région par exemple, est souhaitable pour que chacune puisse construire ses propres avantages comparatifs, complémentaires les unes des autres* » (Maurel, 2004). Dans ce sens, au Maroc les présidents des régions ont créé une association des présidents qui se charge de partager les bonnes pratiques et les projets et les idées innovantes.

Le fond de solidarité interrégionale permet aux régions de se financer suivant certains critères qui sont fixé par le décret n° 17-667¹⁴ comme suit :

- Indice de développement humain régional ;
- Produit intérieur brut par habitant ;
- Nombre de chômeurs ;
- Nombre de la population rurale ;
- La nature des projets à financer selon la priorité des politiques publiques.

¹⁴ Décret n° 2-17-667 en date du 20 Novembre 2017 fixant les critères de répartition des recettes du Fonds de Solidarité Interrégionale (en arabe)

Conclusion :

De nombreuses collectivités territoriales se sont aujourd'hui engagées dans des démarches de territorialisation. Elles permettent de répondre aux défis démocratiques et organisationnels qui s'imposent aux collectivités : exigences de proximité et de participation pour le citoyen, adaptation des politiques aux diversités et spécificités des espaces, désirs de transversalité et d'une gestion efficace des services pour l'action publique locale.

Pourtant, les modalités de mise en œuvre, multiples, sont souvent discutées car elles pourraient provoquer des effets inattendus : une complexité accrue de l'action publique, une rupture de l'équité territoriale...

La territorialisation des politiques publiques et des services nécessite des évolutions culturelles et dans les modes de faire. Il s'agit de repenser les processus de conception, de mise en œuvre des actions mais aussi de décision avec une place à trouver pour les habitants et les usagers, ainsi que de transformer les pratiques internes de management et de gouvernance.

La gouvernance territoriale ; comme processus de développement harmonieux

Governance territorial, as harmonious development process

Lamia EL MOUJAHID,
docteur of economics, UCA-Marrakech
Email : elmoujahidlamia1@gmail.com

Abstract:

The conceptions of development, which prevailed until the 1980s, couldn't create the conditions for economic and social development, on the contrary, they aggravated social and spatial inequalities both at the global level and at the local level. Thus, the solutions conveyed by liberal approaches, essentially macro-economic, have shown their limits and hardly seem to provide innovative answers to development issues. It's in this context that Morocco embarked in the early 1990s on a new territorial conception of development. This new conception has resulted in several constitutional and institutional reforms that have established local government as the main actor in territorial development by giving them ever wider powers and responsibilities. This article aims to present this new conception of development which is based on new concepts and new approaches by answering the following questions: To what extent can territorial governance be an essential lever for territorial development? What are the foundations of this new conception? What are its objectives ? What is the role of local actors? What are the contributions and the limits of this conception?

Keywords: development, territorial development, governance, local government, participatory approach, actor, decentralization, deconcentration, advanced regionalization.

I. Introduction

La gouvernance territoriale est un concept d'actualité, véhiculé surtout à partir des années 90, s'impose aujourd'hui dans les milieux universitaires, politiques, et chez les praticiens, comme étant une nouvelle approche de développement territorial susceptible de promouvoir un développement harmonieux et cohérent.

En effet, la gouvernance territoriale est un mode de gestion politique locale focalisant sur la mobilisation des ressources humaines, et sur la capacité à réguler un territoire dans le cadre d'un système partenarial avec des acteurs divers visant le bien commun et l'intérêt général.

Conscient, de l'importance de la gouvernance territoriale, la Maroc a accordé ces dernières années, une attention particulière à travers la mise en place de plusieurs réformes institutionnelles et constitutionnelles notamment :

- La nouvelle constitution de 2011 qui a accordé une place particulière à la gouvernance à travers le renforcement des principes de la gouvernance à savoir la transparence, la reddition des comptes, l'efficacité et l'efficience, le respect de l'intérêt général, le contrôle et l'évaluation.
- Les hautes orientations royales visant à asseoir les bases d'une bonne gouvernance et à améliorer la qualité des services publics en tant que préalables à l'amélioration des conditions de vie des citoyens.
- La création d'un département ministériel chargé de la gouvernance.

Plusieurs facteurs d'ordres socioéconomiques et politiques ont conduit au renforcement des mécanismes de la gouvernance territoriale. Il s'agit notamment de la mondialisation, l'échec des réformes entreprises par le Maroc au lendemain de l'indépendance, et les effets néfastes du programme d'ajustement structurel (PAS).

Cette nouvelle conception s'est traduite par l'instauration d'une nouvelle approche de développement visant la décentralisation, la déconcentration et la régionalisation avancée. Elle s'est traduite également par une nouvelle dynamique qui vise la mobilisation d'acteur au niveau local afin de les impliquer dans le processus de développement local.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'objet de cet article, il s'agit tout d'abord de donner un aperçu historique sur les modèles de développement au Maroc, puis, nous allons présenter les processus de décentralisation, de déconcentration, de régionalisation avancée tels qu'ils sont conçus et mis en œuvre à travers les différentes réformes constitutionnelles et institutionnelles entreprises. Nous allons s'efforcer également, à l'issue de ce travail, de montrer les limites auxquelles se heurtent cette dynamique dans la mesure où le rôle des collectivités territoriales récemment constituées, se heurte à des difficultés d'ordre juridique, économique et social.

La méthodologie poursuivie dans cet article consiste à appréhender les différents documents, rapports, et articles qui s'intéressent à cette problématique notamment les rapports du conseil économique, social et environnemental (CESE), les rapports du HCP, les textes législatifs, et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales.

II. Les modèles de développement au Maroc au fil de l'histoire

1. Echech des modèles de développement classiques

Depuis l'indépendance le Maroc s'est présenté comme un chantier interminable de réformes et cela pour des raisons aussi bien internes qu'externes¹⁵.

Les raisons internes sont liées bien évidemment à la pauvreté, à l'exclusion et aux inégalités sociales et spatiales. Et les raisons externes se manifestent essentiellement sur le plan économique (la mondialisation), politique (la montée en puissance du rôle la société civile et le recul du rôle de l'Etat providence) et environnemental (dégradation de l'environnement).

Le problème majeur qui s'impose, était celui de remédier aux dysfonctionnements socio-économiques causés par la colonisation, et par là créer les nouvelles conditions politiques, sociales et culturelles pour un nouveau modèle de développement harmonieux, cohérent, intégré et équitable.

La première décennie après l'indépendance, l'Etat marocain centralisateur, interventionniste et dirigiste, s'est présenté comme le principal décideur et le principal investisseur dans les secteurs clefs de l'économie marocaine.

La conception de développement véhiculée à l'époque est celle d'un développement « par le haut ». Selon cette conception, l'Etat est l'acteur principal du développement ; les collectivités territoriales ont été reléguées au second plan ; leur rôle consistait à assurer l'accompagnement des décisions prises par le haut.

Cette conception classique de développement s'est traduite par plusieurs mesures telles que : le plan quinquennal, le plan triennal, et le plan biennal. Toutefois, ces mesures n'ont pas pu renverser la tendance. Nous constatons, alors que la première décennie de l'après indépendance a été

¹⁵ AZBEG, hynd SAIDI, Processus de démocratisation et monarchie constitutionnelle au Maroc, thèse de doctorat en droit public, université de Bordeaux Montequieu, 2014.

marquée par une régression généralisée, tant au niveau économique qu'au niveau social.

Face à ce déficit d'ordre économique et social, le Maroc s'est engagé dans une politique libérale à travers le recours au PAS . Cette nouvelle orientation s'est traduite par des décisions importantes; l'Etat providence a cédé progressivement la place à une politique libérale plus accentuée, notamment dans les domaines de production et d'exportation.

Cependant, le PAS, n'a pas pu engager le pays dans un réel développement, mais il l'a engagé dans une nouvelle ère ; celle du marché mondial, du libre-échange, du libéralisme dans tous ses états, mais aussi dans une ère marquée par le recul de l'interventionnisme, du dirigisme et du recul de l'Etat providence.

Les conséquences néfastes du PAS ont poussé le Maroc, durant les années 80, à s'engager clairement dans des réformes permettant le renforcement des équilibres macro-économiques, la promotion du secteur privé, la lutte contre la pauvreté et les inégalités spatiales et sociales. Des réformes ont été engagées, notamment dans le cadre du programme d'appui à la réforme de l'administration publique. Ces réformes visaient à se démarquer des modèles de développement précédents, qui ont montré leur limite, et ont interpellé les décideurs marocains, à repenser leur intervention et à construire un nouveau modèle adapté aux exigences du contexte national et international. D'où le recours à une approche de développement « par le bas ».

2. Emergence d'une nouvelle conception de développement par le bas

Les échecs au niveau économique et social ont conduit, à partir des années 90, à une nouvelle vision, à une nouvelle conception et à une nouvelle approche de la question de développement; ce changement dans la réflexion vise à dépasser les conceptions de développement « par le haut »,

qui n'ont pas abouti aux résultats escomptés, à une conception de développement « par la bas ».

C'est dans le cadre de grands bouleversements d'ordres socio-économiques que le Maroc s'est inscrit dans une nouvelle vision de développement « par le bas »; celle-ci s'est accrue et s'est consolidée à partir des années 90 comme étant une réponse appropriée à une mondialisation plus accaparante et aux attentes sociales de plus en plus pressantes.

Les différentes réformes entreprises par le Maroc ont visé à asseoir les bases d'un développement équitable et durable à travers de nouvelles approches et méthodes. Cette nouvelle orientation de l'Etat a été marquée par le processus de décentralisation et de déconcentration créant ainsi des collectivités territoriales et les dotant de compétences, de responsabilités et d'attributions pour asseoir les fondements de cette nouvelle conception.

Plusieurs réformes ont été mises en place, tout d'abord, la réforme constitutionnelle de 1962 relatif à la création des collectivités locales notamment les préfectures, les provinces et les communes. A partir des années 70, la conception véhiculée au Maroc est celle de développement local. Cette conception se présente comme une alternative visant à engendrer une nouvelle dynamique spatiale locale. Elle est « considérée comme une remise en cause radicale du rôle central de l'Etat et des politiques traditionnelles de développement basées sur les approches macroéconomiques et fonctionnalistes qui négligent les aspects sociaux »¹⁶.

Dans le cadre de cette conception, plusieurs réformes ont été entreprises concernant l'élargissement des responsabilités des collectivités locales, en particulier, celles des communes. Dans ce cadre, un nouveau climat allait

¹⁶Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement et OFPA ,
gouvernance et approche territoriale : pour une stratégie de développement »,p:3. 2004

s'imposer avec l'idée principale que les problèmes vécus par les citoyens doivent être résolus par leur représentant.

En fait, une volonté politique s'est affichée clairement à travers l'élargissement des attributions du conseil communal. Ce dernier est devenu l'organe exécutif de la commune comme il est indiqué dans l'article 44 de la charte communale de 1976: « Les pouvoirs reconnus aux pachas et caïds en matière de police administrative communale ainsi que les fonctions spéciales qui leur sont attribuées par la législation et la réglementation en vigueur, sont transférés aux présidents des conseils communaux. Les présidents, exercent sous le contrôle de l'administration supérieure, leurs pouvoirs de police, par voie d'arrêtés réglementaires et par des mesures individuelles : injonctions, défenses ou autorisations »¹⁷. En effet, « les compétences de la commune ont été largement étendues, son rôle économique, social et culturel expressément prononcé, son régime bicéphale aboli, et la pratique de tutelle relativement assouplie »¹⁸.

En plus de ces compétences « les transferts de la TVA, l'adoption d'une fiscalité locale et la rétrocession d'impôts d'Etat aux collectivités locales »¹⁹ constitue un élément essentiel de la charte communale de 1976. Cette réforme a introduit des modifications délicates aux attributions des conseils communaux leur permettant d'intervenir sur le plan économique et administratif. Le conseil communal est devenu un acteur décisif dans la gestion politique locale, son pouvoir de décision s'est trouvé largement affirmé et renforcé.

Cependant, malgré les intentions affichées par la charte, et les améliorations enregistrées ; la mise à l'épreuve de la réalité a montré sa limite liée principalement à la tutelle contraignante de l'Etat notamment dans le domaine budgétaire et financier. La pesanteur de cette tutelle et la

¹⁷ Direction générale des collectivités territoriales, charte communale, p:9, 1976

¹⁸ www.pncl.gov.ma

¹⁹ Ibid

faiblesse des élus n'ont pas pu rendre la commune un véritable levier de développement.

En 2002, la réforme communale entreprise, tout en focalisant sur le renforcement du statut de l' élu local et sur l'autonomie des communes, n'a pas pu enregistrer des changements profonds capables de changer les anciennes pratiques. Il a fallu donc attendre la réforme constitutionnelle de 2011 pour passer à une nouvelle phase de développement territorial fondé sur l'autonomie des collectivités territoriales au niveau administratif et financier.

L'exercice des responsabilités, des compétences et des attributions, sur la base des principes modernes de libre administration et de la bonne gouvernance locale, ont été consolidées. Ces réformes entreprises, selon des rythmes différents, sont liées à la nouvelle conception territoriale de développement. Celle-ci, en effet, implique une politique de décentralisation et de déconcentration, une reconnaissance du rôle d'acteurs, un changement d'optique, la construction des territoires pertinents, l'animation des diagnostics participatifs, la problématisation, la définition des stratégies, et l'instauration d'une culture de suivi et d'évaluation participative.

III. La décentralisation et la régionalisation avancée

Le Maroc s'est engagé dans de multiples réformes afin de renforcer les véritables conditions pour un développement territorial basé sur une bonne gouvernance.

En effet, le Maroc héritait d'un découpage tenu depuis la période du protectorat français au début de 1912. Ce découpage a divisé le pays en deux zones distinctes : une zone appelée « le Maroc utile » qui s'étale sur les côtes atlantiques et les plaines avoisinantes et une autre zone appelée « le

Maroc inutile » qui s'étale sur le reste du pays et spécialement au sud et au sud Est²⁰.

Ce déséquilibre engendré très tôt continue à façonner la géographie spatiale du Maroc et à conditionner les grandes orientations économiques jusqu'à nos jours. Ce découpage, s'est vite confronté aux nouvelles orientations de développement économique et social présagées au lendemain de l'indépendance.

Le processus de la décentralisation a commencé au Maroc à partir des années 60 à travers la création des communes et s'est amélioré graduellement selon des étapes décisives en fonction de la conjoncture politique, économique et sociale.

La deuxième phase entre 1992 à 2009 a été marquée par une légère baisse des communes rurales, cependant des écarts très importants se sont affichés entre les rythmes de progression des communes urbaines et des communes rurales. A l'instar de l'amélioration soutenue du nombre des communes urbaines et rurales, la création des provinces et des préfectures s'est développée d'une manière importante durant la période de 1956 à 2015 ; leur nombre est passé de 24 (19 provinces et 5 communes) en 1956 à 75 au total (62 provinces et 13 préfectures) en 2015.

En plus des communes, des préfectures et des provinces, le troisième niveau des collectivités territoriales, celui de la région, a été initié durant la période du protectorat français et s'est développé en deux temps décisifs : en 1992 avec la révision constitutionnelle qui a érigé les régions en nouvelles collectivités territoriales et en 1997 par le décret qui a créé 16 régions. La constitution de 2011 a limité leur nombre à 12.

Le découpage territorial permet de montrer l'évolution de la décentralisation régionale au Maroc. Durant le protectorat français, la

²⁰ Planel, Sabine, Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain, revue de la géographie politique et de la géopolitique, n°1, vol 7, p:6, 2009

politique poursuivie de découpage territorial partait d'une approche sécuritaire visant à établir l'ordre et le contrôle dans tout le pays. De cette vision, sont nées en deux temps, en 1923 et 1935 deux grandes zones en fonction de critères sécuritaires.

Zones civiles pacifiées ; regroupant trois régions et délimitant trois provinces.

Zones militarisées ; regroupant trois régions et quatre provinces.

Ce découpage, ainsi prescrit, a façonné l'espace géographique du Maroc. Le souci était plutôt d'établir l'ordre plutôt de concevoir une vision de développement pour le pays. De cette approche lourde de conséquence sur l'ensemble du pays est née « le Maroc utile » et « le Maroc inutile ». Cette politique de découpage régional, est la cause des inégalités spatiales et sociales, qui continuent à peser jusqu'à nos jours, sur la cohésion territoriale au Maroc.

Au lendemain de l'indépendance, et face aux grands déséquilibres provoqués par la colonisation, le Maroc ne s'est pas tout de suite intéressé par la décentralisation régionale, car il a fallu tout d'abord répondre aux grands défis d'ordres politiques, économiques et sociales,

Les préoccupations majeures de l'Etat consistent à répondre aux aspirations du peuple marocain et aux attentes en termes d'équipements de base, de santé, de scolarisation et d'édification d'une nation moderne et démocratique.

L'Etat marocain, pour répondre à ces défis, a développé une vision centralisante du pouvoir, il s'est appuyé sur la province en tant que cadre afin d'asseoir les bases de sa politique économique et sociale. il a fallu attendre le début des années 70 pour que l'Etat s'engage résolument dans un processus de régionalisation.

La région est considérée donc, à partir de 1971 comme étant un cadre institutionnel susceptible de contribuer au développement économique et social et de soulager les poids qui s'accumulent sur l'Etat. Cette nouvelle conception s'est traduite par la création de sept régions économiques au Maroc. Le décret de 1971 n'érige pas la région en collectivité locale jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, administrative et décisionnelle ; le rôle qui lui est assigné s'est confronté à des difficultés énormes; tels que les inégalités entre les régions, en termes d'équipements et d'infrastructures, la faiblesse des moyens matériels et humains, absence de définition claire des rôles et des compétences. Telles sont les obstacles rencontrés par cette nouvelle tentative de décentralisation régionale.

Afin de combler le manque relevé par les réformes précédentes, un nouveau décret est apparu en 1979 afin de donner un nouveau souffle à la décentralisation au Maroc; et c'est à partir de cette date, que la région est considérée comme une collectivité locale jouissant d'une personnalité morale, d'une autonomie financière et de nouvelles compétences juridiques, décisionnelles, et d'investissement. Loin de la vision sécuritaire du protectorat et loin de la vision de 1971 qui a privilégié le critère économique. Le rôle de région a commencé d'intégrer de nouvelles dimensions d'ordres social et culturel, ainsi seize régions ont été constituées.

Les réalisations par ce nouveau découpage, surtout par la reconnaissance de la région en tant que collectivité locale et par la complémentarité interrégionale ; n'ont pas pu la hisser comme une véritable entité territoriale capable d'atténuer les inégalités spatiales et sociales. Le rôle des collectivités locales créées s'est limité à des tâches de gestion plutôt qu'à un rôle de conception et de promotion de projet de développement local.

La dernière phase du processus de décentralisation et de régionalisation date depuis la constitution de 2011, et marque le passage à une nouvelle vision appelée la régionalisation avancée.

L'Etat, en se rendant compte des limites du découpage de 1997 a voulu doter la région de nouvelles compétences et attributions afin qu'elle puisse gérer elle-même ses propres affaires locales, et par là répondre aux attentes et aux besoins des populations.

Cette nouvelle vision est dictée par une motivation d'ordre social, économique et politique. L'Etat, a voulu donc trouver le cadre local adéquat afin de répondre aux multiples attentes en termes d'égalité, d'équité, de justice et de cohésion sociale ; l'Etat a voulu ainsi asseoir les bases d'une gouvernance efficace participative afin de renforcer les bases d'une démocratie locale représentative.

Le nouveau découpage entrepris ; et qui réduisait le nombre à douze régions au lieu de seize dans le découpage précédent, se basait sur le principe de l'unité comme référentiel aux nouvelles orientations de la régionalisation avancée, sur celui de la solidarité interrégionale afin d'atténuer les inégalités sociales et spatiales ; sur le principe de l'équilibre, qui garantit l'harmonisation des compétences et des attributions , et sur celui de la déconcentration qui permet la participation des régions dans les prises de décision qui leur sont propres afin de se doter d'instances législatives exécutives et financières qui renforcent leurs compétences et attributions

Le nouveau découpage, distingue entre deux types de régions, le premier type est constitué par des régions contenant deux pôles ou plusieurs attractifs drainant des ressources humaines et matérielles importantes, le deuxième type est constitué de régions qui couvrent d'immense étendue : l'Atlas, les zones désertiques, moins attractifs, et nécessitant de grands efforts d'investissement et de mise à niveau.

Pour la déconcentration, sa mise en place appelle une profonde transformation des modes d'action de l'Administration. Il vise trois objectifs essentiels :

- La mise en place d'une administration déconcentrée efficace qui met le citoyen au centre de ses préoccupations
- L'accompagnement des collectivités territoriales par le conseil et l'assistance techniques.
- La convergence des politiques publiques pour une plus grande pertinence dans le développement territorial.

La représentation de l'Etat en région est assurée par le Wali qui surveille et arrange les services déconcentrés et s'occupe de la territorialisation des politiques publiques et de leur développement sur le territoire par :

- La définition de la stratégie régionale de l'Etat en région
- La répartition des ressources correspondantes en associant les élus territoriaux

Concernant la représentation au niveau provincial et préfectoral, elle est assurée par le Gouverneur. Ce dernier est chargé de l'intermédiation entre les échelons et l'exécution des politiques territoriales.

La charte nationale de déconcentration administrative, marquée par la nouvelle répartition des compétences attribuées aux collectivités territoriales, offre aux décideurs, à tous les niveaux, une réelle opportunité de redéfinition de l'organisation et des missions des services de l'Etat. Ce qui appelle notamment :

- La rectification des textes législatifs et réglementaires portant sur les aspects financiers
- La globalisation des crédits (loi organique des finances), la contractualisation et l'élaboration d'une morasse budgétaire régionalisée
- La redéfinition de l'architecture des ministères et la révision de l'organisation des départements et de leurs services
- La réforme du statut général de la fonction publique, en valorisant la fonction publique territoriale et en introduisant un système de gestion axé sur les résultats, la performance, la reddition des comptes. Ce système doit être
- orienté et évalué par rapport à l'impact sur le citoyen.

IV. La mobilisation d'acteur

Le renforcement de la décentralisation, de la déconcentration et le projet de régionalisation avancée ne peut se concrétiser qu'à travers la mobilisation des différents acteurs locaux. Cette mobilisation est importante dans la mesure où elle permet, non seulement la construction d'un environnement de confiance, mais elle permet également le renforcement de l'esprit de partenariat et d'appartenance au territoire.

Tous les acteurs, notamment les collectivités territoriales, les ONG, la société civile, les entreprises, et les citoyens sont appelés à se mobiliser afin de construire des réseaux collectifs autour des projets visant l'intérêt général et le bien commun.

Cette mobilisation nécessite à suivre deux étapes essentielles : la première étape consiste à construire des réseaux qui vont permettre aux acteurs « de coopérer, échanger des informations d'intérêt personnel ou commun, de se rencontrer à partir de séminaire, de formation, et de réunion par exemple. En effet, il s'agit de mettre en commun l'ensemble d'un

territoire et leur permettre de partager leurs besoins et leurs problèmes communs et/ou de mettre en valeur les opportunités offertes pour le développement de leur territoire »²¹.

La deuxième étape se traduit par « une compréhension commune des problèmes et l'émergence d'une connaissance partagée, ce qui débouche vers une vision commune du futur du territoire. Il s'agit donc de mettre en place une méthodologie de travail en commun basée sur la réalisation d'un même objectif et où la confiance règne entre les acteurs. L'objectif final, est que les acteurs parviennent à des décisions concertées et à des politiques construites en commun»²².

Le Maroc s'est engagé donc dans un processus visant le renforcement de l'approche participative et la promotion des outils tel que le partenariat. Ce processus a fait un tournant historique et un saut qualitatif surtout avec le lancement de la constitution de 2011. Cette volonté est accentuée dans l'article 136 de la constitution qui stipule que « L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leurs contributions au développement humain intégré et durable »²³.

La mission de mobilisation des acteurs fait partie des nouvelles attributions des collectivités territoriales comme l'indique l'article 139 de la constitution « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. En outre, Les collectivités territoriales doivent être à

²¹ KEHEL, Mohamed, le rôle des collectivités territoriales dans le développement territorial : cas des régions au Maroc, UCAM, FSJESM, p : 187, 2016

²² Ibid.

²³ Royaume du Maroc, ministère de l'intérieur, la direction des collectivités territoriale, la constitution de 2011, p:50, 2011

l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances»²⁴.

Les collectivités territoriales ont un rôle indispensable dans la mesure où elles se situent entre les logiques ascendantes et descendantes. Cet emplacement leur donne la possibilité de connaître les attentes, les besoins et les aspirations mais aussi les potentialités des territoires. Ce qui leur permettra d'orienter et de renforcer la synergie des actions.

En plus, cette mobilisation impose aux collectivités territoriales d'être à l'écoute attentive à toutes les initiatives, à procéder au recensement des atouts et des faiblesses, des potentialités, et à identifier tous les acteurs susceptibles de contribuer au projet de développement territorial pour les rassembler et les aider à concrétiser un projet commun et global, dans la mesure où il profite à l'ensemble des habitants du territoire, ceux-ci doivent être informés, sensibilisés, mobilisés sur ce projet et invités à en être des acteurs.

L'expérience marocaine en termes de mobilisation d'acteurs s'est traduite par l'élaboration des programmes de développement tels que le schéma national d'aménagement des territoires (SNAT), le Schéma régional d'aménagement des territoires (SRAT) et le Plan communal de développement (PCD).

L'élaboration de ces documents marque un tournant historique en matière de développement territorial dans la mesure où ils sont le produit et l'expression locale d'une vision participative, partagée par tous les acteurs locaux.

V. Les limites de la gouvernance

En dépit des efforts menés par le Maroc, visant la consolidation de la bonne gouvernance territoriale, des limites existent toujours, engendrant de

²⁴ Ibid.

nombreuses difficultés et rendant l'instauration et le renforcement de la bonne gouvernance une tâche difficile. Ces limites sont principalement liées au caractère sélectif de la participation, à la fragilité du tissu associatif, et aux défaillances liées aux processus de la décentralisation et de la déconcentration.

1. Défaillances liées aux processus de la décentralisation et de la déconcentration

➤ Les limites de la décentralisation.

Pour les carences relatives au processus de décentralisation, la question de répartition des compétences et des attributions entre le Wali et le président du conseil régional posent un réel problème, notamment en matière de pouvoir de prise de décisions, dans la mesure où, celles-ci ne sont pas toujours prises d'une façon collective; la prépondérance du Wali représentant du pouvoir central est manifestée.

En effet le Maroc malgré, la volonté affichée pour une décentralisation poussée, n'a pas pu se débarrasser des pratiques traditionnelles, dans la mesure où, les réflexes centralisateurs se reproduisent et entravent les exigences d'une bonne gouvernance territoriale. De même, les mouvements de la déconcentration, qui accompagnent la décentralisation, restent toujours sous la tutelle de l'Etat ; ils ne jouissent pas d'une réelle autonomie. Ce mouvement de déconcentration est encore modéré. Quand elle existe, la déconcentration est verticale, descendante, inachevée et variable. Le transfert s'opère souvent au cas par cas, département par département, et s'apparente à une forme de bricolage institutionnel.

Ce constat entrave l'instauration et le renforcement d'une bonne gouvernance territoriale. Le Maroc se trouve donc dans une dualité entre l'instauration d'un système de gouvernance moderne et une réalité des pratiques anciennes héritées du passé.

Concernant les élus, nous soulignons « un manque d'appropriation des nouveaux modes de gestion incorporés dans les lois organiques, lesquels nécessitent une réelle compréhension des rôles et des responsabilités de chaque acteur intervenant au niveau territorial »²⁵.

➤ Les limites liées aux ressources financières et humaines

Les collectivités territoriales ne sont pas dotées de ressources financières suffisantes leur permettant d'exercer, avec une autonomie, les tâches et les missions qui leur sont attribuées .

En effet, l'autonomie financière des collectivités territoriales renvoie à l'existence d'un pouvoir décisionnel sur les recettes et les dépenses, et à l'existence de ressources propres suffisantes, leur permettant de concevoir et d'élaborer des projets territoriaux au profil des besoins locaux. Cependant, l'observation de la réalité juridique marocaine permet de déceler que le pouvoir financier reste toujours entre les mains de l'Etat aux dépens des collectivités territoriales. Concernant les ressources financières, la fiscalité locale marocaine, en particulier, en termes de recettes fiscales, permet de relever une prépondérance de la TVA redistribuée par l'Etat et une faiblesse de ressources propres.

Ce constat montre l'étendue qui nous sépare d'une autonomie financière et d'une décentralisation bien accentuée. En définitive, les collectivités territoriales marocaines se ressemblent quant à leur dépendance du pouvoir central. Le manque de moyens et la faiblesse des ressources financières entravent leurs possibilités d'action.

²⁵ CESE, gouvernance territoriale : levier de développement équitable et durable, p :11 ,2019 .

Ce constat de défaillance de la décentralisation réduit leurs rôles à de simples entités administratives incapables de mener des réflexions et des actions pertinentes pour un réel développement territorial.

➤ Problème de contractualisation

Le renforcement de la décentralisation et de la gouvernance territoriale permettent d'identifier un ensemble d'acteurs territoriaux, ceux-ci interviennent en fonction de leurs domaines d'activité et de leur statut juridique. Ces acteurs d'horizons divers : acteurs politiques (élus) ; acteurs économiques (entreprises et coopératives) ; acteurs institutionnels (chambre professionnelle et service extérieur), et acteurs sociaux et culturels (ONG), ne parviennent pas souvent à développer une vision partagée leur permettant de se mobiliser autour de projets communs. Les difficultés de l'action collective se présentent donc comme un vrai obstacle de la bonne gouvernance territoriale.

Cependant, la contractualisation est confronté à plusieurs difficultés liées notamment « aux engagements souscrits et au respect des obligations par les parties contractantes. Les clauses contractuelles des contrats qui seraient conclus entre l'État et les collectivités territoriales sont en principe opposables entre organismes publics mais cette opposabilité n'aurait qu'un caractère théorique en l'absence de mécanismes de garantie prévus par la loi et des règles prudentielles admises par les parties »²⁶.

En matière d'élaboration et de suivi des Programmes de développement régionaux et des Schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous l'impulsion du président du Conseil régional, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités, dans le respect des compétences propres de ces dernières. Lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération. Cette disposition constitutionnelle manque d'instruments clairs de mise en

²⁶ CESE, Statut et dynamisation de la vie associative, op.cit

œuvre qui permettent à la région d'organiser de façon cohérente l'action collective des différents acteurs pour l'élaboration et l'exécution des Programmes de développement de la région.

➤ Les limites liées à la convergence.

La convergence est un processus très long qui dépend de la volonté d'acteurs multiples, car il n'existe pas de secteur qui élabore une stratégie seule. Or, la bonne volonté des acteurs locaux est freinée par la domination de l'intérêt personnel sur l'intérêt général et le bien commun.

La convergence permet de développer des projets concertés basés sur une approche intégrée du développement territorial. Les lacunes citées dans l'évaluation des programmes découlent en partie de la faiblesse de la convergence. Cette mission dévolue aux collectivités territoriales nécessite des moyens financiers et humains importants, ce qui constitue un vrai problème.

Le manque d'information, et la non fiabilité des données sont également des limites dans la planification et dans le renforcement de la convergence des projets, des actions et des programmes. En effet, le processus de la décentralisation, de la régionalisation et de la bonne gouvernance territoriale se heurte aux présupposés de l'approche sectorielle, dans la mesure où les acteurs locaux n'ont pas encore assimilé les fondements de la conception de développement territorial qui fait du territoire la variable centrale de développement territorial.

➤ Les limites de la déconcentration

La charte de la déconcentration comporte plusieurs limites dont les principales caractéristiques sont ²⁷:

- Le caractère technique des dispositifs réglementaires. La charte doit, par contre, inclure des dispositions relatives à la bonne gouvernance

²⁷ CESE, gouvernance territoriale : levier de développement équitable et durable, op.cit. p :13

- Les établissements et les entreprises privées sont exclus du champ d'application du décret, seuls les services relevant des ministères qu'ont été inclus
 - L'absence des dispositifs permettant d'assurer la collaboration, la coordination et la complémentarité entre les services déconcentrés, placés sous la supervision du Wali et les services de l'administration régionale
 - L'absence de dispositifs relatifs à l'implication des acteurs locaux tels que les élus, la société civile, les usagers du service public, etc.
 - Le sens de l'urgence dans la réorganisation des administrations au niveau central et territorial est ignoré. L'absence d'un plan de transformation organisationnelle (PTO) partagé avec l'ensemble des acteurs (élus, les membres de la société civile, les acteurs économiques et les usagers du service public)
 - L'absence de précision au niveau des modalités de fonctionnement des représentations administratives régionales sectorielles (rôle, coordination, complémentarité, convergence.)
2. Les limites de l'approche participative et du développement du tissu associatif comme mécanisme de la gouvernance territorial

➤ Participation sélective.

Personne ne peut nier le rôle joué par la participation dans le renforcement de la bonne gouvernance territoriale, et la performance des actions et des projets entrepris. Cependant, une participation effective doit remplir obligatoirement certaines conditions liées notamment à la transparence, la représentativité des acteurs concernés, etc.

Au Maroc, la participation reste un processus inachevé et freiné par les incarnations des pratiques traditionnelles, et des conceptions classiques du développement. En effet, dans notre société la participation est parfois sélective, l'égalité des citoyens dans la prise de décision est conditionnée

par des pratiques traditionnelles liées au favoritisme, au népotisme et au clientélisme.

Ces phénomènes fortement ancrés dans les structures sociales entravent la démarche d'une gouvernance participative, comme le souligne Ouardi (2011) « la démocratie participative prônée dans le cadre de la gouvernance ne fait plus exception puisqu'elle continue à défendre les intérêts de la catégorie dominante au détriment de ceux des catégories dominées. La participation démocratique n'est qu'un lapsus devant les inégalités des compétences et la monopolisation de l'information nécessaire à la prise de décision »²⁸.

La participation par le biais des élections est limitée dans la mesure où elle est marquée par des taux d'absentéisme élevés et des manipulations diverses. Les élections dans le contexte marocain posent un vrai problème de légitimité.

- Tissu associatif fragile:
 - Appréciation quantitative :

Le Maroc est un pays de tradition associative ; avant la période du protectorat, les relations ont été gérées à travers des formes associatives à partir d'un effort commun des groupes homogènes ; cette logique a dominé surtout en milieu rural.

Cependant, ces formes d'actions ont connu un recul à cause de la décomposition des structures sociales traditionnelles et la montée en puissance des associations « modernes ».

Le mouvement associatif s'est accéléré et diversifié, à partir des années 90 en tant qu'acteur incontournable dans le processus de développement territorial engagé. Le nombre d'associations est passé de 116

²⁸ OUARDI, Adelmalek, Etat et recomposition de la société civile au Maroc », Revue espace public au Maghreb, V1, p: 5, 2011

000 en 2014 à 130 000 associations en 2016²⁹. Il s'est accéléré en 2005 avec le lancement de l'initiative nationale de développement humain (INDH). La rati on des associations pour 100 000 habitants montre que les régions de sud notamment, la région Guelmim Es Smara et la région Oued Eddahab, viennent en tête avec respectivement 376 et 226 associations / 100 000 habitants³⁰.

Trois types d'association constituent le tissu associatif marocain : les associations ordinaires déclarées auprès des autorités locales, les associations reconnues d'utilité publique et les associations étrangères.

Quant au niveau d'intervention, 93% de ces associations interviennent au niveau local, 3% interviennent au niveau régional, et 4% interviennent au niveau national³¹.

Ces associations appartiennent à deux catégories différentes : les associations prestataires des services dans les domaines de santé, d'éducation, de sport, de culture, etc, et les associations de plaidoyer à des fins sociales, économiques, culturelles, et environnementales, etc.

Certaines d'entre elles peuvent être à la fois prestataires des services et peuvent exercer le plaidoyer et la défense des populations qu'elles ciblent.

Toutefois, malgré la prolifération des associations au Maroc, le tissu associatif est confronté à plusieurs difficultés principalement d'ordres administratifs, organisationnels et financiers.

- Appréciation qualitative:

Sur le plan institutionnel et réglementaire : Malgré la volonté du Maroc à renforcer la création des associations, les procédures administratives entravent leurs proliférations et diversification et limitent la

²⁹ CESE, Statut et dynamisation de la vie associative, p : 30, 2013

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

liberté de leur action. La fiscalité marocaine entrave l'efficacité et la pertinence de l'action ; cette limite est liée, à l'impôt sur le revenu (IR) qui constitue une contrainte face au recours à des ressources humaines qualifiées, à la (TVA) et au droit d'enregistrement et de timbre.

Une révision des textes législatifs qui régissent la création et l'action des associations s'impose afin de leur permettre de jouer pleinement leur rôle auprès des populations démunies et marginalisées.

Sur le plan des ressources humaines : les associations font souvent recours au bénévolat, cependant celui-ci n'est pas suffisamment développé et encadré. Ainsi le recours au salariat et aux personnes qualifiées engendre des charges supplémentaires que les associations ne peuvent supporter. Les acteurs associatifs doivent se familiariser avec les nouvelles approches, les nouvelles conceptions de développement et les nouvelles pratiques. Cela ne peut se concrétiser qu'à travers des formations.

Cependant, les formations, même quand elles existent ne répondent, ni en qualité ni en quantité, aux besoins et aux attentes des acteurs associatifs locaux.

Sur plan des ressources financières : les ressources financières des associations sont très limitées, leur principale ressource est d'ordre public, cependant, l'accès à ce type de financement reste inéquitable et manque de transparence. De même, l'accès à l'information manque de transparence et toutes les associations n'ont pas l'accès libre aux sources d'information. L'analphabétisme complique davantage la situation dans la mesure où la plupart des présidents, surtout en milieu rural, ne peuvent accéder à l'utilisation des NTIC.

Représentation démocratique des associations : le tissu associatif est dominé par des personnes locales influentes, appartenant au monde du business disposant de moyens financiers et de pouvoir politique, leur permettant d'avoir la main mise sur les associations. Celles-ci se trouvent

parfois à la merci des notabilités locales qui peuvent les corrompre et les orienter dans le sens de leur intérêt économique et politique.

A cet effet, nous pouvons présenter une brève analyse SWOT du tissu associatif marocain :

Tableau1 : analyse SWOT du tissu associatif marocain

Les points forts	Les points faibles
-Réformes politiques : constitution de 2011. -Densité et diversité des associations. -Ancrage dans les traditions (Travail collectif). -Volontarisme politique (INDH)	- La faiblesse des ressources humaines - Travailler de manière traditionnelle, et certaines associations ne dépendent que des subventions dont elles bénéficient - S'appuyer sur le bénévolat - instrumentalisation des associations - Absence de conditions professionnelles (ressources humaines, finances, etc. -Manque de qualité de l'intervention - l'absence de la durabilité - Cadre juridique dépassé
Les opportunités	Les menaces
-Contexte interne et externe favorable pour le développement des associations (INDH, coopération internationale, coopération décentralisée, département ministériel, -Appui des Marocains Résidant à l'étranger.	- Instrumentalisation politique et manque de confiance. - Rupture de la chaîne de valeurs de l'accompagnement. - Non convergence des actions.

Le tissu associatif est fragile et incapable de remplir pleinement sa mission d'acteur primordiale de développement. Le tissu associatif doit profiter des points forts et des opportunités et renforcer et améliorer les points faibles et les menaces pour augmenter sa performance et assurer sa durabilité.

VI. Conclusion

La consolidation de la bonne gouvernance est un processus long, coûteux et nécessite des moyens humains qualifiés et une véritable volonté politique impliquant tous les acteurs locaux.

A cet effet, le Maroc a déployé des efforts considérables visant à se démarquer des pratiques traditionnelles héritées du passé afin d'instaurer une nouvelle vision de développement « par le bas ».

Ces efforts se sont concrétisés par plusieurs mesures socio-économiques, et des réformes politiques, visant à créer et à renforcer une bonne gouvernance territoriale, fondée sur des principes liés à la transparence, la participation, la convergence, et le partenariat, etc. Or, ces efforts sont confrontés à plusieurs contraintes. Celles-ci interpellent les acteurs publics à revoir leur stratégie d'intervention.

Cette stratégie doit tendre à trouver des équilibres nécessaires pour un développement territorial cohérent, intégratif, participatif et inclusif. Elle doit être renforcée par des réformes institutionnelles permettant aux collectivités territoriales et aux acteurs locaux de jouer pleinement leurs rôles dans le processus de développement territorial.

En effet la révision du mode de gouvernance territoriale doit passer par la clarification des rôles et des responsabilités, se doter d'une démarche contractuelle claire, le renforcement des mécanismes de pilotage et de coordination, l'élaboration d'une vision stratégique de financement et le renforcement des capacités de la société civile et la doter des moyens nécessaires pour jouer pleinement son rôle.

OPEN DATA, un levier pour la croissance économique des collectivités territoriales

Open Data, a strategic lever for the development of local communities

Said HOUARI,

PhD student research, public Law, in Law faculty of Tangier.

E-mail : saidhouari03@gmail.com

Abstract :

This work is involved within the framework that is concerned with the digitisation research field in national public policies in general and in the Moroccan administration in particular. Due to the importance, challenges and results of this workshop, I decide to devote the field of work to the role of open data as a pillar for the economic development of the territorial communities, on the basis of the inference of the various workshops that Morocco has been concerned with , as well as the comparative orientations of various international experiences.

Through this research, the focus was on the basics and general principles of the concept of open data which were first identified through the royal directives in this regard and the regulating legal texts, be they national or comparative, especially the law of the right to have access to data as well as the international treaties establishing this concept.

Therefore, in order to enrich this reasearch and make it beneficial for the researchers and those who are interested in this field, some of the experiences of international territories were referred to in order to highlight the main factors of this workshop success as well as the risks that may befall it. Thus, to enrich the national experience, which is still considered at the beginning of the path, is the main concern of this work.

Résumé :

Le présent article s'ajoute aux travaux relatifs à la digitalisation des administrations publiques, i met en exergue les nouvelles opportunités des collectivités territoriales marocaine en se dotant d'une de gestion de données ouvertes dite Open Data.

Au long de cet article, on va exposer les fondements juridiques du concept, sa mise en œuvre pas les pouvoirs publics à l'échelon national et local, en se référant aux différentes expériences étrangères, afin donner aux chercheurs et aux spécialistes en la matières de nouvelles ongles de recherches.

Mots clés : données ouvertes, digitalisation des administrations publiques, collectivités territoriales, droit à l'accès à l'information.

Introduction

Les collectivités territoriales sont devenues un véritable champ d'informations et données, produites par les différents acteurs locaux (entités décentralisées, services déconcentrés, établissements publics, entreprises, particuliers, ...), Or, dans le cadre du respect des obligations de transparence et la facilité de l'accès à l'information par ces entités, de nouveaux enjeux se présentent devant les décideurs de la gestion publique locale, comme à titre d'exemple : moderniser les prestations administratives, faciliter et garantir une utilisation efficace des données par la collectivité et son territoire pour atteindre leurs missions de services publics et leurs objectifs, permettre des choix technologiques neutres au regard des enjeux économiques locaux, notamment dans les relations avec les délégataires et les concessionnaires, favoriser et permettre l'implication démocratique des citoyens dans l'utilisation des données³², créer les conditions propices à l'innovation locale vers une visions de territoires intelligents et de smart city. Ce qui nécessite une réelle stratégie de gestion des données basée sur des axes juridique, technique et financière, pour atteindre une ouverture hétérogène des données autrement dite l'Open data.

In nuce, l'open data est à la fois une politique publique consistant à ouvrir les données publiques de manière à favoriser l'innovation ouverte dans le secteur public, rendre des comptes aux citoyens et améliorer la transparence de l'action publique et enfin mettre à disposition du secteur privé des ressources permettant le développement de nouveaux services. L'open data rencontre en effet la notion d'« État-plateforme » qui vise à « adapter l'État aux défis de l'ère numérique »³³. Promue par l'éditeur

³²L'article 139 de la constitution de 2011, la loi n° 111-14 relative à la région : les articles 87 concernant le PDR, article 88 concernant le SRAT, et le chapitre IV « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation ».

³³ Chapitre 9. Communication à l'heure numérique Michel Chevalier, Gérald Mazzalovo Dans Management et marketing du Luxe (2021), pages 303 à 348, Vers l'État-plateforme ? Jacques Chevallier Dans Revue française d'administration publique 2018/3 (N° 167).

américain Tim O'Reilly³⁴, la notion a été reprise, développée et traduite avec un certain succès dans l'administration française par deux entrepreneurs, Nicolas Colin et Henri Verdier³⁵, qui défendent l'idée que l'immatérialité de l'information numérisée doit faciliter le dépassement des cloisonnements administratifs au sein des institutions publiques et entre celles-ci et les acteurs externes.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il faut rappeler que le Maroc à travers ces politiques de transformation économique et sociale, s'est orienté vers une amélioration de la transparence et de la modernisation de l'administration publique. À l'instar des autres expériences étrangères, ces priorités stratégiques ont été développées notamment dans le Plan quinquennal 2017-2021 du gouvernement, et précisées davantage dans le cadre de la Stratégie « Maroc Digital », le Plan national de la réforme de l'administration 2018-2021, les Plans d'action national du Partenariat pour un gouvernement ouvert 2018-2020 et 2021-2023, et le Rapport du nouveau modèle de développement, en mettant en place une première version de plate-forme Open Data en mars 2011.

Dans le cadre de la transformation numérique de l'État³⁶, certains pays ont été pionniers, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et le Canada puis la France⁴. Le mouvement s'est étendu notamment sous l'impulsion d'ONG comme l'Open Knowledge Foundation (OKFN) et le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)³⁷.

L'ouverture des données n'intéresse pas seulement les services centraux de l'Etat, mais aussi les collectivités territoriales, qui sont aussi

³⁴ Tim O'Reilly, *Government as a Platform, Innovations : Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, no 1, 2011, p. 13-40.

³⁵ Nicolas Colin et Henri Verdier, *l'âge de la multitude, entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, hors collection, mai 2015.

³⁶ Mergel, Ines, La co-crédation de valeur publique par les directions du numérique : une comparaison internationale, in : Action publique. Recherche & pratiques, n°6, mars 2020, p. 6-16 disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/analyse-comparative-n6>

³⁷ Voir Wikipédia sur le lien : https://fr.wikipedia.org/wiki/Donn%C3%A9es_ouvertes, consulté le 1/11/2022.

invités à s'investir dans la transparence, la participation de leurs citoyens, l'innovation et le développement économique. Cette idéologie du libéralisme informationnel³⁸, qui promeut la libre circulation des données, s'impose également à l'échelle locale à travers des politiques de smart city et d'open data. En France, à titre d'exemple, deux obligations majeures sont édictées, la première celle en vigueur depuis le 25 mai 2018 relative de la mise en conformité de toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, avec le Règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD). Et la seconde, adoptée le 1er octobre 2018 concerne l'ouverture des données publiques (« open data par défaut ») applicable pour toutes les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants (et 50 agents en équivalent temps plein)³⁹.

La volonté de décloisonner les « silos » de données, de passer d'une logique de stock à une logique de flux, sont autant d'opérations de mise en circulation des données qui questionnent les collectivités territoriales. À partir d'une approche comparative et analytique cet article propose d'interroger ce que la mise en circulation des données fait aux collectivités territoriales. Comment la stratégie d'*open data* a-t-elle été perçue par les décideurs au niveau central et son impact aux niveau territoriale ? Quels objectifs poursuit-elle ? Quelles sont les coalitions d'acteurs qui la portent ? quel est son impact sur l'architecture administrative ? Et comment est-il apprécié par les usagers ?

Cependant, partant du constat selon lequel que les données sont des outils techniques immatériels, neutres, disponibles et pouvant aisément circuler. Les *Information Infrastructure Studies* pointent le fait que les données sont indissociables des vastes infrastructures sur lesquelles elles

³⁸ Internet, une société contre l'État ? Libéralisme informationnel et économies politiques de l'auto-organisation en régime numérique Benjamin Loveluck Dans Réseaux 2015/4 (n° 192), pages 235 à 270

³⁹ Antoine Courmont, Ce que l'open data fait à l'administration municipale, La fabrique de la politique métropolitaine de la donnée, Dans Réseaux 2019/6 (N° 218), pages 77 à 103, Disponible sur le site : <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2019-6-page-77.htm>

reposent⁴⁰. Donc, Produire, utiliser ou faire circuler une donnée ne peut s'envisager sans des systèmes techniques, des individus, des organisations, des cadres juridiques, des motivations stratégiques, des représentations idéologiques, des cultures professionnelles, des modes de faire, etc. L'ensemble de ces attachements, constitutifs des données, sont questionnés lorsque les données sont mises en circulation pour être attachées à de nouvelles infrastructures⁴¹. Il convient dès lors de les prendre en compte pour comprendre ce que l'*open data* fait à l'organisation administrative⁴².

Cet article vise ainsi à participer à la compréhension des effets transformateurs de l'*open data* sur l'administration territoriale, pas seulement sur son importance pour la gestion innovante de la chose locale, mais aussi sur l'impact de cette politique d'ouverture des données sur l'ensemble du schéma local. A cette fin, on va exposer en premier lieu un esquisse des stratégies nationales du Royaume en matière de l'*open data* (A), et en second lieu, une réflexion comparative sur l'apport de l'*Open Data* pour les collectivités territoriales marocaine (B).

⁴⁰ Environment Geoffrey C. Bowker, Karen Baker, Florence Millerand & David Ribes, *Toward Information Infrastructure Studies : Ways of Knowing*, in a Networked Chapter First Online : 01 January 2010

⁴¹ Antoine Courmon, *Politiques des données urbaines : ce que l'open data fait au gouvernement urbain*, Soutenue le 16-12-2016 à Paris, Institut d'études politiques, dans le cadre d'École doctorale de Sciences Po (Paris) disponible en ligne sur theses.fr

⁴² Pierre-Yves Baudot, *L'incertitude des instruments L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975)*, Dans Revue française de science politique 2011/1 (Vol. 61), pages 79 à 103 voir aussi Magali Nonjon et Guillaume Marrel (dir.), *Gouverner par les architectures informatiques*, Gouvernement & action publique, vol. 04, n° 2, 2015

A - La stratégie nationale du Royaume en matière de l'Open Data

Depuis une dizaine d'années, de nombreux pays ont constaté l'importance des nouvelles technologies de communication et leur impact sur le quotidien économique et social de leurs populations, ce qui les a amenés à adopter des textes législatifs régissant cette matière et en particulier celle de l'Open Data. Ainsi, en 2010, 84 pays avaient adopté une loi sur l'accès à l'information, alors qu'ils n'étaient que treize en 1990. Cette évolution a concerné notamment les pays du bloc de l'Est, après l'effondrement du régime soviétique, plusieurs pays de tradition démocratique dans le cadre de leur modernisation administrative, et également nombre de pays en développement, généralement dans le cadre de leur transition démocratique.

1- Les fondements juridiques de l'Open Data :

a) Au niveau du droit comparé

- En France : l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 mentionne que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », Cet article constitue le fondement juridique du droit d'accès aux informations publiques. Ainsi, que l'ouverture des données publiques est fondée sur l'article 1^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs qui dispose : « *Le droit de toute personne à l'information (...) en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs (...). Sont considérés comme documents administratifs, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par, l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions (...)* ».

C'est dans ce sens, que le législateur français a adopté une loi pour une République numérique en d'octobre 2016, qui pose le principe

d'ouverture par défaut des données publiques communicables et crée la notion de service public de la donnée, donne à l'Open Data un fondement législatif. D'ailleurs l'Open Data s'est avéré utile est pratique au niveau de la Santé publique sur la pandémie de Covid-19 qui ont permis à une communauté d'analystes de publier des graphes et cartes suivant la pandémie au niveau national, parmi eux Guillaume Rozier.

Une autre loi dite loi d'orientation des Mobilités est en vigueur depuis le 24 décembre 2019, celle-ci a pour objectif de mettre à jour les dispositions réglementaires qui ne seraient plus en phase avec les nouvelles pratiques dans le secteur de la mobilité. Le but premier de cette loi est en effet d'actualiser ces pratiques pour mieux répondre aux véritables enjeux de la mobilité actuelle. Cette loi a notamment pour conséquence de faire évoluer le périmètre de gouvernance en matière de mobilité, en transférant une partie des compétences des départements aux Régions. Ainsi, sont désormais compétentes pour intervenir plus largement et de façon plus coordonnée.

- Au niveau de l'Union européenne, la directive 2003/98/CE « Informations du secteur public » (Public Sector Information) du Conseil de l'Union européenne du 17 novembre 2003 sur la réutilisation des données publiques⁴³ et la directive INSPIRE en 2008 encouragent l'Open Data. La directive 2019/1024 « *Directive données ouvertes* » (Open Data Directive) de 2019 remplace celle de 2003⁴⁴.

Au sommet du G8 en 2013, les chefs d'État du G8 ont signé une « Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques ».

⁴³Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, sur EUR-Lex, disponible en ligne sur : <https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2FLexUriServ%2FLexUriServ.do%3Furi%3DCELEX%3A32003L0098%3AFR%3AHTML#federation=archive.wikiwix.com&tab=url>

⁴⁴ Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, vol. OJ L, disponible en ligne sur : <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj/fra>

- Quant à l'USA : Le Freedom of Information Act, mis en œuvre dès 1967, crée un droit à l'information pour les citoyens. Il a été amendé notamment en 2007 par la loi OPEN Government Act.

Outre, que les textes locaux, l'Open Data trouve ses fondements juridiques dans les traités Internationaux, dont figure à la une, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, dont l'article 19 garantit à tout individu, outre la liberté d'opinion et d'expression, le droit de « *chercher, de recevoir et de répandre (...) les informations et les idées par quelque moyen que ce soit* ».

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques entré en vigueur en 1976 confirme ce droit dans des termes similaires, et précise que l'exercice des libertés correspondantes peut être soumis à certaines restrictions, notamment pour ce qui concerne le respect des droits d'autrui et à la sauvegarde de la sécurité nationale, mais qu'elles doivent être expressément fixées par la loi.

En juillet 2011, le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies a adopté une observation générale sur l'interprétation de l'article 19 du Pacte. Cette observation précise dans son paragraphe 18 que le droit d'accès à l'information comprend l'information détenue par les pouvoirs publics et toute entité assurant une fonction publique, quelles que soient la forme sous laquelle elle est stockée, la source et la date de sa production. Le paragraphe 19 énumère les principales mesures que les Etats parties doivent prendre pour rendre ce droit effectif : « *Pour donner effet au droit d'accès à l'information, les États parties devraient entreprendre activement de mettre dans le domaine public toute information détenue par le gouvernement qui est d'intérêt général. Les États parties devraient faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique à cette information. Les Etats parties devraient aussi établir les procédures nécessaires permettant d'obtenir l'accès à cette information, par exemple en promulguant un texte de loi relatif à la liberté d'information. Les procédures devraient permettre le traitement diligent des demandes d'information, en fixant des règles claires qui soient compatibles avec le Pacte. Les frais à acquitter pour les demandes d'information ne devraient*

pas être de nature à constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information. Les autorités devraient motiver tout refus de donner accès à une information. Il faudrait mettre en place des dispositifs pour les recours en cas de refus de donner accès à une information et en cas de non-réponse à une demande. »

b) Le cadre législatif marocain :

Dans un rapport publié en 2011 par l'Unesco et les associations CMF-MENA et Transparency Maroc, intitulé Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, les auteurs énumèrent les principaux facteurs ayant contribué à faire émerger ce droit au niveau mondial. Parmi ces facteurs figurent notamment⁴⁵ :

- la lutte contre l'impunité et l'affirmation du droit de savoir ;
- le développement des Technologies de l'information et de la communication et l'avènement des sociétés du savoir ;
- la modernisation et la démocratisation de l'administration ;
- la lutte contre la corruption et l'amélioration de la gouvernance ;
- la reconnaissance du droit à l'information et sa promotion par les organisations internationales ;
- la demande d'information sur l'environnement et la promotion du développement durable ;
- les crises économiques et financières.

En tout état de cause, la finalité du droit d'accès à l'information publique est de conférer à chaque citoyen le pouvoir de se faire son idée du mode de fonctionnement et de la performance du dispositif public de gouvernement, et d'utiliser les informations mises à sa disposition pour améliorer ses conditions de vie.

La stratégie Open Data trouve sa légitimité légale à travers le texte suprême, l'article 27 de la Constitution de 2011, stipule « *Les citoyennes et*

⁴⁵ Conseil Economique, Social et Environnemental, Open Data la libération des données publiques au service de la croissance et de la connaissance, rapport Auto (Saisine n° 14/2013, p. 12. Publié sur le site officiel du CESE : www.cese.ma

les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi. »,

Ainsi, le Dahir n° 1-18-15 de 5 joumada II 1493 (23 février 2018) portant promulgation de la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information⁴⁶. Qui définit de façon précise les informations publiques qui peuvent être publiées sur demande ou de façon proactive. Toutes les informations détenues par l'administration sont disponibles pour tout citoyen quel que soit leur format et leur type (Article 2.a) dans les limites décrites dans l'Article 7 qui interdit la publication des données suivantes : « *Informations relatives de la défense nationale et à la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat ; Informations relatives à la vie privée ; Informations relatives à la protection des sources d'information ; Informations couvertes par un secret (propriété intellectuelle, brevet, secret commerciaux, délibération du Conseil des Ministres et du Conseil du Gouvernement, etc.) ; Informations impliquées dans les procédures juridiques en cours* ».

Le Dahir n°1-09-15 du 22 Safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la Loi n°09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴⁷, fournit un cadre réglementaire pour la protection de la vie privée et identifie en particulier les données qui rentrent dans le cadre de cette loi, les traitements qui doivent être appliqués avant publication. Et assurer en

⁴⁶B.O. n° 6670 du 16 Chaabane 1436 (3 mai 2018, p. 1142, Disponible sur : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/107094/131706/F-985611108/MAR-107094.pdf>

⁴⁷ B.O. n° 5714 du 7 rabii I 1430 (5 mars 2009) p. 345 disponible sur : https://www.dgssi.gov.ma/sites/default/files/attached_files/loi_09-08protection_donnees_personnelles.pdf

revanche, assurer une protection efficace des particuliers contre les abus d'utilisation des données de nature à porter atteinte à leur vie privée et d'harmoniser le système marocain de protection des données personnelles avec celles de ses partenaires notamment européens. En outre, la loi institue une Commission Nationale de protection des Données Personnelles (CNDP).

L'arsenal juridique marocain, s'est enrichi dans ce sens par l'adoption de la loi n°61-16⁴⁸ créant l'Agence de Développement du Digital (ADD), à travers laquelle le Maroc s'est doté d'un établissement stratégique dédié au Digital,

A noter qu'une analyse détaillée du cadre juridique marocain dans le cadre de l'Open Data a été réalisée en 2019-2020 par la Banque Mondiale dans le cadre de la réalisation de l'étude sur la préparation du Maroc à l'ouverture des données publiques (« ODRA »).

2 - Le plan Maroc Numeric ou le « e-gouvernement »

Sous l'impulsion de Sa Majesté, que Dieu le glorifie, le Royaume souhaite donner un nouvel élan à la transformation digitale et promouvoir un développement volontariste et ambitieux des secteurs technologiques. Et en application de Ses hautes Orientations⁴⁹, le Maroc a adopté durant la

⁴⁸Publiée au BO n°6604 du 14 septembre 2017.

⁴⁹ Discours prononcé par SM le Roi, que Dieu l'Assiste, le 14 octobre 2016, lors la 1ère session de la 1ère année législative de la 10-ème législature : « nous sommes convaincus que l'efficience administrative contribue à promouvoir le développement, à attirer l'investissement national et étranger et à renforcer la confiance dont jouit le Maroc (...) l'administration électronique doit être généralisée selon une approche intégrée permettant aux différents départements et aux divers services un accès communs aux informations ».

Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu le Glorifie, adressé, le 21 mars 2018, au Sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine (UA) sur la Zone de libre-échange continentale, et dont la lecture a été donnée par le Chef du gouvernement, soulignant l'importance des nouvelles technologies digitales dans le développement du continent Africain : « le développement du continent Africain et de ses échanges commerciaux devra également tenir compte des développements technologiques mondiaux et transformer le déficit de nos échanges intercontinentaux en vraie opportunité pour le développement des nouvelles technologies digitales »

dernière décennie plusieurs programmes nationaux pour le développement du Digital (ADD)⁵⁰. Ces programmes ont permis la création d'une dynamique importante dans le domaine de la transformation digitale afin de donner une nouvelle impulsion au développement économique et social, et réaliser dans ce domaine un saut significatif au niveau local, régional, national et continental. Et se sont traduits par des réalisations concrètes pour accélérer la transformation digitale et répondre à ces enjeux socio-économiques.

a) Les initiatives marocaines

1- Chronologie des politiques adoptées

Le Maroc connaît durant la dernière décennie une vive orientation vers la digitalisation, à ce titre, plusieurs actions ont été entreprises pour le développement de l'Open Data, dont notamment à titre chronologique⁵¹ :

- En octobre 2009, le Maroc a lancé *Maroc Numéric 2013*
- En 2011 La mise en place du portail national de l'open data :

www.data.gov.ma;

- En 2018 : L'adhésion du Maroc au Partenariat pour le *Gouvernement Ouvert* ; et l'adoption de la loi n°31.13 relatives au droit d'accès à l'information ;

- En 2019 : La constitution de la *Commission du droit d'accès à l'information* ; et la mise en place d'un comité de pilotage des données ouvertes en charge de la supervision et du suivi de la mise en œuvre de ce chantier au niveau national. Ce comité, dont les travaux sont coordonnés par l'Agence de Développement du Digital (ADD), est composé de différentes organismes et institutions concernés ;

⁵⁰Note d'orientation générales pour le développement du Digital au Maroc à l'horizon 2025, publié par le chef du Gouvernement, mars 2020, disponible sur : https://add.gov.ma/storage/pdf/Avril_NOG_ADD_fr_SITE_VF.pdf

⁵¹Il faut souligner que le Maroc s'est engagé dans le développement du secteur technologique depuis les années 50, par la création en 1956 du Ministère des Postes et des Télécommunication, et en 1984 la création de l'Office National des Postes et des Télécommunications ONPT, ainsi l'introduction de l'internet en 1995...

- En janvier 2019, le chef du gouvernement a confié à l'Agence de Développement du Digital la mission d'élaborer une note pour proposer au gouvernement des orientations pour le développement du digital à l'horizon 2025

- En 2020 : Réalisation d'une étude par l'ADD en partenariat avec la Banque mondiale et en coordination avec les différentes organismes et institutions concernés, à l'issue de laquelle un plan d'action national visant la promotion de la publication et la réutilisation des données ouvertes a été élaboré; ainsi, l'organisation d'ateliers de sensibilisation et de communication sur le sujet des données ouvertes au profit des responsables des administrations, des institutions et des entreprises publiques.

Le Plan *Maroc Numéric* ⁵²doté d'un budget de 5,2 milliards de dirhams a été construit autour d'une vision conçue pour :

- Faire des technologies de l'information (TI) un vecteur du développement humain ;
- Faire des technologies de l'information une source de productivité et de valeur ajoutée pour les autres secteurs économiques et pour l'administration publique ;
- Faire des TI un des piliers de l'économie ;
- Positionner le Maroc comme un hub technologique régional.

Sa conception s'articule autour de quatre priorités stratégiques :

- La transformation sociale : Rendre accessible aux citoyens l'Internet Haut Débit et favoriser l'accès aux échanges et à la connaissance ;
- Mise en œuvre des services publics orientés usagers : Rapprocher l'administration des besoins de l'utilisateur en termes d'efficacité, de qualité et de transparence à travers un ambitieux programme d'e-gouvernement ;

⁵²Maroc Numeric 2013, stratégie nationale pour la Société de l'Information et de l'Economie Numérique 2009-2013, présentation publiée par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies, disponible sur le site : <http://www.egov.ma/sites/default/files/Maroc%20Numeric%202013.pdf>

- L'informatisation des petites et moyennes entreprises (PME) : Inciter à l'informatisation des Petites et Moyennes Entreprises pour accroître leur productivité ;

- Le développement de l'industrie des technologies de l'information : Développer la filière locale technologie de l'information, en soutenant la création et la croissance des acteurs locaux ainsi qu'en favorisant l'émergence de pôles d'excellence à fort potentiel à l'export.

Dont deux mesures d'accompagnement ont été programmée :

- Développement du capital humain : Assurer la disponibilité en qualité et en quantité des compétences humaines en mesure de répondre aux besoins du secteur.

- Instauration de la confiance numérique : Mettre en œuvre les conditions de la confiance numérique.

Cette priorité a été déclinée à travers un vaste programme e-Gouvernement constitué d'un portefeuille de 89 projets et services, sous la responsabilité de différents organismes et administrations, pour un investissement global de plus de 2 Milliards de dirhams⁵³.

Ce programme était conçu pour viser à horizon 2011, à se hisser en tête des pays émergents et à atteindre en 2013 un niveau d'exploitation des services e-Gouvernement comparable à celui des pays développés.

b) Les orientations 2020-2025

Pour accélérer la transformation digitale et répondre à ces enjeux socio-économiques, la vision cible de développement du Digital ambitionne de mettre en place au Maroc dans les cinq prochaines années⁵⁴ :

⁵³ E-gouverement, programme e-Gouvernement www.egov.ma, Maroc numeric2013, présentation du gouvernement du Royaume du Maroc, édition 2011, disponible sur : <http://www.egov.ma/sites/default/files/Programme%20eGov%20Morocco.pdf>

⁵⁴ Note d'orientation générales pour le développement du Digital au Maroc à l'horizon 2025, préc., p.3.

- Une administration digitale au service des citoyens et des entreprises, avec comme objectif un taux de satisfaction des citoyens de plus de 85%.

- Une économie compétitive grâce aux gains de performances amenés par le Digital et au développement des secteurs technologiques, afin d'ériger le Maroc en tant que Hub Digital & Technologique de référence au niveau Africain.

- Une société inclusive grâce au Digital, pour d'améliorer la qualité de vie des citoyens.

Pour garantir la concrétisation de la vision cible et ses objectifs, les orientations générales s'articulent autour de trois axes stratégiques et quatre piliers transverses⁵⁵, dont le premier axe « *Administration digitale* » regroupe les différentes initiatives visant à assurer la transformation digitale de l'administration marocaine. Le second axe « *Ecosystème Digital et innovation* » a pour ambition de garantir le développement accéléré de l'économie digitale au Maroc. Enfin, le troisième axe « *Inclusion sociale et développement humain* » vise à améliorer la qualité de vie des citoyens via le Digital.

Par ailleurs, la mise en œuvre, d'une stratégie digitale du Maroc dotée d'une vision claire, objective et intégrée, en cohérence avec les stratégies sectorielles et territoriales en cours, il a été demandé à l'Agence de développement du Digital d'établir une note pour proposer au Gouvernement des orientations stratégiques pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025.

Partant de ses constats, l'ADD a défini les perspectives de développement du digital au Maroc selon trois principaux défis socio-économiques qu'il rencontre :

- L'amélioration de la qualité des services publics ;
- L'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie nationale ;
- Et la réduction des inégalités sociales.

⁵⁵Ibid., p.p. 3-4

Quant aux orientations stratégiques recommandées, afin d'accélérer la transformation digitale dans les cinq prochaines années :

- Une administration digitale au service des citoyens et des entreprises⁵⁶ ;
- Une économie compétitive grâce aux gains de performances amenés par le Digital et au développement des secteurs technologique ;
- Une société inclusive grâce au Digital.

En revanche, en ce qui concerne l'Open Data, et dans le cadre de l'exécution des engagements du Maroc en matière de Gouvernement Ouvert, notamment l'engagement relatif au renforcement de la publication et la réutilisation des données ouvertes, et afin de la mise en œuvre du plan d'actions issu de l'étude Open Data Readiness Assessment (ODRA) sur le développement de l'Open Data au Maroc, qui recommande l'adoption d'une plateforme nationale commune de données ouvertes tout en laissant la possibilité aux organismes et institutions qui le souhaitent de mettre en place leur propre portail, dont la mise en œuvre est coordonnée par l'ADD. L'agence a lancé une nouvelle version du portail national des données ouvertes www.data.gov.ma, et ce, en vue de maximiser l'impact de l'ouverture et le partage des données publiques à l'échelle nationale et de promouvoir la transparence de l'Administration vis-à-vis des usagers (citoyens et entreprises). D'une manière simple, le site avait pour objet de regrouper en un seul point d'entrée un ensemble de données publiques disponibles sur plusieurs sites, dans un format directement exploitable. Les données collectées proviennent principalement de :

- données issues d'enquêtes ou de collectes menées par les départements ministériels, les collectivités locales ou organismes publics ;
- statistiques et indicateurs publics réalisés par les départements ministériels, les collectivités locales ou organismes publics ;

⁵⁶ « L'objectif de l'ADD est de « réduire le taux d'insatisfaction des citoyens / entreprises de 85- 90% à moins de 20 % via la transformation des interactions avec l'administration publique à travers la digitalisation de bout en bout des parcours citoyens/entreprises ». Abdelghani BACHAR, article préc., p. 330

- données de localisation des infrastructures gérées par les départements ministériels, les collectivités locales ou organismes publics ;
- données composant les référentiels maintenus par départements ministériels, les collectivités locales ou organismes publics.

A l'heure actuelle, le site data.gov.ma (Les données publiques de l'administration marocaine) présente un certain nombre de données en nombre important⁵⁷, et une rubrique intitulée e-participation pour consulter l'ensemble des demandes exprimées par les usagers.

Les producteurs des données dans la plate-forme sont en nombre de 34 producteurs, dont figurent deux centres régionaux d'investissement (Draa-Tafilalet et Souss-Massa, archive du Maroc, ADD, ANRT, Agence urbaine de Safi, HCP, IMANOR, INPPLC, la CMR, la CNOPS, la CNSS, les départements ministériels, le parlement, trois conseils régionaux (Bnimallal – khnifra, Souss Massa et Tanger-Tétouane-Alhoceima), 2M, poste Maroc.

Afin de déterminer les droits et les devoirs des réutilisateurs, le portail Open Data a adopté une licence type, que vous validez en téléchargeant les données mises à disposition sur ce site. Cette licence a été adaptée de la licence ODbL (Open Database Licence) de l'Open Knowledge Foundation.

In fine, Pour évaluer l'ouverture des données dans différents pays, certaines institutions ont mis en place des indicateurs pour évaluer l'ouverture des données publiques à travers le monde. Ainsi, par exemple l'Open Knowledge Foundation a lancé en avril 2012 une initiative dénommée Open Data Census (recensement de l'Open Data) qui se focalise

⁵⁷ La plateforme data.gov.ma regroupe 18 thèmes pertinents dont : l'agriculture (3 jeux de données ouvertes), la cartographie (19 jeux de données ouvertes), la culture (34 jeux de données ouvertes), Economie et Finances (80 jeux de données ouvertes), l'éducation (17 jeux de données ouvertes), l'emploi (29 jeux de données ouvertes), équipement (2 jeux de données ouvertes), l'habitat et urbanisme (67 jeux de données ouvertes), It et Télécom (37 jeux de données ouvertes), justice (38 jeux de données ouvertes), Média (6 jeux de données ouvertes), normalisation (4 jeux de données ouvertes), pêche maritime (8 jeux de données ouvertes), Recherche et Développement (4 jeux de données ouvertes), Santé (18 jeux de données ouvertes), Société (56 jeux de données ouvertes), (3 jeux de données ouvertes) Tourisme (13 jeux de données ouvertes) et Transparence (5 jeux de données ouvertes)

sur les données publiques accessibles. Une liste de dix jeux de données clés au niveau national a été définie, en considération de l'intérêt qu'ils revêtent pour les citoyens et les acteurs économiques. Ces jeux de données sont les suivants :

- Résultats des élections
- Registre des entreprises
- Fonds de cartes géographiques
- Budget de l'Etat (projections de dépenses par secteurs)
- Dépenses de l'Etat (dépenses réalisées – niveau transactionnel)
- Textes de loi
- Statistiques nationales (informations économiques et démographiques)
- Codes postaux géolocalisés
- Horaires des transports publics
- Sources de pollutions (localisations, émissions)

Ainsi, s'est dessinée la politique de l'Open Data au niveau central, qu'en est-il au niveau territorial ?

B - Au niveau des collectivités territoriales

Vu l'ampleurs des données circulées aux niveaux de ces entités territoriales, et qui ont désormais un caractère d'attraction du public et des usagers (particuliers, ou entreprises) à titre d'exemples :

- Données administratives : Découpage administratif, adresses, bâtiments publics, agendas, etc.
- Données statistiques : Population, économie, environnement...
- Données politiques : Résultats des élections, interventions à l'assemblée, actions du tissu associatifs, etc.
- Données de recherche : Données générées par les instituts et organismes de recherche public à travers leurs rapports, études ou avis...
- Données créées par les citoyens et les sociétés : Données qui peuvent être considérées comme relevant du bien public...

Une stratégie de gestion des données ou autrement dit Open data territorial, est fortement exigée pour faire face aux enjeux et défis que les collectivités territoriales doivent affronter.

1- Les enjeux des collectivités territoriales marocaine

a) Le déficit

Le Maroc s'est investi dans le projet de la régionalisation, en octroyant aux collectivités territoriales davantage compétences et moyennes financières afin de renforcer l'architecture de la décentralisation et la déconcentration. En outre, La tendance actuelle d'atteindre l'horizon international des villes dite Smart City, les collectivités territoriales se sont trouvées dans une course digitale de grands défis, et pour en faire face, les collectivités territoriales doivent poursuivre les acquis accumulés par les politiques publiques adoptées et les stratégies mises en place en matière de l'Open Data au niveau central, et doivent à l'instar des expériences étrangères être impliquées et se transformer pour relever les grands défis environnementaux, sociaux et économiques de l'époque.

A ce titre, l'Open Data au niveau territorial, s'appuie sur un modèle un peu particulier, celui d'un écosystème qui partage ses ressources de manière ouverte, optimisée et interopérable, grâce notamment au numérique, afin de mieux les utiliser collectivement et d'améliorer encore la qualité de vie de ses habitants, tout en devenant ingénieuse, frugale et durable.

L'aspiration à devenir une smart city exige d'aménager le territoire au service de la ville durable, autrement dit, rendre la ville plus résiliente, optimiser les énergies et les réseaux, renforcer la place de la nature en ville, généraliser l'économie circulaire sur tout le territoire, rendre les mobilités plus respectueuses de l'environnement et les adapter aux nouveaux usagers.

Pour coordonner et mettre en œuvre ces objectifs transversaux, les décideurs locaux doivent concevoir une stratégie Open Data intelligente et durables, établir un cadre d'action global et mutualisé, qui s'appuie à la fois sur les outils numériques (ville Connectée), les méthodologies de la co-construction participative (Ville ouverte) et les grands projets de la ville durable (ville ingénieuse).

En l'occurrence, La mission des décideurs locaux intervient donc selon des modalités graduées sur les différents projets relatif à la Smart City :

- Ville ouverte : c'est d'ailleurs ce qui est été souligné par les lois relatives à l'organisation des collectivités territoriales, qui incitent aux conseils élus dans le cadre de l'adoption de leur programme de développement d'exercer une méthode collaborative et s'appuyer sur les capacités collectives de leurs habitants, de leurs usagers, des services déconcentrés et des acteurs économiques. Elle organise le partage d'information et met en œuvre une interaction permanente afin d'entretenir un processus de cocréation⁵⁸,

- Ville connectée : Socle technologique de la Smart City, elle appuie la modernisation et prolonge l'administration territoriale pour accompagner les nouveaux usagers croissants des habitants et des visiteurs. De nouveaux services et plateformes numériques permettent l'interopérabilité et l'échange de l'information.

- Ville ingénieuse : réinterroge le fonctionnement des réseaux, des aménagements et des flux urbains afin d'optimiser et d'économiser les ressources. Elle propose des pratiques innovantes en matière d'urbanisme, de consommation (économie circulaire, énergies, flus...) d'interconnexion des réseaux et de mobilité en sollicitant la participation des habitants, des agents et des professionnels.

Comme nous allons le voir, la question de la gestion, de l'organisation et de la gouvernance de la donnée territoriale présente au niveau de la pratique de nombreux enjeux :

- La maîtrise des données comme garantie de la souveraineté : l'enjeu de souveraineté publique repose sur le choix des outils qui garantissent à la collectivité qu'elle conserve la maîtrise de son territoire à travers la maîtrise de ses propres données et de celles que les acteurs privés (prestataires ou non), génèrent sur ce même territoire. Elle doit garantir que les prestataires

⁵⁸ Voir sur ce sujet, Ines Mergel, *La co - création de valeur publique par les directions du numérique : une comparaison internationale*, La revue Action Publique. Recherche et pratiques, p.p. 6-16

(éditeurs de logiciels ou délégataires de service public par exemple), ne s'approprient pas les données publiques et donc la connaissance des territoires notamment en utilisant des formats informatiques dont ils seraient seuls propriétaires. Elle doit permettre à la collectivité de discuter d'égal à égal avec l'ensemble des acteurs du territoire. A titre d'exemple, sur le stockage des données, Paris a fait le choix d'un datacenter souverain et Nantes exige de ses prestataires un hébergement en France.

- Valeur économique des données : Alors que la valeur intrinsèque supposée des données a pu créer des fantasmes « *nouvel or noir* », la question de la capacité des collectivités territoriales à valoriser les données territoriales est posée chaque jour. Les enjeux sont multiples, d'abord parce que la maîtrise des données peut permettre des économies substantielles dans la conduite des politiques publiques (réduction des coûts énergétiques par exemple) ou peut aussi renforcer la capacité des collectivités territoriales à mieux contrôler l'activité de leurs délégataires.

Ensuite parce que l'utilisation des données par la collectivité pour son propre compte peut aussi influencer fortement la conception et l'économie générale des politiques publiques. Des données nouvelles et/ou des outils d'analyse plus performants peuvent permettre de mieux connaître le territoire, de mieux identifier les besoins des habitants, de mieux mesurer l'impact des politiques locales.

b) La nécessité d'une gestion des données territoriales

Avant toute conception, il faut connaître à qui s'adresse toute stratégie Open Data territoriale, à ce titre deux populations sont ciblées, d'une part, les organismes publics issus de l'ensemble des collectivités territoriales, services déconcentrés, établissements publics (EPA et EPIC) ; et d'autre part, la société civile (citoyens, investisseurs, journalistes, chercheurs...)

Or, la stratégie Open Data au niveau territorial doit collecter toutes les fiches synthétiques présentant les données-clés relevant de tous les secteurs (économiques, social ...) pour chaque collectivité des trois échelons : régions, provinces / préfetures, et commune. Et traitées par la suite pour être exposées selon leur caractère lucratif ou non lucratif ; Ensuite, ces données doivent être présenter dans une bibliothèque sous formes de

publications statistiques, jeux de données et outils sur les collectivités territoriales pour que les usagers peuvent utiliser divers filtres croisés (thématique, type de collectivité, type de ressource, auteur, date de publication) pour trouver précisément les publications qui leur sont utiles de leurs recherches.

La stratégie Open Data au niveau territorial, va permettre aux décideurs locaux et aux réutilisateurs de cette technologie d'avoir une vision claire sur les réformes stratégiques pour les premiers, et pour les recherches quotidiennes pour les seconds. Pour cela la stratégie Open data au niveau territorial doit répondre aux objectifs bien précis, tels que :

- Durabilité : optimiser la consommation des ressources.
- Développement économique et attractivité
- Encourager l'engagement citoyen
- Optimiser les dépenses publiques
- Renforcer la cohésion sociale et prendre en compte les usagers dans leur diversité.
- Définir et animer la gouvernance de la donnée : transversalité, mutualisation, construction collective avec les producteurs, open innovation avec les réutilisateurs autour de la licence,
 - Optimiser les politiques publiques avec les méthodes et les techniques de la data science : ouvrir les terrains d'études, transparence de la gestion.
 - Faciliter l'usage de la ville.

Et en fin, et une cartographie Open Data au niveau territoriale combine l'utilisation des traitements statistiques de l'information, des mathématiques appliquées et des méthodes informatiques destinées à identifier, récupérer, organiser et utiliser de données hétérogènes sera construite et qui va faciliter l'accès aux informations nécessaires pour chaque réutilisateurs, telles que :

- Qualité environnementale (eau, air, ...)
- Crises (inondation, incendie, vague de froids, mouvement de foule...)
- Niveau de remplissage des bennes.

- Trafic automobile temps réel.
- Connaissance des usagers.

En résumé, l'Open Data au niveau territorial sera un outil qui va servir à ouvrir de nouvelles attentes très souhaitées, pour et au profit de chaque acteur au niveau territorial des collectivités territoriale, tel que :

- Pour les entités décentralisées : les données ouvertes seront destinées à l'ensemble des acteurs locaux et étrangers dans une perspective d'encouragement des investissements ou pour des éventuelles coopérations décentralisée, collecte de fonds, recherche de nouveaux partenaires, cibler les priorités en matière de politique territoriales et plans de relance figurants dans leur plan de développement. Gérer des crises multidimensionnelles, superviser la chaine urbaine, mettre en cohérence les politiques publiques, améliorer les services administratifs, concevoir un service public adapté aux besoin des usagers pour une personnalisation de masse ; Avoir une vision participative (co-production avec les usagers et les citoyens), prédictive (passer du réactif au proactif) et préventive.

- Pour l'administration territoriale : Mieux cibler le périmètre d'intervention d'une politique publique (périmètre insalubre, location temporaire illégale, risque d'incendie...), Explorer un gisement d'économie dans l'exercice d'une mission de service publique ; Évaluation l'adéquation des moyens destinés à une mission de service ;Rechercher une plus grande équité et d'une plus grande transparence pour une politique publique (adéquation public/ public réel parcours souhaité / parcours réel, répartition du financement en fonction de la segmentation de l'offre et de la demande) ; Réaliser l'analyse prédictive du recours à une politique publique à horizon 5,10, et 15 ans : Le découplage des données internes de plusieurs administrations pour détecter les variables clés expliquant les résultats d'une politique publique (service rendu, coûts complets) ; Optimiser les options existantes : optimisation de l'existant, substitution nouvelle technologie, adéquation fine entre l'offre et la demande, identifier et gérer plus rapidement les crises,

- Pour les citoyens : Le renforcement de la participation citoyenne, et l'amélioration de la transparence de l'action publique, et aussi à impliquer les habitants et usagers de la ville ;

2- Quelques pratiques de l'Open Data au niveau territorial

En octobre 2019, le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) publie une note dans laquelle il recommande de mettre largement à disposition les données et publications statistiques sur les collectivités locales. Cela « *afin d'augmenter la notoriété et la visibilité des statistiques existantes [...]. Cette mise à disposition peut prendre à minima la forme d'une publication, mais pourrait aussi faire l'objet d'un portail dédié* ».

L'objectif est de « couvrir de manière satisfaisante les besoins de données objectives » de manière cohérente et continue entre les différents niveaux territoriaux, afin de rendre plus transparente l'action publique décentralisée, voire même de piloter les actions futures.

Afin de créer un outil ergonomique de centralisation des données et publications statistiques portant sur les collectivités territoriales, la Direction générale des Collectivités territoriale a mis en place à travers son portail électronique : <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/>, une base de donnée intitulée données ouverte, qui va permettre aux citoyennes et citoyens de consulter un ensemble d'informations relatives aux collectivités territoriales qui vont s'inscrire dans cette dynamique. Les documents publiés concernent :

- Les Etats Comptables et Financiers.
- Les Budgets Citoyen.
- Les plans de développement ou le plan d'actions.
- Les Sites Web des Collectivités Territoriales.
- Recueil des circulaires de la DGCT 2020-2022.

A ce titre, l'exemple disponible entre nos mains actuellement c'est celui du Conseil de la région Fès-Meknès, celui-ci a créé une plate-forme numérique pour préparer le Programme de Développement Régional

(PDR)⁵⁹ et y faire participer les citoyennes, citoyens et la société civil en les incitant à exprimer leurs avis et faire des propositions pour l'élaboration du Programme 2022-2027 selon l'approche participative à la préparation du Programme, son suivi, sa mise à jour et son évaluation.

La plate-forme <https://pdr.region-fes-meknes.ma> est mise à la disposition des citoyennes, citoyens et la société civil du 22/12/2022 au 30/06/2023 afin d'exprimer leurs avis, leurs propositions et leurs besoins qu'il faut prendre en considération à l'élaboration du Programme de Développement Régional, ceci en application des termes de la constitution et les lois organiques relatifs aux collectivités territoriales et au nouveau modèle de développement.

Dans l'espoir, que d'autres collectivités territoriales qu'elles soient les douze régions du Royaume ou particulièrement les communes, suivent cet exemple, on va faire une brève aperçue sur les exemples des autres expériences étrangères⁶⁰.

Entre 2015 et 2020, la plupart des métropoles françaises se sont dotées d'objectifs et parfois de stratégies pour la gestion des données. Des régions et des départements en ont fait de même. Parfois limitées à un champ particulier ou au contraire au service d'une stratégie globale de « territoire intelligent », les méthodes employées ont toutes fait émerger l'idée qu'il existe des règles propres à l'utilisation des données au service de l'action publique.

Exemple n° 1 : *Le projet « OnDijon »*⁶¹

« OnDijon » est un projet pionnier de gestion connectée de l'espace public initié par la métropole de Dijon en 2015. Dès l'origine, son objectif affiché est d'utiliser les données pour maîtriser les coûts et renforcer la

⁵⁹ Données collectées le 30/01/2022 sur le site : <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/actualites/la-region-fes-meknes-cree-une-plate-forme-numerique-pour-preparer-le-programme-de-0>

⁶⁰ Les expériences exposées ont été pris auprès de : Banque des territoires, *gestions des données : Quels outils et quelle stratégie pour les territoires ?* nov2020. Imp. Caisse des Dépôts. Disponible sur le lien : banquedesterritoires.fr

⁶¹ La présentation de OnDijon : <https://www.metropole-dijon.fr/Grands-projets/Les-grandes-realizations/OnDijon-metropole-intelligente-et-connectee>

performance de la gestion publique. Il est considéré comme le premier projet de grande envergure en France qui rassemble dans un système de pilotage unique plusieurs grandes fonctions urbaines : circulation, stationnement et accès du centre-ville, gestion du parc automobile, gestion des interventions, éclairage public, sécurité... L'objectif est de maîtriser les coûts et de renforcer la performance de la gestion publique.

Le projet OnDijon est conduit dans le cadre d'un contrat de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM) d'un montant total de 105 millions d'euros.

L'ensemble des investissements ont été regroupés dans ce marché confié au consortium d'entreprises composé de Bouygues, Suez, Citelum et Cap Gemini. En avril 2019, un poste de pilotage unique gérant à distance les équipements urbains des communes de la métropole a été inauguré. Il est opéré conjointement par des agents territoriaux et des prestataires. L'ensemble des données d'exploitation des services sont accessibles grâce à un « hyperviseur ». Le poste de commandement unique intègre une salle de gestion de crise qui a été très efficiente lors de la crise sanitaire et de la période de confinement au printemps 2020.

Exemple n° 2 : Le projet « *Occitanie IA Emploi* » de la Région Occitanie

La Région Occitanie a engagé depuis 2018 une démarche de valorisation des données et de développement de nouveaux services grâce au partage et à la mutualisation de données entre services et/ou associant des acteurs publics et des acteurs privés. Elle expérimente de nouveaux outils et de nouvelles méthodes pour venir en appui des équipes et renforcer l'efficacité des politiques publiques. Une équipe dédiée a été constituée qui explore notamment les possibilités de recours à l'intelligence artificielle pour exploiter les « gisements de données » des directions métiers.

Exemple n° 3 : La Rochelle signe la « *charte numérique responsable* »⁶²

La Ville et la Communauté d'agglomération de La Rochelle ont été les premières collectivités françaises à signer en 2019 la « charte numérique responsable ».

Le projet Signée par plusieurs grandes entreprises, et par quelques collectivités pionnières, la « charte numérique responsable » a été préparée par l'Institut du numérique durable. Elle s'inspire des conclusions du rapport « We Green IT » du WWF. L'objectif de la Rochelle est de garder le contrôle du développement du numérique et de limiter la circulation des données tout en dotant son projet de « territoire zéro carbone » d'outils performants et innovants.

Les collectivités territoriales signataires s'engagent à développer leurs usages numériques dans le respect des quatre principes suivants :

1. Optimiser les outils numériques pour limiter leurs impacts et consommations
2. Développer une offre de services accessible pour tous, inclusive et durable
3. S'engager en faveur de pratiques numériques éthiques et responsables
4. Concevoir un recours au numérique favorable à la résilience de la collectivité

Très concrètement, ces engagements impactent à la fois la conception des projets numériques, l'association des usagers à leur définition, le choix des processus de gestion des données mais aussi les décisions en termes d'équipement et de renouvellement du parc informatique de la collectivité.

Exemple n° 4 : Nantes adopte la première « *charte métropolitaine de la donnée* »⁶³

⁶² Le rapport « We green IT » du WWF a été publié en 2018. Il est disponible ici : <https://www.wwf.fr/vous-informer/actualites/etude-wegreenit-quel-impact-environnemental-dunumerique-dans-les-entreprises>

⁶³ La charte est disponible ici : <https://metropole.nantes.fr/charte-donnee>

Nantes Métropole est la première collectivité française à avoir adopté une charte territoriale de la donnée (en juin 2019). Cette charte constitue la doctrine de la collectivité en matière de collecte, de stockage et de traitement des données. Elle s'inscrit dans le contexte d'un territoire qui expérimente de nombreuses innovations pour un projet de smart city et promeut une démarche volontariste d'implication et de participation des citoyens.

La collectivité a souhaité prendre quatre engagements forts :

- Garantir la souveraineté de la collectivité sur ses données et la souveraineté publique sur des données d'intérêt général,
- Protéger les données des habitants,
- Garantir la transparence,
- Favoriser l'innovation à travers de nouveaux usages de la donnée.

Ces engagements valent pour l'administration territoriale mais aussi pour une cinquantaine d'acteurs privés, partenaires directs ou non de la métropole, qui ont signé la charte. Une évaluation annuelle est rendue publique.

Parmi les règles établies par Nantes Métropole figurent par exemple :

- La définition des données dites « d'intérêt métropolitain » qui justifie l'action de la collectivité auprès de grands acteurs privés,
- L'affirmation d'un principe de sobriété dans la collecte des données,
- La mise en œuvre de la transparence algorithmique,
- La limitation éthique du recours à l'intelligence artificielle (pour certains usages).

Exemple n° 5 : La CARENE crée une direction de la donnée

Engagée depuis 2018 dans la production d'une stratégie de la donnée, la CARENE (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'Estuaire) a fait en 2019 le choix de créer une « direction de la donnée ». Ce choix est sans doute une première pour une agglomération de 127 000 habitants qui regroupe 10 communes autour de Saint-Nazaire.

La Direction de la donnée est chargée d'élaborer la stratégie de la donnée pour le territoire, de mettre en œuvre la gouvernance de la donnée au sein des services de la Ville de Saint-Nazaire et des autres communes de la CARENE, de faciliter l'accès aux données pour accompagner le travail des services, d'assurer la fiabilité des données pour accompagner les prises de décisions stratégiques ou encore de piloter l'expérimentation d'usages innovants de la donnée par les services ou des partenaires. Elle pilote par exemple un prototype d'utilisation des données pour le programme Cœur de Ville financé par la Banque des Territoires.

Exemple n° 6 : Toronto, la gestion des données au cœur du projet de la ville intelligente selon Google⁶⁴

A Toronto au Canada, Sidewalk Labs (une filiale d'Alphabet, maison mère de Google) a œuvré pendant deux ans pour imaginer une ville du futur entièrement pilotée par la donnée. Abandonné au printemps 2020, le projet avait eu le temps de faire grand bruit, notamment du fait des dispositifs imaginés pour la gestion des données des futurs habitants du quartier.

La Ville de Toronto a confié en 2018 à Sidewalk Labs la gestion d'un quartier de plus de cinq hectares pour y construire un modèle de ville révolutionnaire dont l'ambition affichée était d'être duplicable dans le monde entier. De nombreuses innovations technologiques ont impressionné les observateurs (procédés de construction, gestion de l'énergie, gestion des déchets, voiries « intelligentes »). Abandonné au cœur de la crise sanitaire, ce projet restera comme une tentative exceptionnelle d'inventer un nouveau modèle urbain entièrement piloté par la donnée.

Très vite, il est apparu que l'enjeu n'était pas tant d'interdire de possibles usages commerciaux, que de savoir qui fixe les règles de gestion des données de la ville intelligente, qui garantit les processus d'anonymisation et qui rend compte aux citoyens. Après de nombreux soubresauts et notamment la démission très médiatisée de plusieurs experts, Sidewalk Labs a proposé la création d'un « urban data trust », c'est-à-dire

⁶⁴ L'ensemble des documents décrivant le projet et notamment les différents dispositifs de gestion des données sont disponibles sur le lien : <https://www.sidewalktoronto.ca/>

une structure de confiance indépendante chargée de la gestion de l'ensemble des données urbaines et garante de leur usage dans l'intérêt public. On retiendra de ce projet une idée simple : même Google a fini par considérer que la gestion par une entreprise privée des données collectées dans l'espace public pose problème. Et si le projet n'a pas vu le jour, la dernière mouture du data trust de Toronto ressemblait sans doute à un GIP à la française.

En parallèle, le groupe américain a imaginé un outil d'information des habitants signalant la présence de capteurs dans l'espace public et informant sur la nature des données collectées et leurs usages, chose qui n'existe pas dans les smart cities européennes.

Exemple 7 : Digne-les-Bains s'appuie sur l'open data pour initier une réflexion sur la donnée⁶⁵

Digne-les-Bains a lancé son portail de données ouvertes dès 2013 sur proposition des services et après un vote unanime du Conseil municipal. Aujourd'hui, le portail (accessible directement sur le site communal <https://www.dignelesbains.fr>) propose au téléchargement plus de 100 jeux de données utiles.

A compter de la prise de décision, la commune s'est appuyée sur un accompagnement de la Région PACA, notamment pour la formation d'un chargé de mission qui porte le projet. Un élu a rapidement été chargé du suivi de la démarche et des actions de sensibilisation ont été proposées aux directions.

Ce travail sur l'open data a conduit la collectivité à définir des processus de gestion interne des données, de leur collecte jusqu'à leur publication. Les agents ont renforcé leur culture de la donnée et ont pu ensuite s'impliquer dans différentes expérimentations d'utilisation innovante des données, notamment dans le cadre du programme « Cœur de ville ».

Exemple 8 : La Communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette construit sa propre plateforme de données⁶⁶

⁶⁵ Le portail des données ouvertes de Digne-les-Bains est accessible au : <https://www.dignelesbains.fr>

Territoire péri-urbain frontalier du Luxembourg, la Communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette (CCPHVA), 8 communes pour 28 000 habitants, construit sa propre plateforme pour héberger les données issues de son projet de smart city.

La CCPHVA a lancé en 2018 un projet de smart city qui intégrera à terme le pilotage par la donnée de nombreuses fonctions du territoire. En effet, le projet baptisé ECLOR permettra le pilotage de l'éclairage public, de la gestion des déchets, de services aux usagers notamment en matière de mobilité, d'indicateurs et de données environnementales.

En engageant un tel projet, la Communauté de communes du Pays Haut Val d'Alzette souhaite atteindre trois objectifs :

- Disposer pour son propre compte d'une plateforme technique lui garantissant la maîtrise de ses données comme de celles générées par ses délégataires,
- Apporter la preuve de la rentabilité et de l'efficacité des méthodes de ville intelligente appliquées à un territoire péri-urbain de taille modeste,
- Construire un modèle technique aisément duplicable pouvant être mis à disposition d'autres territoires, en imposant notamment l'utilisation d'un format de données générique pour s'affranchir des formats des opérateurs.

Exemple n° 9 : Rennes anime une démarche de service public métropolitain de la donnée

Ce programme ambitieux vise à encourager le partage de données entre acteurs du territoire et à accompagner des innovations portées par les acteurs publics mais aussi les entreprises et les citoyens. Quatre thématiques ont été retenues pour l'amorçage du « SPMD », soutenu par l'Etat sur deux ans : les mobilités, l'énergie, l'eau et les données socio-démographiques.

Depuis septembre 2019, le projet entre dans une nouvelle étape avec le lancement de la plateforme RUDI (Rennes Urban Data Interface). Le développement de cette interface devra permettre le catalogage des données

⁶⁶ Le projet est présenté en détail sur le lien : <https://eclor.eu/>

du territoire, la mise en relation des producteurs de données et des utilisateurs ainsi que la contribution directe des citoyens (en leur donnant notamment des outils de maîtrise de leurs données personnelles, sur le modèle du self data).

Bénéficiant d'un financement européen (FEDER) de près de 4 millions d'euros, le programme RUDI réunit autour de la Ville et de la Métropole de nombreux partenaires publics et privés (laboratoires de recherche, la FING, Ouishare, Tiriad, Keolis, GRDF, Ouest-France, Enedis...).

Exemple n° 10 : Grenoble vote une délibération cadre sur la donnée

Le conseil métropolitain de Grenoble Alpes Métropole a adopté en novembre 2019 une délibération cadre qui fixe des priorités, propose une méthode, instaure une gouvernance et décrit des objectifs précis en matière de gestion des données.

La délibération cadre vise d'abord à poser les grands principes qui fondent la stratégie grenobloise de la donnée :

- La maîtrise publique des traitements de données,
- L'instauration d'un cadre de confiance avec le citoyen,
- La transparence sur la manière dont sont traitées et gérées les données,
- La sécurité des données,
- La non-marchandisation des données,
- La sobriété carbone de la donnée.

De nombreuses déclinaisons sont ensuite détaillées. Elles concernent notamment :

- La politique d'ouverture des données publiques,
- La protection des données personnelles des habitants,
- La mutualisation et l'échange de données entre les communes comme avec des territoires voisins,
- Les règles et la déontologie pour des échanges de données avec le monde de la recherche et la société civile,
- La construction d'un cadre de confiance à l'attention des citoyens,

- L'organisation d'actions de sensibilisation et de formation aux enjeux de la donnée,
- L'adoption d'une charte de la donnée,
- L'exploration de méthodes et de technologies innovantes,

Un plan d'action opérationnel est annoncé pour mettre en œuvre cette délibération cadre en 2020.

Exemple n° 11 : La formation des cadres et des élus à Cap Atlantique et la CARENE

Cap Atlantique et la CARENE, communautés d'agglomération des villes de La Baule et de Saint- Nazaire, ont engagé en 2018 une démarche partenariale pour coordonner la gestion des données de leurs territoires. Dès l'origine du projet, les équipes ont proposé l'organisation d'un cycle de formation à l'attention des cadres et des élus.

Exemple n° 12 : Occitanie Data, un tiers de confiance public-privé au service du développement d'un écosystème territorial⁶⁷

Occitanie Data est « un espace de confiance pour un développement éthique de l'économie de la donnée » créé par la Région Occitanie, plusieurs grandes entreprises (Airbus, Orange, Aerospace Valley, ATOS...), des entreprises publiques (CNES, Météo France, la Caisse des Dépôts et des Consignations...) et des organismes publics ou des collectivités territoriales.

L'objectif des partenaires d'Occitanie Data est de créer les conditions d'un partage et d'échanges de données susceptibles de permettre la création de nouveaux services aux habitants en ayant recours à des techniques innovantes de datascience et d'intelligence artificielle.

Les données publiques peuvent également être utiles et créer de la valeur pour le territoire de différentes manières :

- Mise à disposition de données pour des entreprises (exemple : fourniture de données des réseaux de transports pour le développement de nouveaux services de co-voiturage)
- Echange ou partage de données pour le développement d'actions concertées entre la collectivité et des entreprises du

⁶⁷ Le site web d'Occitanie Data : <https://occitaniedata.fr>

territoire (exemple : partage de données pour le développement d'une politique alimentaire locale en faveur des circuits courts)

- Mise à disposition de données pour favoriser la recherche ou des enseignements en lien avec une Université et des Ecoles du territoire
- Mise à disposition de données pour le développement d'initiatives citoyennes (par exemple, le partage de données de consommation énergétique dans le cadre de projets collectifs de réduction des consommations individuelles).

Conclusion

De manière générale, notre attention à travers cet essai est de mettre en exergue la pratique de l'Open Data au Maroc à l'instar des expériences avancées en la matière, et de s'interroger sur sa capacité d'être un levier pour la croissance socio-économique des collectivités locales, afin d'octroyer aux décideurs et aux chercheurs un ensemble d'idées et de constats sur cette nouvelle pratique.

À ce propos le premier constat est celui d'une nécessaire réforme du cadre juridique appropriée pour la promotion de l'ouverture des données publique. Le second constat, en matière des investissements dans le cadre d'une politique d'Open Data, sont relativement faibles, voir absentes dans les programmes des collectivités territoriales, en ignorance total des couts de reviennent de ces plates-formes pour les budgets locaux, des études consacrées au retour sur investissement de certaines initiatives Open Data à travers le monde montrent que ces dernières ont été extrêmement profitables pour les entités publiques qui les ont mises en œuvre. Ainsi, pour la

Catalogne⁶⁸ l'ouverture a généré des économies de 500h mensuelles de travail administratif et un retour sur investissement en 4 mois. Dans le cas de la Danish Enterprise and Construction Authority⁶⁹, si on prend en considération que les données publiques peuvent être utiles et créer de la valeur pour le territoire de différentes manières, à titre d'exemple :

- Mise à disposition de données pour des entreprises (exemple : fourniture de données des réseaux de transports pour le développement de nouveaux services de co-voiturage)
- Echange ou partage de données pour le développement d'actions concertées entre la collectivité et des entreprises du territoire (exemple : partage de données pour le développement d'une politique alimentaire locale en faveur des circuits courts)
- Mise à disposition de données pour favoriser la recherche ou des enseignements en lien avec une Université et des Ecoles du territoire
- Mise à disposition de données pour le développement d'initiatives citoyennes (par exemple, le partage de données de consommation énergétique dans le cadre de projets collectifs de réduction des consommations individuelles)

De même, le succès de la politique d'Open Data repose amplement sur la capacité des citoyens, des consommateurs et des acteurs économiques, où qu'ils soient, de s'approprier les données publiques. C'est pourquoi les citoyens attendent des acteurs publics qu'ils agissent. Les habitants ont confiance dans le respect de leur vie privée et dans l'utilisation qui peut être faite de leurs données par les acteurs publics, à plus forte raison de proximité. De manière générale ils ont moins confiance dans les entreprises,

⁶⁸ Exemple tiré du rapport de CESE, préc., p. 49 (L'étude de cas sur la Catalogne est disponible à l'adresse :

http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/Study_reports/catalonia_impact_study_report.pdf),

⁶⁹ Exemple tiré du rapport de CESE, préc., p. 49, (L'étude détaillée est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.adresse->

[info.dk/Portals/2/Benefit/Value_Assessment_Danish_Address_Data_UK_2010-07-07b.pdf](http://www.adresse-info.dk/Portals/2/Benefit/Value_Assessment_Danish_Address_Data_UK_2010-07-07b.pdf))

et encore moins si celles-ci sont étrangères, a fortiori américaines ou chinoises⁷⁰.

De façon de plus en plus fréquente, les médias relaient ces préoccupations citoyennes, mettant en exergue diverses polémiques et incidents autour de pratiques jugées déloyales en matière de gestion des données. L'utilisation des données à des fins d'intérêt général est aussi mise en débat, parfois de façon très visible comme à l'occasion du lancement de l'application Stop Covid.

Toutefois, de manière globale, la puissance publique apparaît volontariste. Ainsi, pour pallier aux limites des plans précédents, qui n'auront pas été à la hauteur de ses ambitions retards pris sur plusieurs projets, problèmes identifiés au niveau de la gouvernance et du pilotage, la note d'orientations générales pour le développement du Digital au Maroc à l'horizon 2025 approuvée par l'Agence de développement du digital a pris le relai afin d'assurer la continuité de l'impulsion créée par les précédents projets. Cependant, la mise en œuvre réussie du développement du Digital au Maroc requière le développement d'une architecture digitale intégrée. Cette architecture, incluant de nombreux acteurs de l'écosystème, exigera un modèle de gouvernance clair, doté d'outils de pilotage performants, avec des choix d'infrastructure structurants effectués de façon coordonnée. Enfin, pour assurer le développement du digital dans tous les secteurs, il sera nécessaire d'intégrer une perspective sectorielle et régionale, en intégrant une perspective participative excentrée sur l'utilisateur.

⁷⁰ Source : Etude sur les conditions du consentement au partage des données numériques réalisée par Occitanie Data auprès de plusieurs panels de citoyens avec les cabinets CAP et CIVITEO et l'institut Harris Interactive - septembre 2019.

La Gestion Financière Territoriale A La Lumière Des Indicateurs De Performance PEFA –Cas Du Maroc-

Territorial Financial Management In The Light Of PEFA Performance – Case Of Morocco –

Hassan ABOU-ELKACIM
Cadre administratif et doctorant chercheur au
Université Med le Premier Oujda Maroc
hassananemzi@gmail.com

EL WALI Mohammed
Enseignant chercheur
Ecole Nationale de Commerce et de
Gestion de Oujda (ENCG)
Université Med le Premier (UMP)
m1.elwali@ump.ac.ma

Résumé :

L'objectif de ce travail consiste à évaluer la gestion financière dans les collectivités territoriales à l'aide des indicateurs de performance PEFA, en traitant de la problématique suivante : dans quelle mesure la gestion financière des collectivités territoriales répond aux exigences de performance et d'efficacité permettant la mise en place d'un modèle de gestion adaptable aux indicateurs de performance PEFA ?

Par l'adoption d'une approche descriptive, nous allons mettre l'accent sur l'état des lieux de la gestion financière territoriale au Maroc, ainsi que sur ses principaux enjeux et perspectives, à la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. Nous allons également mesurer la performance du modèle de gestion financière territoriale à l'aide des indicateurs PEFA. En fait, les résultats de cette analyse montrent qu'un ensemble de mesures ont été mises en œuvre durant la dernière décennie, afin de renforcer la gouvernance financière à plusieurs niveaux, alors que certains volets de gestion sont encore mal gérés.

Mots-clés : gestion financière, collectivité territoriale, indicateurs PEFA.

Abstract:

The aim of this paper is to evaluate financial management in local governments using PEFA performance indicators, based on the following question: to what extent does financial management in local governments meet the requirements of performance and efficiency, allowing for the implementation of a management model that is adaptable to PEFA performance indicators?

Based on a descriptive approach, we will focus on the state of play of territorial financial management in Morocco, as well as its main challenges and prospects, in light of the new

constitutional, legislative and regulatory provisions. We will also measure the performance of the territorial financial management model using the PEFA indicators. In fact, the results of this analysis show that a series of measures have been implemented over the past decade to strengthen financial governance at several levels, although some areas are still poorly managed.

Mots-clés : Financial management, local government, PEFA indicators.

Introduction

Depuis les années 60, le Maroc a commencé à fonder les piliers d'une administration purement Marocaine en se basant sur l'héritage de l'administration coloniale. L'objectif était toujours la consécration de l'Etat de droit en ouvrant un ensemble de projets structurants visant des secteurs comme la réforme de l'administration, l'instauration des établissements stratégiques et la modernisation de la gestion administrative et financière. En fait, la réforme de l'organisation administrative constitue l'un des principaux projets phares depuis l'aube de l'indépendance.

En effet, le Maroc a opté pour la décentralisation comme une forme d'organisation territoriale, ce qui a donné lieu à l'apparition de la première charte communale en 1960⁷¹. Depuis lors, l'arsenal juridique régissant les collectivités territoriales a subi plusieurs réformes qui visent à les mettre en valeur vis à vis les autres composantes de l'administration de l'Etat. Il s'agit principalement d'un ensemble de réformes qui s'étalent sur plus de 40 ans, à savoir, la réforme de la charte communale à plusieurs reprises (1976, 1997, 2002), et la mise en vigueur des lois organiques relatives aux collectivités territoriales en 2015.

Depuis quelques années et avec les réformes successives de l'administration décentralisée, les collectivités territoriales ont vu leurs compétences et leur périmètre d'action s'étendre, et cela a certainement traduit l'importance des finances locales dans la sphère des finances publiques marocaine. En fait, les ressources des collectivités territoriales ont connu une évolution considérable au cours des dernières années. Elles ont atteint 42 milliards MAD en 2018, avec un accroissement annuel moyen de

⁷¹ Dahir n°1.59.315 du 28 Hijja 1379 (23 Juin 1960) relatif au statut des collectivités, Bulletin Officiel n° 2487 du 24 Juin 1960, p.1970 (version arabe)

7.2% sur la période 2002-2018. Face à ces évolutions, une gestion rationnelle et efficace des finances locales s'avère nécessaire.

Dans ce contexte, les gestionnaires publics ont été tenus de faire appel aux modes de gestion les plus efficaces et aux outils internationalement reconnus en la matière pour satisfaire les besoins collectifs. Ainsi, nous aurons l'occasion, à travers cette recherche, de présenter l'état des lieux de la gestion financière territoriale en faisant appel aux indicateurs de performance PEFA.

L'évaluation de la gouvernance financière des collectivités territoriales apparaît comme un outil parmi d'autres au service de ces entités qui cherchent à répondre à un besoin de plus en plus impérieux d'efficacité et de performance. De plus, l'importance d'un tel sujet est évidente, compte tenu des nouvelles dispositions législatives et réglementaires récemment introduites par les lois organiques de 2015 et leurs textes d'applications.

L'objectif de ce travail est de répondre à la question suivante : dans quelle mesure la gestion financière des collectivités territoriales répond aux exigences de performance et d'efficacité permettant la mise en place d'un modèle de gestion adaptable aux indicateurs de performance PEFA?

En adoptant une approche descriptive, nous allons mettre l'accent sur l'état des lieux de la gestion financière territoriale au Maroc, ainsi que ses principaux enjeux et perspectives, à la lumière des nouvelles dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. De surcroît, nous allons mesurer la performance du modèle de gestion financière territoriale à l'aide des indicateurs PEFA.

I. La gestion financière territoriale, état des lieux, enjeux et perspectives.

Il est certain que la décentralisation a connu une évolution importante au cours des dernières décennies. Ainsi, des changements ont été observés à plusieurs niveaux dont le plus important est la gestion administrative et financière. Cependant, l'examen des données de l'état actuel indique qu'il reste beaucoup d'effort à faire. La question qui se pose à ce point porte sur les principaux enjeux (a) et perspective (b) de la gestion financière territoriale.

a) Enjeux de la gestion financière territoriale

La gestion financière est définie comme étant un processus qui a pour objectif principal l'optimisation des avantages économiques et financiers d'un investissement, elle englobe plusieurs sous-processus comme le processus de préparation et exécution de budget, le processus d'établissement des états financiers et le processus de passation des marchés⁷². Elle est définie également comme étant un ensemble de méthodes d'analyse et d'instruments opératoires permettant à un organisme de s'assurer une insertion efficace dans son environnement financier⁷³.

Qu'il s'agisse d'un organisme privé ou d'un organisme public, l'objectif principal de la gestion financière est la mise en œuvre de la gouvernance financière, celle-ci désigne les principes, les règles et les institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays pour le bien de tous⁷⁴. Cette notion est largement rattachée à d'autres concepts comme la performance, l'efficience et l'efficacité.

En tant qu'administrations publiques, les collectivités territoriales ont été tenues depuis leur instauration à améliorer leurs modes de gestion administrative et financière. En effet, la gestion territoriale était toujours marquée par des dysfonctionnements managériaux et financiers, ce qui était un résultat normal et attendu vu les dispositions juridiques qui ont été mises en vigueur au cours des dizaines d'années.

Notre recherche se focalise spécialement sur la performance de gestion au sein des collectivités territoriales, alors que ce sujet a fait l'objet de travaux de recherche abondants. Ainsi, d'après pas mal de recherche, les dispositions de la charte communale de 1960, ainsi que les principes de gestion financière contenues dans les réformes de 1976, 2002 et 2009 ont été largement insuffisants pour dépasser les problèmes financiers des collectivités.

⁷² La Banque Africaine de développement, Directives pour la gestion financière et l'analyse financière des projets, 2006, pp. 18-21.

⁷³ Elie Cohen, Gestion Financière de l'entreprise et développement financier, édition EDIEF, 1991, p. 11.

⁷⁴ Isabelle LACROIX, Pier-Olivier ST-ARNAUD, « la Gouvernance : tenter une définition », Revue Cahiers de recherche en politique appliquée, n° 3, 2012, p. 23.

Certes, la réforme de 1976 a le mérite de faire éditer le premier régime financier dans sa version moderne, elle a également consacré l'indépendance et l'autonomie financière et l'élargissement des compétences. Cependant, toutes ces réformes n'ont pas permis de combler les lacunes dont souffre la gestion territoriale, ce qui a conduit à l'élaboration de la loi n° 78.00 en 2002, et la loi n° 17.08 en 2009.

Pendant toute cette période, la quasi-totalité des problèmes de la gestion territoriale sont liés au problème de l'autonomie financière, sachant que le partage de compétences et l'élargissement du domaine d'intervention issu des dites réformes n'ont pas été accompagnés par un partage de pouvoir et de ressources financières. En fait, le taux d'indépendance financière est fixé à 42% en 2011 alors que le budget des collectivités territoriales ne représente que 8.5% du PIB dans la même période, et 18,8 % du budget de l'Etat. En outre, la gestion territoriale souffre également d'une mauvaise gestion du patrimoine communale, des marchés publics et surtout des bons de commandes⁷⁵.

Si le législateur a œuvré pour améliorer le rôle structurant des collectivités, l'existence de plusieurs contraintes structurelles, telles que le manque des ressources humaines et financières, ont empêché un grand nombre d'entre elles d'incarner leurs pouvoirs juridiques dans ce domaine, avec l'efficacité et l'efficience requises. Malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics pour prendre plusieurs mesures, la réalité de l'administration locale est caractérisée par l'inefficacité, en raison de la propagation de nombreux phénomènes négatifs. Aussi, si les textes juridiques autorisent les collectivités à disposer de plusieurs sources d'autofinancement, comme les emprunts et la propriété communale, leur rendement reste très faible. Cela explique la dépendance du budget de la plupart des collectivités vis-à-vis de la dotation de l'État en produits de taxe sur la valeur ajoutée, compte tenu notamment de l'incapacité à accéder à l'emprunt. Et si la faiblesse du produit des ressources fiscales propres affecte

⁷⁵ Halima ELHADIF, gestion publique locale et problématique de modernisation, Thèse de doctorat, FSJES AGDAL, Université de Mohamed V, Rabat Maroc, 2011-2012, pp. 188-192, (en langue Arabe)

les collectivités au Maroc en général, les collectivités rurales sont considérées comme les plus affectées dans ce contexte⁷⁶.

Il est certain que les réformes successives des finances des collectivités territoriales ont consacré un ensemble de règles de transparence et de performance financière, mais il semble qu'elles demeurent insuffisantes pour réaliser les objectifs attendus, voire un obstacle d'intégralité des différents principes régissant les dépenses territoriales. Ainsi, l'incapacité des collectivités territoriales à couvrir leurs charges conduit généralement à un affaiblissement de leur capacité de gestion, et si le recours au financement de l'administration centrale est fait pour équilibrer les charges avec les ressources, cette dépendance s'accompagne nécessairement d'une sorte d'intervention ou d'orientation affectant la gestion financière⁷⁷.

b) Perspectives de la gestion financière territoriale à la lumière des nouvelles dispositions juridiques.

A l'instar de plusieurs domaines structurants au Maroc, la gestion territoriale a fait l'objet d'une réforme fondamentale en 2011, il s'agit spécialement de la réforme constitutionnelle qui a refondé un ensemble de secteurs. En fait, la décentralisation occupait une place primordiale dans cette réforme, étant donné qu'elle était choisie comme fondement d'organisation territoriale. Celle-ci est fondée constitutionnellement sur la régionalisation avancée et repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité.

Sur la base de cette réforme, et afin de mettre en œuvre les nouveaux principes constitutionnels régissant la gestion territoriale, le législateur était tenu de reconstruire l'arsenal juridique des collectivités territoriales. En effet, l'année 2015 a connu la promulgation de trois nouvelles lois organiques, à savoir, la loi organique 111-14⁷⁸ relative aux Régions, la loi

⁷⁶ Abdellah QUAAROUS, la gestion communale et problématique de l'intervention développementale, Thèse de doctorat en droit public, FSJES, Université IBN ZOHR, Agadir Maroc, 2017-2018, p. 370 (version en Arabe)

⁷⁷ Sanae HMARRAS, la gestion financière territoriales entre obstacles de la pratique et exigences de la gouvernance, thèse de doctorat en droit public, FSJES, Université Med V, Salé Maroc, 2016-2017, pp. 149-250 (version en arabe).

⁷⁸ Dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux Régions, Bulletin Officiel n° 6440 du 18 Février 2016.

organique 112-14⁷⁹ relative aux Préfectures et Provinces et la loi organique 113-14⁸⁰ relative aux Communes.

Ainsi, les nouvelles lois organiques ont prévu plusieurs dispositions afin d'améliorer la gouvernance et la performance de la gestion territoriale. Il s'agit précisément d'un ensemble de principes tels que la planification stratégique, la transparence, la comptabilité, la responsabilité et la gestion participative. Alors, concernant la planification stratégique, les lois organiques ont consacré des plans de développement à plusieurs niveaux, il s'agit d'abord d'une planification à long terme à travers le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire SRAT, d'une planification à moyen terme à travers le Plan d'Action de la Commune PAC, du Programme de Développement de la Préfecture ou Province PDP et du Programme de Développement Régional PDR. De plus, le législateur a mis l'accent sur une planification à court terme grâce à une programmation triennale qui soutient la programmation annuelle du budget.

Concernant le principe de la transparence, c'est une notion qui renvoie dans le domaine des finances publiques à la fourniture d'informations relatives à la structure et aux fonctions des administrations publiques, ainsi qu'à toutes les informations financières relatives aux comptes de l'État et des personnes publiques. La transparence des finances publiques exige la préparation de rapports faisant état de la situation financière de l'État de manière exhaustive, significative et fiable⁸¹.

Dans ce contexte, les lois organiques prévoient que les projets budgétaires doivent être accompagnés d'un certain nombre de documents nécessaires lors de leur présentation aux commissions compétentes ou à l'occasion de leur dépôt pour visa auprès du pouvoir de contrôle (Walis/Gouverneurs), ainsi que la nécessité de déposer ces projets au siège de la collectivité concernée et les mettre à la disposition du public. On pourrait évoquer également d'autres dispositions de bonne gouvernance et transparence telles que celles prévues à l'article 275 de la loi organique n°

⁷⁹ Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux Préfectures et Provinces, Bulletin Officiel n° 6440 du 18 Février 2016.

⁸⁰ Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux Communes, Bulletin Officiel n° 6440 du 18 Février 2016.

⁸¹ Fond monétaire international, Guide des principes de transparence des finances publiques, 2007, pp. 1-3. (version Arabe).

113-14, à savoir la nécessité d'élaborer et de communiquer au public les états comptables et financiers relatifs à la gestion de la Commune et des personnes publics ou privés qui gèrent un service public relevant de sa compétence. En outre, il y a lieu de faire allusion aux principes de transparence régissant l'accès à la commande publique, étant donné que le nouveau décret des marchés publics ainsi que les décrets précédents font de la transparence un principe fondamental dans le choix du maître d'ouvrage⁸².

La reddition des comptes est aussi l'une des règles fondamentales des nouvelles dispositions, il s'agit tout d'abord d'un principe constitutionnel qui figure à l'article 154 de la constitution comme une norme à laquelle sont soumis les services publics, et qui constitue un principe général de la bonne gouvernance. Ainsi, en vertu de ce principe de responsabilité et de reddition des comptes, les opérations financières et comptables des collectivités territoriales font l'objet d'un audit annuel effectué conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale IGAT et l'Inspection Générale des Finances IGF⁸³.

Dans le même ordre d'idée, l'article 272 de la loi organique 113-14 dispose que la Commune doit adopter l'évaluation de son action, mettre en place le contrôle interne, recourir à l'audit et présenter le bilan de sa gestion. Par ailleurs, l'article 274 permet au conseil et à son président de soumettre la gestion de la Commune à des opérations d'audit. D'ailleurs, le contrôle des finances des collectivités Territoriales relève de la compétence des Cours Régionales des Comptes, en parallèle du contrôle exercé par le Wali ou Gouverneur, à travers les actes et les délibérations soumises au visa, et du contrôle exercé par le Ministère des Finances à travers les comptes publics de la Trésorerie Générale du Royaume TGR.

Nous pouvons ainsi conclure par dire que les nouvelles dispositions juridiques ont apporté beaucoup de mesures pour améliorer la gestion territoriale, dans ce cadre, et en vertu de ces dispositions, l'Etat mettra en

⁸² L'article 1 du Decret n° 2.22.431 du 15 Chaaban 1444 (8 mars 2023) relatif aux Marchés Publics, BO n° 7176 du 9 Mars 2023, p. 2861. (version Arabe).

⁸³ Article 227 de la loi organique n° 111-14 relative aux Régions.

Article 205 de la loi organique n° 112-14 relative aux Préfectures et Provinces

Article 214 de la loi organique n° 113-14 relative à la Commune

place des outils permettant aux collectivités territoriales d'adopter des systèmes de gestion modernes, notamment les indicateurs de suivi, de réalisation et de performance ainsi que les mécanismes d'évaluation régulière interne et externe⁸⁴.

II. Performance financière des collectivités territoriales sous l'épreuve des indicateurs PEFA.

Dans ce qui suit, nous aurons l'occasion de mettre en évidence un ensemble de règles qui ont pour objectif l'évaluation de la gestion financière, il s'agit précisément d'un ensemble d'indicateurs qui ont fait l'objet d'une large concertation entre plusieurs pays, à savoir les indicateurs PEFA, alors notre objectif dans cette partie est de mesurer la performance de la gestion financière territoriale au Maroc en se référant à ces indicateurs.

• Les indicateurs PEFA : outils d'évaluation de la gestion des finances territoriales.

Si la gestion financière a des spécificités selon chaque pays et chaque système politique, l'exigence de la performance constitue un objectif commun dans le monde entier, et c'est la raison pour laquelle il existe une quasi-unanimité sur les principes de gouvernance et de performance entre tous les pays. De surcroît, des organismes de coopération ont été fondés spécialement pour concrétiser ce consensus autour des règles de gestion.

Le Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA)⁸⁵ a été créé en 2001 par sept organismes internationaux du développement⁸⁶. L'idée était au début d'harmoniser l'évaluation de la gestion financière publique ; à travers la mise en œuvre d'un outil de référence commun et un fondement de dialogue sur les stratégies et les priorités de réforme. Il fournirait également une base de données permettant d'élargir les recherches dans ce domaine.

Dans le cadre du PEFA, la performance d'un système de gestion des finances publiques repose sur sept éléments fondamentaux, à savoir premièrement la fiabilité budgétaire, celle-ci signifie que le budget est

⁸⁴ Article 276 de la loi organique n° 113-14 relative à la Commune.

⁸⁵ Public Expenditure and Financial Accountability

⁸⁶ Il s'agit de la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la commission européenne, et les Gouvernements français, britannique, suisse et norvégien.

exécuté conformément aux prévisions préétablies dans le projet. Quant au deuxième élément constitutif, il est lié à la transparence des finances publiques qui renvoie à la situation dans laquelle les informations sur la gestion des finances publiques sont complètes et accessibles au public. Alors qu'en troisième lieu, l'accent est mis sur la gestion des actifs et des passifs. De même, la stratégie et l'établissement du budget fondé sur les politiques publiques est une composante primordiale de cette évaluation ainsi que la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget. On distingue également dans cette analyse un élément qui concerne la comptabilité et le reporting alors que la dernière composante est celle de la supervision et de l'audit externe. Ainsi, chacun de ces éléments est mesuré sur la base d'un ensemble d'indicateurs qui peuvent être présentés comme suit⁸⁷ :

Axe I	<i>la fiabilité budgétaire</i>
Indicateur 1	dépenses effectives totales
Indicateur 2	composition des dépenses effectives
Indicateur 3	Recettes effectives
Axe II	<i>la transparence des finances publiques</i>
Indicateur 4	la classification du budget,
Indicateur 5	Documentation budgétaire
Indicateur 6	opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers
Indicateur 7	transferts de l'administration centrale aux administrations infranationales
Indicateur 8	Utilisation des informations sur la performance pour assurer les prestations de services

⁸⁷ PEFA, rapport sur le cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques, Washington, Février 2016, P 8-91.

Indicateur 9	Accès du public aux informations budgétaires
Axe III	<i>Gestion des actifs et passifs</i>
Indicateur 10	Etablissement de rapports sur les risques budgétaires
Indicateur 11	Gestion des investissements publics
Indicateur 12	Gestion des actifs publics
Indicateur 13	Gestion de la dette
Axe IV	<i>la stratégie et établissement du budget fondé les politiques publiques</i>
Indicateur 14	prévisions macroéconomiques et budgétaires
Indicateur 15	Stratégie budgétaire
Indicateur 16	perspectives à moyen terme de la budgétisation des dépenses
Indicateur 17	processus de préparation du budget
Indicateur 18	Examen du budget par le pouvoir législatif
Axe V	<i>prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</i>
Indicateur 19	Gestion des recettes
Indicateur 20	Comptabilisation des recettes
Indicateur 21	prévisibilité de l'affectation des ressources en cours d'exercice
Indicateur 22	Arriérés de dépenses
Indicateur 23	Contrôle des états de paie
Indicateur 24	Gestion de la passation des marchés

Indicateur 25	Contrôle interne des dépenses non salariales
Indicateur 26	Audit interne
Axe VI	<i>Comptabilité et établissement des rapports</i>
Indicateur 27	Intégrité des données financières
Indicateur 28	Rapports budgétaires en cours d'exercice
Indicateur 29	Rapports financiers annuels
Axe VII	<i>Supervision et audit externe</i>
Indicateur 30	Audit externe
Indicateur 31	Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif

Sources : cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques PEFA, 2016.

En fait, ces éléments d'évaluation servent de base commune pour l'examen de la performance de la gestion des finances publiques au niveau de l'administration centrale et territoriale. En effet, le cadre PEFA infranational fait appel aux mêmes indicateurs de l'évaluation des finances de l'Etat avec certaines adaptations et en ajoutant un élément supplémentaire "Pilier AIN" qui vise à évaluer les relations budgétaires entre l'Etat et les administrations décentralisées. Cet élément porte sur les conditions où les administrations infranationales obtiennent en meilleurs délais les informations fiables sur les transferts reçus de l'Etat. L'objectif étant l'élaboration des projets de budgets corrects⁸⁸.

L'élément Pilier AIN comprend deux indicateurs primordiaux, le premier porte sur les transferts financiers de l'administration centrale vers les collectivités territoriales, dans ce cadre, l'objectif est de mesurer la cohérence et la composition de ces transferts avec les budgets initialement approuvés par l'administration centrale, il mesure également leur prévisibilité et ponctualité par rapport au calendrier préétabli. Alors que le

⁸⁸ PEFA, Guide d'évaluation PEFA Infranational, Washington, Juin 2021, p. 27.

deuxième indicateur évalue dans quelle mesure l'Etat contrôle la situation financière des collectivités territoriales en ce qui concerne les règles budgétaires et les conditions nécessaires pour la souscription des emprunts⁸⁹.

- **L'évaluation de la gestion financière territoriale -Cas du Maroc-**

Au cours de la dernière décennie, la gestion des finances publiques a connu une évolution remarquable ; une réforme fondamentale a été déclenchée par les nouvelles orientations de la Constitution de 2011 et mise en œuvre à travers la loi organique de la loi de finance LOLF en 2015 d'une part, et les lois organiques des collectivités territoriales d'autre part. Ainsi, en 2016, l'équipe du PEFA a entamé une étude sur l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques Marocaines. Les résultats de cette étude montrent qu'un effort énorme a été fait pour améliorer la performance et la gouvernance des finances publiques dans le cadre de l'approche de gestion axée sur les résultats⁹⁰.

Dans ce contexte, les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la bonne gouvernance ont orienté non seulement les finances publiques au niveau national mais également la gestion financière locale. Dans ce qui suit, nous allons examiner les éléments d'évaluation de la performance PEFA en faisant appel aux données disponibles relatives aux collectivités territoriales du Maroc, et en prenant exemple le cas de la Commune d'Agadir.

Commençons par le premier élément d'évaluation, à savoir la nature des relations budgétaires entre l'Etat et les administrations décentralisées. Il semble que l'administration centrale respecte les normes PEFA en ce qui concerne les deux indicateurs de cette partie de gestion. Le rapport PEFA sur la Commune d'Agadir montre qu'il y a eu, au cours de la période de l'étude 2011-2013, une conformité aux règles relatives à la composition, la

⁸⁹ Ibid., p.29.

⁹⁰ PEFA, rapport sur le cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques Marocaines, Maroc, septembre 2016, p. 194.

prévisible et la ponctualité des transferts de l'administration centrale vers les collectivités territoriales⁹¹.

Concernant la fiabilité du budget, les collectivités territoriales souffrent généralement de certains problèmes en relation avec le recouvrement des recettes, la meilleure preuve étant les taux croissants du reste à recouvrer, sachant qu'aujourd'hui le montant global du reste à recouvrer au niveau national est estimé à 40 milliards de dirhams contre 13,8 milliards Dirhams en 2013 et 13 milliards en 2009⁹². Cependant, pour le cas de la Commune d'Agadir, l'étude a constaté les bonnes prévisions de recettes fiscales ainsi qu'un niveau très bas des arriérés de paiement lors de la préparation des budgets pour la période (2011-2013). Néanmoins, elle a observé, également, un écart élevé entre les dépenses effectives et les dépenses inscrites au budget, ce qui touche globalement la fiabilité budgétaire⁹³.

Ensuite, le troisième élément de cette évaluation porte sur la transparence, alors sur ce point, il faut savoir qu'il y'a un large écart entre les Communes à propos des indicateurs de transparence, étant donné qu'il reste beaucoup d'efforts à fournir en ce qui concerne la documentation budgétaire, utilisation des informations sur la performance aux fins d'assurer les prestations de services et l'accès du public aux informations budgétaires. Ainsi, concernant la Commune d'Agadir, le rapport a signalé la non-conformité de la classification budgétaire aux normes internationales, en plus d'une absence remarquable de suivi des risques financiers dans la gestion des budgets des agences autonome de la Commune⁹⁴.

En outre, en ce qui concerne la budgétisation fondée sur les politiques nationales, il faut dire que cette exigence n'est pas toujours présente comme une priorité dans les calendriers des élites communales, c'est au Ministère de l'Intérieur, en tant que pouvoir de tutelle, d'assurer cette mission à l'occasion de l'approbation du budget annuel et de la programmation pluriannuelle. Concernant la Commune d'Agadir, alors que même si les

⁹¹ AECOM International Développement Europe, The World Bank, PPIAF, Agence Française de Développement, rapport PEFA l'évaluation de la gestion des finances publiques de la Commune Urbaine d'Agadir, 2015, p. 47.

⁹² La Cour des Comptes Marocaine, rapport sur la fiscalité locale, Mai 2015, p. 139 (version Arabe)

⁹³ AECOM International Développement Europe, WB, PPIAF, AFD, op.cit., p. 7.

⁹⁴ AECOM International Développement Europe, WB, PPIAF, AFD, op.cit., p. 8.

normes de préparation et d'approbation du budget sont manifestement respectées, les liens de convergence entre le Plan Communale de Développement, la programmation triennale et les budgets annuels ne sont pas documentés et clairement définis pour la période de l'étude⁹⁵.

S'agissant du contrôle et prévisibilité de l'exécution du budget, les collectivités territoriales souffraient d'un ensemble de dysfonctionnement en relation avec la gestion des ressources, sachant qu'une grande partie de ces ressources provient des dotations transférées par l'Etat. Ainsi, les ressources transférées constituent 52,3% des recettes des Communes contre 85,6% pour les provinces et préfectures et presque de 85,5% des recettes des Régions⁹⁶. De plus, le diagnostic de la fiscalité locale relève qu'il y a un manque d'évaluation du potentiel fiscal ainsi que certaines difficultés d'assiette et de gestion des contentieux en cette matière⁹⁷. De même, les dépenses des collectivités territoriales sont également touchées à plusieurs niveaux, prenons l'exemple des dépenses des marchés publics, la cour des comptes affirme que les dépenses qui auraient pu être économisées dans la Région de Daraa Tafilalt entre 2012 et 2017 dépassent 12,41 Million Dhs⁹⁸.

La comptabilité est l'une des parties les importantes dans la gestion financière, et c'est la raison pour laquelle les collectivités territoriales sont dotées d'une réglementation spéciale de comptabilité publique, à savoir les trois décrets qui ont été mis en place en 2017. De plus, la spécificité de cette matière réside dans le fait qu'elle est assurée par les services de la comptabilité au sein de la collectivité concernée et contrôlée systématiquement par la Trésorerie Générale du Royaume d'une part, et par les Cours Régionales des Comptes d'autre part. Ainsi, concernant le cas de la Commune d'Agadir, l'étude montre que l'information sur l'exécution budgétaire était de très bonne qualité alors qu'elle n'est pas accessible au public. De surcroît, le compte de gestion de la Commune est soumis à la Cour Régionale des Comptes pour Audit durant les 6 mois suivant l'exercice. S'agissant des états financiers annuels, certaines informations

⁹⁵ AECOM International Développement Europe, WB, PPIAF, AFD, op.cit., p. 69.

⁹⁶ Ministre de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration, Bulletin mensuel de statistiques des finances locales, Février 2023, p. 6.

⁹⁷ La Cour des Comptes Marocaine, rapport sur la fiscalité locale, Mai 2015, pp. 113-166 (version Française)

⁹⁸ La cour des comptes, rapport annuel de 2018, partie 2, livre 4, p. 24.

essentielles telles que le solde bancaire de la Commune et les dettes font défaut.

En outre, à l'instar de la quasi-totalité des collectivités territoriales la fonction d'audit externe n'a été pas pratiquement opérationnelle avant la promulgation des nouvelles dispositions. Désormais, les collectivités territoriales doivent avoir obligatoirement une unité d'audit interne qui travaille en parallèle des organes de contrôle externe, à savoir, les Cours Régionales des Comptes, l'Inspection Générale des Finances et l'inspection Générale de l'Administration Territoriale.

Les collectivités territoriales sont soumises au contrôle de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale à travers des missions d'audit externes qui visent la vérification de la gestion administrative, technique et comptable⁹⁹. De plus, les inspecteurs des finances sont également chargés d'effectuer les vérifications des services de caisse et de comptabilité, deniers et matières, des comptables publics et, de façon générale des agents de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils vérifient la gestion de ces comptables et s'assurent de la régularité des opérations enregistrées dans les comptes des ordonnateurs de recettes et de dépenses publique¹⁰⁰. S'agissant des Cours Régionales des Comptes, l'article 214¹⁰¹ de la loi 113-14 dispose que le contrôle des finances de la Commune relève de la compétence des Cours Régionales des Comptes conformément à la législation relative aux juridictions financière, à savoir la loi 62-99¹⁰².

Généralement, les missions de ces trois instances comprennent de manière latente des missions d'audit externe qui ont pour objectif principal l'évaluation du système de contrôle interne. En outre, la loi organique dispose que les opérations financières et comptables de la collectivité font l'objet d'un audit annuel effectué soit par l'inspection générale des finances, l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale, de manière conjointe

⁹⁹ Décret n° 2.94.100 du 6 moharrem 1415 (16 juin 1994) portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration territoriale du ministère d'Etat à l'intérieur, B.O n° 4264 du 20/7/1994.

¹⁰⁰ Dahir n° 1.59.269 du 17 chaoual 1379 (14 avril 1960) relatif à l'inspection générale des finances, B.O n° 2478 du 22/4/1960.

¹⁰¹ L'article 205 de la loi 112-14 en ce qui concerne les Préfectures et Provinces et l'article 227 de la loi 111-14 pour le cas des Régions.

¹⁰² Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.(B.O du 15 août 2002).

par IGF et IGAT, ou bien par une instance d'audit dont l'un des membres est délégué. Toutefois, cette disposition n'a pas encore été mise en application à cause de l'insuffisance des ressources dont disposent ces entités de contrôle.

Conclusion

Pour toutes ces considérations, il convient de noter que la gestion financière territoriale a connu un changement radical durant la dernière décennie, de nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives ont été instaurées pour améliorer les outils de gouvernance financière. L'examen de l'état des lieux de la gestion financière territoriale à l'aide des indicateurs PEFA montre qu'un ensemble de mesures ont été mises en œuvre pour renforcer la gouvernance financière à plusieurs niveaux. C'est le cas par exemple du respect des délais de procédures, la disponibilité de certains documents budgétaires et la coordination entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. Cependant, il semble que certains volets de gestion sont encore mal gérés, à savoir certaines mesures et dispositions qui n'ont pas été appliquées d'une manière adéquate, l'accent est notamment mis sur des mesures relatives à la gestion des dépenses publiques et leur composition, la gestion des risques et transparences des informations budgétaires. De plus, on remarque un manque d'efficacité en matière de surveillance et de vérification interne et externe. Pour toutes ses raisons, nous envisageons mener une réflexion sur la question suivante : quels sont les processus à suivre pour assurer la mise en œuvre et l'efficacité des outils et mesures de gouvernance financière contenus dans les dispositions juridiques régissant la gestion territoriale ?

