

**MINISTERE DES AFFAIRES
ETRANGERES ET
EUROPEENNES**

**Direction Générale de la
Mondialisation, du Développement
et des Partenariats**

**Mission de la Gouvernance
Démocratique**

**EVALUATION DU PROGRAMME D'ACCOMPAGNEMENT DU
PROCESSUS DE DECENTRALISATION MAROCAIN (PAD-MAROC)**

- Rapport final -

Synthèse

Françoise BRUNET
Vincent FOLLEA
Ali BOUABID
Fabrice ALCANDRE

Juin 2012

« Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel ».

Synthèse et recommandations

1. Synthèse de l'évaluation

(NB : la définition des critères d'évaluation utilisée est celle fournie par le Guide de l'évaluation du MAEE / DGCID / juin 2005 – elle est rappelée à l'Annexe n°2)

Pertinence

Le PAD a répondu de manière appropriée à l'objectif commun des deux parties d'accompagner le processus de décentralisation, par un soutien institutionnel et par le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités marocaines. Pendant sa mise en œuvre, le projet s'est adapté avec pragmatisme à la demande de la partie marocaine, qui s'est précisée au fur et à mesure de l'établissement de relations de confiance, en particulier pour renforcer l'appui à la déconcentration, envisagé comme un corollaire nécessaire à la mise en œuvre efficace de la politique de décentralisation.

En visant le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités marocaines, la composante 3 les positionnait comme bénéficiaires directs d'appuis et se donnait pour objet l'amélioration des conditions d'exercice concrètes de leurs compétences. L'objectif de la composante était ainsi pleinement pertinent au regard de l'objectif global du projet.

Cohérence externe

La concertation avec les autres partenaires extérieurs du Maroc intervenant dans le domaine de la décentralisation a été très insuffisante. Les relations avec plusieurs partenaires (Banque mondiale, UE, ACDI) n'ont donné lieu qu'à des collaborations ponctuelles. Une convention de partenariat a été signée avec le PNUD pour engager des actions conjointes, mais elle a eu très peu de suites concrètes. La synergie la plus fructueuse a été celle qui s'est développée, de fait, et bien que la coordination n'ait pas été organisée ex ante, de Paris, avec l'AFD, qui a engagé au sein de la DGCL des activités très complémentaires à celles du PAD, et qui en outre était membre du comité de sélection des projets de la composante 3¹.

Le Ministère marocain de l'Intérieur avait engagé, en 2007, une concertation avec l'ensemble de ses partenaires extérieurs sur sa stratégie, mais cette démarche n'a pas été poursuivie.

En revanche, la composante 3 a contribué à mettre en synergie la coopération décentralisée avec les politiques nationales, là où celle-ci se déploie souvent sans connexion avec elles.

Cohérence interne

Le montage initial du projet, qui prévoyait un appui global à la décentralisation et tendait à favoriser la synergie de l'action internationale de l'Etat et des collectivités territoriales, en réponse à une demande pertinente du bénéficiaire, était tout à fait cohérent. Cependant, la formulation du projet était assez confuse, ce qui nuit à sa lisibilité.

¹ Ainsi que le FEC, CDC et CDG. (*Vademecum* §2.3)

Par ailleurs, la réalisation différée de certaines activités a nui à la synergie initialement envisagée. Ainsi, la nouvelle offre de formation résultant de la composante 2 n'a débuté qu'à partir de 2009, alors que les projets de coopération décentralisés étaient presque achevés.

Effectivité

Les activités des composantes 1 et 2 ont été réalisées, ou reprogrammées (pour la composante 1), pour s'adapter à l'évolution de la demande.

Dans le cadre de la composante 3, sur les trois appels à projets initialement prévus, un seul a été lancé, en septembre 2005, qui a abouti au co-financement de 12 projets de coopération décentralisée dont la mission a pu constater qu'ils étaient conformes à l'objectif de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités marocaines.

Cependant, le niveau de réalisation des activités du Laboratoire des Maîtrises d'Ouvrage Locales est limité, en dehors des projets effectivement co-financés, par suite de l'ambition exagérément optimiste d'extension du dispositif, dont le caractère expérimental était pourtant clairement affiché, avant même d'avoir tiré les leçons de cette expérimentation.

Efficacité

Les résultats obtenus par le projet au regard de son objectif global sont très importants. Mais l'efficacité du PAD a été limitée par le défaut de synergie entre les activités ainsi que par les difficultés de financement du FSP.

Les activités de la composante 1 ont eu une influence déterminante sur la modernisation du ministère de l'Intérieur, sur l'évolution de la DGCL et le développement de ses capacités d'assistance et d'accompagnement du processus de décentralisation, sur la maturation des décideurs dans le domaine de la déconcentration et sur le renforcement des capacités de l'administration territoriale.

La composante 2 a eu un résultat différé mais bien réel pour la révision de la conception des formations à dispenser aux élus et cadres administratifs et techniques des collectivités locales. En revanche, l'activité « Maison de l'Elu » a souffert d'une mauvaise conception initiale.

La composante 3 a permis à la moitié des collectivités locales ciblées de s'exercer concrètement à leurs missions de maîtres d'ouvrage, plus particulièrement dans les domaines de la planification et du montage. Toutefois les activités d'exécution et d'évaluation n'ont été que faiblement exercées suite aux retards pris dans la mise à disposition des fonds, mais aussi à la part limitée de la subvention attribuée à certaines collectivités et dans quelques cas au rôle excessif confié à l'opérateur de la collectivité française.

Efficience

L'importance des résultats obtenus au regard du montant engagé par la Coopération française, indique une efficience élevée. Cependant, la qualité insuffisante de la gouvernance du projet, l'absence de coordination des acteurs, et dans une moindre mesure, le niveau élevé des coûts de transaction (en temps et en argent) conduisent à nuancer cette évaluation.

Impact

La composante 1 a fourni une contribution à la réflexion sur les réformes en cours dans le champ de la décentralisation. Les échanges avec la DGCL française ont eu une forte influence sur le schéma de régionalisation entériné par la nouvelle Constitution. Ils ont également permis aux hauts cadres de la DGCL marocaine de renforcer leur maîtrise d'un large éventail de sujets techniques. Cependant, l'appui n'a fortement bénéficié qu'aux hauts fonctionnaires, faiblement aux cadres intermédiaires et encore moins aux services extérieurs de la DGCL (DCL, correspondants directs des collectivités locales).

Dans le domaine de la déconcentration, les échanges, les conférences, le « compagnonnage » entre walis, gouverneurs et préfets français ont permis de forger une vision plus claire et actualisée des enjeux de la déconcentration dans un pays de tradition unitaire.

La composante 2 a favorisé l'affirmation du positionnement institutionnel de la DFCAT au sein du ministère de l'intérieur comme acteur majeur de l'offre de formation.

Cette évolution s'est traduite par l'accession de la DFCAT au rang de SEGMA, statut qui lui permet davantage d'autonomie dans l'accomplissement de ses missions. Ce changement de statut s'est appuyé sur un développement de la capacité de la DFCAT à doter la DGCL des éléments d'une doctrine en matière de formation. En accompagnement à cette mutation l'expertise française s'est révélée précieuse.

En revanche, le projet de Maison de l'Élu, victime des ambitions placées dans sa conception inclusive, démocratique, associant l'ensemble des élus d'une même région, est un échec, sans doute révélateur de la difficulté à trouver des points d'ancrage stabilisateurs dans le paysage en pleine mutation de la décentralisation.

La composante 3 a clairement engagé un changement de la relation entre l'État et les collectivités, et au premier chef des Régions ciblées, à qui elle a permis de se positionner en acteurs stratégiques reconnus dans le domaine du développement économique et social. Elle a également aidé la plupart des collectivités ciblées à développer des relations nouvelles ou renforcées avec les acteurs de leur société civile. Au niveau central, l'appropriation du dispositif par le Gouvernement, avec le cofinancement du Fonds bilatéral d'appui à la coopération décentralisée, a engagé la promotion d'approches nouvelles dans la coopération entre collectivités françaises et marocaines, dépassant les micro-jumelages isolés, et ouvrant la voie vers des programmes plus pertinents qui leur permettront de devenir des acteurs reconnus de la coopération franco-marocaine.

Durabilité

La composante 1 du PAD s'est inscrite dans le processus de réforme souhaité par le Maroc en matière de décentralisation et de déconcentration. Ses effets directs, indirects ou différés contribuent à accompagner, à préparer, à conduire, voire à anticiper certaines actions rendues nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de juillet 2011.

Dans le cadre de la composante 2, les savoir-faire acquis par la DFCAT en termes d'expertise et d'organisation permettront de mener à bien la révision de l'offre globale de formation, autant en termes de contenus que de publics, rendue nécessaire par le projet de régionalisation. La coopération internationale et notamment française pourrait apporter un appui précieux dans ce domaine.

L'échec des expériences pour mettre en place la Maison de l'élu ne remettent pas en cause le bien-fondé du projet, qui répond à une demande des principaux intéressés.

La durabilité des effets de la composante 3 a été satisfaisante au plan de la poursuite des projets de coopération décentralisée après clôture du FSP, acquise pour les 2/3 des partenariats, comme à celui de l'approfondissement des relations de coopération entre les collectivités partenaires, dont près de la moitié se sont engagées dans la poursuite ou le renforcement des actions menées dans le cadre du PAD.

En revanche, le Laboratoire n'ayant pu mettre en place le dispositif qui aurait permis d'engager une démarche de capitalisation et de partages des acquis de la démarche au bénéfice de l'ensemble des collectivités marocaines, la composante 3 n'a pas réussi à pérenniser l'apport de la coopération décentralisée en tant qu'instrument de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage, auprès des collectivités du PAD et des autres collectivités marocaines.

2. Forces et limites du projet

2.1. Tableau récapitulatif

Forces	Limites
Conception et mise en œuvre du projet dans son ensemble	
<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie d'appui à la décentralisation : « par le haut et par le bas » - Objectif de mise en cohérence de la coopération bilatérale et de la coopération décentralisée - Ciblage des collectivités marocaines et du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage 	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut d'études de faisabilité ; mauvaise évaluation préalable du contexte et des difficultés prévisibles de mise en œuvre - Défaut de coordination avec les autres PTF
Composante 1	
<ul style="list-style-type: none"> - Echanges entre les 2 ministères de l'Intérieur - Compagnonnage Walis / gouverneurs – préfets - Stages des secrétaires généraux à l'ENA - Bonne capitalisation par le MI marocain 	<ul style="list-style-type: none"> - Les évolutions institutionnelles au Maroc limitent le bénéfice des acquis - Abandon précoce de l'appui à la décentralisation au niveau central
Composante 2	
<ul style="list-style-type: none"> - Collaboration avec le CNFPT - Mise en place du SEGMA pour la formation des élus et cadres des CL 	<ul style="list-style-type: none"> - Interrompue trop précocement : d'autres chantiers sont ouverts (formations diplômantes, liaison formation – carrière, formation continue) - Les évolutions institutionnelles au Maroc limitent le bénéfice des acquis - Mauvaise conception de l'activité « Maison de l'Elu »
Composante 3	
<ul style="list-style-type: none"> - Positionnement de la CL marocaine comme maître d'ouvrage et gestionnaire d'une partie des fonds (évolution majeure et en parfaite adéquation avec l'objectif du projet) - Mise en cohérence des projets avec les politiques nationales grâce au montage institutionnel du fonds et de l'appel à projets. - Utilisation des procédures marocaines en ligne avec la Déclaration de Paris - Volume financier du Fonds (2,5 M€) adéquat au caractère expérimental du dispositif - Appropriation par le MI marocain de la coopération décentralisée en tant qu'instrument de mise en œuvre de sa politique de décentralisation - Qualité de l'identification des projets - Impacts institutionnels positifs, en particulier pour les Conseils régionaux ; renforcement du poids des CL face au MI et aux services extérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Défauts de pilotage, de suivi et d'évaluation des projets - Difficultés de mise en œuvre des CDD ; prise en compte insuffisante du temps de formulation des projets ; retards dans la mobilisation des fonds - Objectif parasite de création de nouveaux partenariats (« régionalisation » du PAD) : moyens mobilisés avec peu d'efficacité. - Défauts de partage et de capitalisation
Composante 4 / gestion du projet	
<ul style="list-style-type: none"> - Bonne adaptation du dispositif à la forte évolution du contexte et de la demande - Coût faible au regard des résultats obtenus ; les activités les moins coûteuses ont eu l'impact le plus important 	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance insatisfaisante du projet en matière de coordination et de suivi des activités - Problèmes de financement du FSP - Procédures financières inefficaces - Coûts de transaction élevés (en temps et en argent)

2.2. Indicateurs

Les indicateurs figurant dans le cadre logique n'ont pas été discutés avec la partie marocaine et n'ont pas été conçus dans la perspective du pilotage et du suivi du projet, et de l'évaluation de ses résultats. Les valeurs de départ n'ont d'ailleurs pas été précisées.

- Pour ce qui concerne les indicateurs relatifs à l'objectif général, deux d'entre eux ne sont pas utilisables :
 - la progression de la qualité des projets candidats aux appels à projets : il n'y a eu qu'un seul appel à projets
 - les résultats des enquêtes d'opinion à réaliser en début et en fin de projet auprès des élus et des cadres des collectivités marocaines : aucune enquête d'opinion n'a été réalisée, ni au début ni à la fin du projet.
- Les deux autres indicateurs (le *nombre* de textes réglementaires adoptés et appliqués et le *nombre* de réformes structurelles formulées et engagées par le Ministère de l'Intérieur) pourraient être mesurés, mais ces deux indices d'activité, outre qu'ils n'ont pas de lien structurel avec le projet, ne sont aucunement à même de mesurer l'atteinte de son objectif global.
- Les indicateurs des composantes 1 et 2 sont tous des indicateurs d'activité.
- Pour la composante 3, aucun des 6 indicateurs n'est de nature à mesurer l'atteinte de l'objectif de renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ni, surtout, ne rend compte du caractère *expérimental* du dispositif.

La reconstitution ex post d'indicateurs, demandée par les termes de référence, ne pourrait viser que des indicateurs de résultats et d'impact (il serait vain, à ce stade, de chercher à assurer le suivi d'activités achevées depuis longtemps). Or la principale conclusion de l'évaluation est que le PAD a eu une influence décisive sur des processus de décision et d'opérationnalisation de réformes, sur des relations entre acteurs institutionnels, sur le renforcement des capacités. De telles évolutions sont par nature difficiles à mesurer, particulièrement sur une courte période, bien qu'elles se prêtent à des constats qualitatifs a posteriori. De plus, les indicateurs reconstitués seraient presque inmanquablement influencés, sinon déterminés, par les résultats constatés et non par les objectifs initiaux, qui, au surplus, ont été réorientés pendant le projet.

L'impossibilité d'identifier, même ex post, des résultats tangibles, évaluables et comparables qui auraient permis de construire des indicateurs pertinents, met en évidence une leçon à retenir pour la formulation d'objectifs et de résultats dans les dispositifs similaires pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage locale.

3. Recommandations

Orientations stratégiques

- Poursuivre l'appui concomitant à la décentralisation et à la déconcentration s'impose dans le contexte de l'évolution récente du cadre institutionnel marocain. La déconcentration, qui bénéficie d'un nouveau FSP, a été d'abord considérée comme un corollaire de la décentralisation, mais l'appui à la décentralisation elle-même a été interrompu, alors que la nouvelle Constitution ouvre des chantiers importants en prescrivant la régionalisation.
- La coordination des appuis extérieurs demande que soit engagée et mise en œuvre une démarche plus proactive, notamment par le biais d'une cellule "Coopération Internationale" au sein du MI, à un niveau permettant d'imposer les orientations retenues à l'ensemble des directions du ministère

Déconcentration

Ministère de l'Intérieur

- Capitaliser et diffuser les acquis du PAD (composantes 1 & 2)
- Améliorer la diffusion de l'information sur le FSP Déconcentration ; mobiliser ses acteurs et bénéficiaires.
- Poursuivre les échanges entre les administrations centrales
- Appuyer la formation initiale et continue des fonctionnaires du MI
- Poursuivre le compagnonnage entre walis, gouverneurs et préfets français
- Inviter les secrétaires généraux qui n'y ont pas encore participé aux stages de l'ENA

Décentralisation

Cadre institutionnel

- Proposer un appui technique pour les travaux législatifs nécessaires à très court terme pour la mise en application de la nouvelle Constitution (création des régions ; répartition des attributions et des ressources entre les deux niveaux de décentralisation ; modernisation de la fiscalité locale ; organisation et financement des grandes agglomérations). Cet appui pourrait prendre la forme, expérimentée avec succès dans le cadre du PAD, d'échanges réguliers entre les deux DGCL, ainsi que de missions d'expertise courtes sur des thématiques précises.

Capacités des collectivités locales

Appuis directs

- Poursuivre l'appui technique à la réforme du statut des agents des collectivités

- Appuyer leur formation initiale et continue par la reprise des relations entre le CNFPT et la DFCAT

Mobilisation de la coopération décentralisée

Poursuivre et renforcer les innovations-clés du PAD

- Poursuivre et étendre l'appui au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage par le financement de projets de coopération décentralisée, en particulier au profit des Conseils Régionaux (voir recommandations spécifiques ci-dessous)
- Institutionnaliser l'approche « bottom up », positionnant la CL marocaine en tant que maître d'ouvrage avec gestion directe d'une partie du cofinancement, ainsi que la présence de la DGCL dans l'instance de sélection des projets.
- Maintenir, voire accroître, le plafond de cofinancement, pour mobiliser des CL autour de l'objectif RCMO par une action dans la durée
- Renforcer les dossiers de faisabilité des projets, incluant les indicateurs nécessaires à l'évaluation de l'utilité et de la durabilité des services.
- Capitaliser les acquis du PAD en partageant les résultats de l'évaluation avec la partie marocaine ; favoriser / appuyer l'organisation d'échanges entre les collectivités des deux pays ayant bénéficié du financement d'un projet.
- Capitaliser les leçons des projets de CD en favorisant / appuyant le partage avec les autres collectivités marocaines via les associations de CL (ateliers techniques animés par des CL bénéficiaires).

Dispositif d'accompagnement (AT) et procédures

- Renforcer l'accompagnement méthodologique des CL (1) en amont (manuel de procédures plus clair, ouvert et consistant, intégrant une méthode d'évaluation de la faisabilité des projets, édité en arabe ; renforcement de l'appui technique au montage des dossiers, notamment pour les faisabilités et évaluations ex-ante) ; et (2) en aval (pilotage, suivi et évaluation).
- Différencier les appuis aux Communes Urbaines, aux Conseils régionaux, et aux Communes Rurales.
- Privilégier les indicateurs permettant de mettre en évidence les bonnes pratiques et facteurs de succès par la comparaison des performances des CL en termes d'effectivité et de respect des délais et procédures.

Durabiliser les acquis de l'expérience PAD

- Ouvrir la possibilité que le renforcement institutionnel soit ancré sur la fourniture de services aux populations, préoccupation dominante des élus
- Envisager un dispositif pérenne pour étendre le bénéfice de l'expérience de la composante 3 aux autres CL marocaines en institutionnalisant l'appui du MI sous la forme d'un fonds dédié, éventuellement adossé au Fonds d'Équipement Communal (guichet CD).

Ce dispositif pourrait être inscrit dans le cadre de la coopération franco-marocaine au départ, avec à terme une perspective de multilatéralisation afin d'accroître sa capacité et d'améliorer la coordination avec les autres bailleurs de fonds. La sélection des projets et l'accompagnement technique seraient assurés par une équipe d'AT bi-nationale permanente. La contractualisation et le financement des projets seraient assurés de manière quadripartite, selon des dispositions inspirées du PAD.