

Projet « Promotion de la gestion de proximité dans les Communes - Communes Citoyennes »

1er Forum d'échanges intercommunal

RAPPORT



Décembre 2017

I. Introduction

Le projet « Promotion de la gestion de proximité dans les Communes - Jamaa Mouwatena » est mis en œuvre en étroite collaboration entre la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et, pour le compte du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Dans dix Communes pilotes le projet vise à améliorer les services communaux dans le sens qu'ils répondent mieux aux besoins de la population, en procédant d'une démarche participative. Cet objectif se décline en trois axes d'intervention du projet :

- L'appui à l'amélioration de la qualité du service d'accueil (Axe 1),
- L'appui à l'amélioration de la communication (Axe 2)
- La promotion des démarches participatives pour améliorer les prestations communales (Axe 3).

Ce Forum d'échange a eu lieu à la ville de Taroudant, le 11 et 12 décembre 2017. Il a eu pour objectif principal de créer des synergies et d'initier une dynamique de mutualisation des expériences intercommunales entre les 10 communes engagées dans le projet « Jamaa Mouwatena ».

Le Forum a également ciblé de ;

- Favoriser la maîtrise du contenu du projet de promotion de la proximité dans les communes
- Favoriser l'échange entre pairs sur les thématiques du projet : accueil des citoyens en administration communale, gestion des réclamations, participation citoyenne.
- Revenir sur les deux concepts clés du projet (les notions de gestion de proximité et de participation citoyenne) afin de bien les définir et surtout les illustrer.

Les participants, possédant divers niveaux de responsabilités, étaient au nombre de 31 personnes dont 6 femmes. Parmi eux/elles il y avait 15 éluEs et 16 fonctionnaires communaux.

II. Partage d'expériences entre pairs autour des axes du projet

La séance d'inauguration a été marquée par les mots d'ouverture de Mr le Secrétaire Général de la Province de Taroudant, Mr le Président de la Commune de Taroudant, Mme la représentante de la DGCL et de Mr le représentant de la GIZ. Ces différentes allocutions ont toutes souligné l'importance de ce Forum comme espace d'interaction positive entre les Communes partenaires du projet « Jamaa Moutena ». Elles ont également rappelé le cadre juridique et institutionnels ainsi que les différentes initiatives dans le contexte national en vue d'appuyer les communes pour s'inscrire dans un processus de valorisation et d'amélioration de leurs approches en matière de gestion de proximité et de participation citoyenne.

Les échanges qui ont eu lieu par la suite ont été cadrés par des experts et praticiens autour de ces deux concepts clés ; « La gestion de proximité » et « La participation citoyenne » pour les définir en les illustrant de façon concrète et pratique.

Dans ce cadre, les axes et les champs d'action avec les communes partenaires du projet « Jamaa Moutena » ont été présentés conjointement par la DGCL et la GIZ. En se basant sur le texte constitutionnel et la loi organique 113-14, Mr Ahmed Moufid, professeur à la Faculté de Droit de l'université Sidi Mohamed Ben Abdellah de Fès a explicité le cadre juridique et politique du projet en faisant référence aux différents critères et éléments qui définissent une « commune citoyenne ». Il s'agit d'une commune qui remplit une série de conditions dont a) la proximité géographique des services, en assurant une certaine égalité dans la distribution des bureaux, installations et équipements communaux, b) être à l'écoute en permanence des citoyens à travers la gestion des réclamations, c) donner une information claire et complète, d) être transparente et s'inscrit dans la bonne gouvernance...

Par la suite, Mme Ute Böttcher, du siège central de la GIZ, a présenté des exemples de projets que la GIZ appuie et accompagne dans différents pays du monde en vue de renforcer le développement d'une démarche de proximité et de la participation citoyenne. Elle a dans ce cadre rappelé les spécificités de l'approche adoptée par la GIZ, basée sur ; a) le partenariat à plusieurs échelles national, local et international, b) une démarche unique et concertée, adaptée aux besoins de l'administration et des citoyens, et inspirée du système allemand et de l'évolution de ses institutions c) le respect et la compréhension entre différents acteurs, d) une démarche de changement et d'adaptation qui capitalise les idées issues des expériences dans des domaines similaires dans d'autres pays comme en Tunisie (établir des offices d'information des citoyens) , au Pérou (Plan de réglementation des transports urbains et gestion des déchets) , en Moldavie (Gestion eaux usées) , au Mali, Rwanda et en Afrique du sud (Promotion du développement économique local). Ceci renforce le partage d'idée et crée de la motivation chez les acteurs, mais pousse chacun à trouver son propre chemin.



Par la suite, les débats au sujet de la gestion de proximité et de la participation citoyenne ont été illustrés à travers des exemples et pratiques analysées par les interventions de Ms. Khalid IDA-ALI, chef du service développement social à la commune de Vitry-le-François et président de l'Inter-réseau développement social urbain en France, Mr Ahmed Moufid, Professeur de droit à l'université de Fès, et par Mr Houcine Aasma, membre du Conseil communal de Khémisset et président de la commission de l'urbanisme.

Les différents exemples traités ont été analysés en partant de trois questions ; pourquoi ? avec qui ? et comment ? Les schémas MindMap (carte mentale) suivants retracent les résultats globaux de ces échanges :

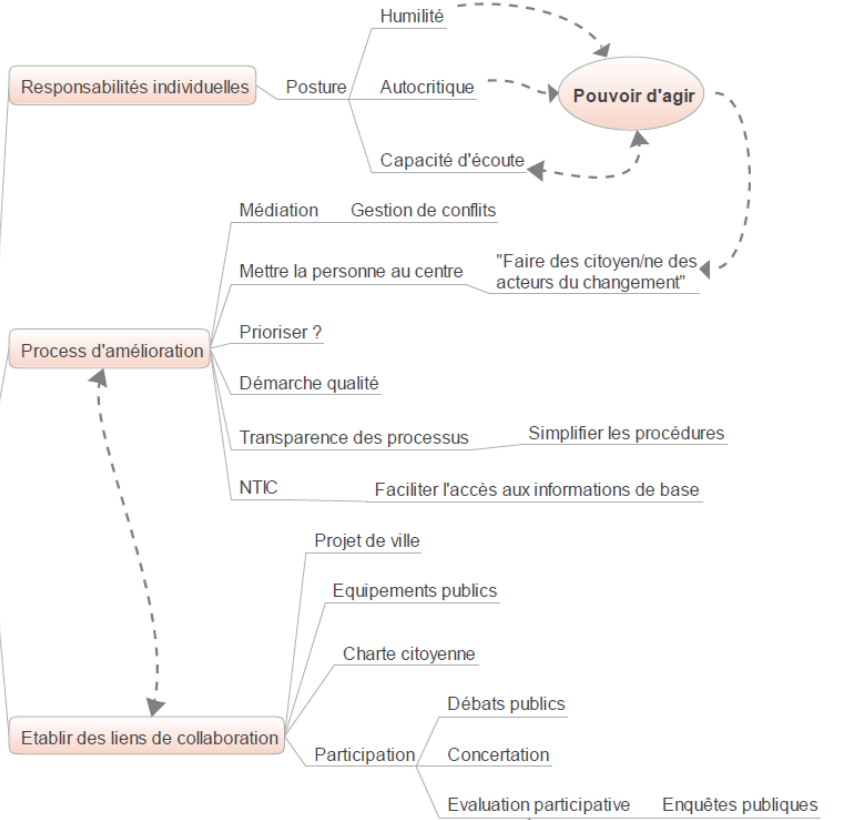
Gestion de proximité

Gestion de proximité

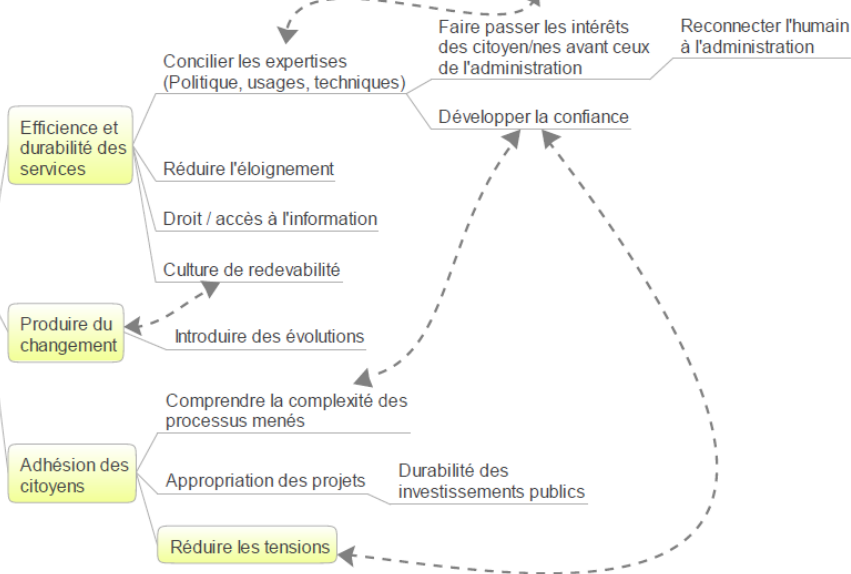
Avec qui ?

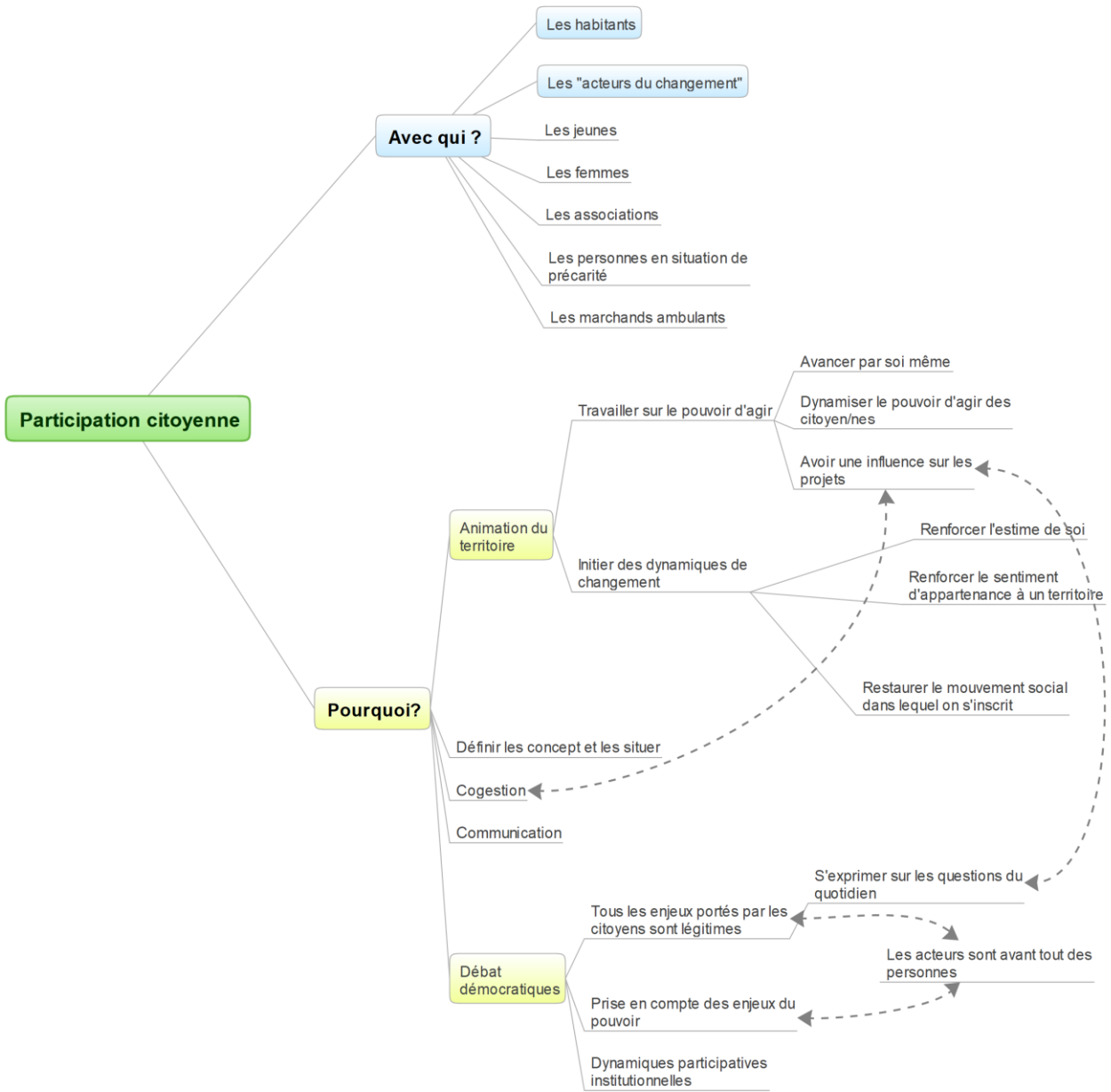
- Les autorités publiques
- Les élu(e)s
- Les techniciens
 - Equipes d'animation des quartiers
 - Les agents du développement social
- Les citoyen/nés
 - Les groupes sociaux éloignés de la chose publique
 - La population des quartiers
- La société civile
 - Les acteurs du développement social
- Les usagers des services publics

Comment ?

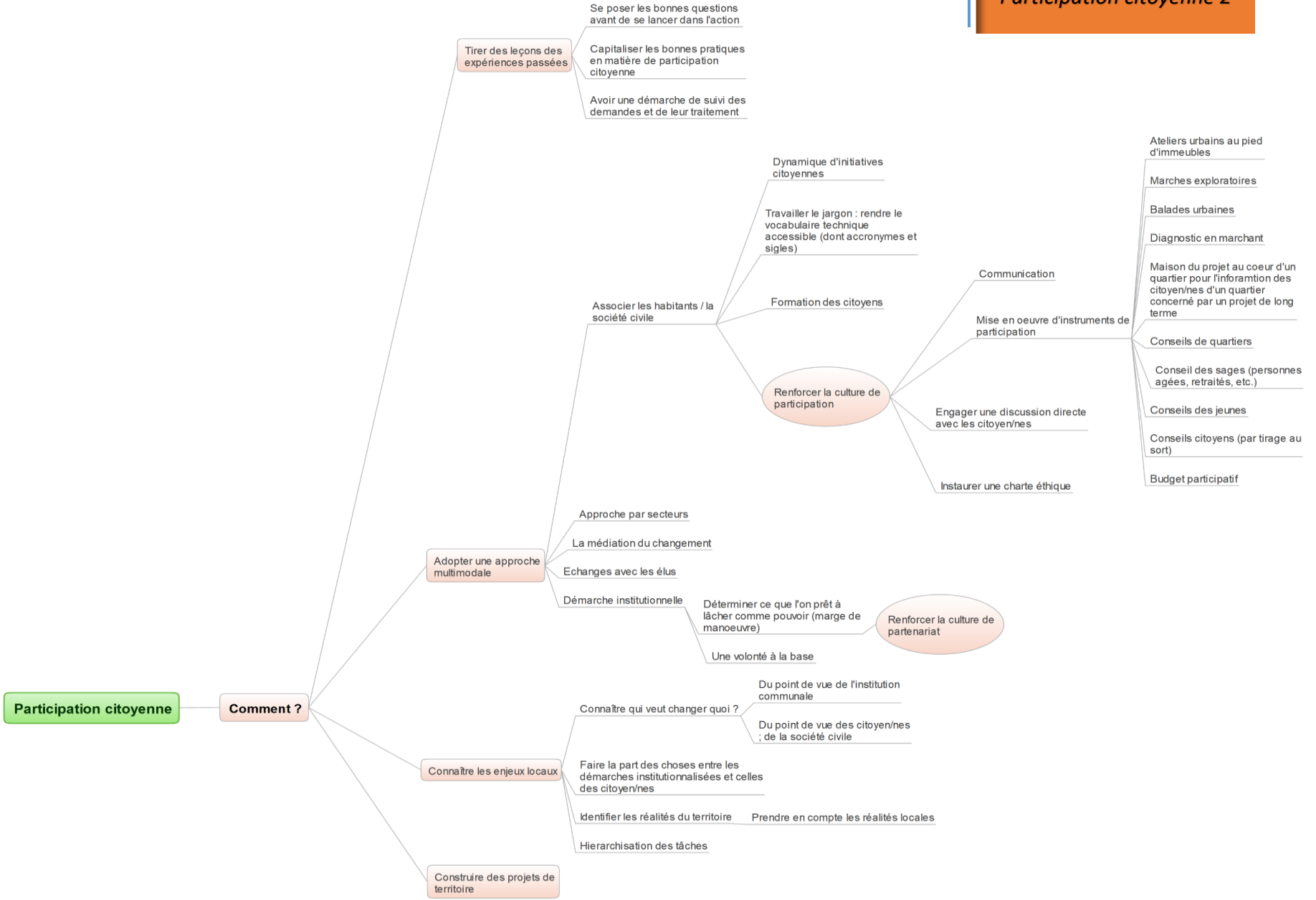


Pourquoi ?





Participation citoyenne 2





Résultats croisés des ateliers d'échange entre pairs :

Axes 1 & 2 (communication communale – accueil et réclamation)			
Ce que nous avons fait ensemble	Comment l'avons-nous fait	Ce qui nous a surpris, ce que nous avons appris	Ce qu'il nous reste à faire
<p>Les activités réalisées avec le projet nous ont amené à prendre plusieurs initiatives pour améliorer notre système actuel :</p> <p>Travailler sur un profil de poste adapté en mettant l'accent sur les capacités d'empathie et la jovialité et plus globalement les « savoir-être » (qualités essentielles dans les fonctions d'accueil et de gestion des réclamations). C'est sur cette base qu'un recrutement peut être lancé.</p> <p>Travailler la signalétique pour que l'accueil et les services soit facilement accessibles + travailler la qualité de l'espace d'accueil afin que le/la citoyen/ne s'y sente bien et qu'il soit dans de bonnes conditions.</p> <p>Au sein des communes, plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bureau/guichet d'accueil installés même en état non abouti - Signalisation des services - Tableau d'affichage - Développement de supports de communication - La manière avec laquelle nous approchons les questions de communication citoyenne a globalement changé (plus de ciblage) 	<p>Le point de départ a été la décision politique d'améliorer la communication communale et de traiter plus stratégiquement les questions d'accueil et de gestion des réclamations</p> <p>Prise de conscience et cadre propice (contexte national) : "Obligation de changement"</p> <p>Travailler sur l'existant que nous avons adapté et que nous avons fait évoluer (c'est une bonne chose).</p> <p>➤ S'appuyer sur les forces de la commune</p> <p>L'appui sur de nouvelles méthodes et une démarche interactive a permis de coconstruire les mesures préconisées en vue d'améliorer la situation de la communication au sein des communes</p> <p>Identification d'une base dite « théorique » qui consiste à bien positionner les fonctions dans l'administration communale = travail sur l'organigramme et sa validation par le conseil communal. Si cela est important, cela ne fait pas tout et ne doit pas être un facteur bloquant.</p> <p>Diagnostic et concept d'amélioration : Mise en action spontanée de premières mesures d'amélioration à notre portée.</p> <p>Dépasser toutes les résistances et savoir valoriser toutes les tâches</p>	<p>Ce n'est pas parce que nous avons des outils de communication que, forcément, nous avons une réelle communication (cas des sites internet qui ne sont pas vraiment fonctionnels car de nombreuses personnes viennent auprès de nos services chercher une information qui est disponible en ligne).</p> <p>Communiquer n'est pas qu'une question de moyen : c'est avant tout une attitude, un comportement.</p> <p>Nous avons eu beaucoup de difficultés à organiser les réponses aux réclamations qui nous sont adressées.</p> <p>Il y a une prédominance de l'officieux dans la communication/réclamation qui se gère de bouches à oreilles.</p> <p>Manque d'espaces disponibles -On s'est rendu compte de la difficulté de disposer de tout l'espace communal, vu la présence des autorités locales avec qui nous partageons nos locaux au sein des sièges communaux.</p> <p>L'échange a également fait émerger des problématiques communes dont nous devons tenir compte :</p> <p>Dans la démarche de travail, comment prendre en compte les gens qui ne viennent pas à la commune ?; quelle démarche de communication et d'accueil à distance ?</p>	<p>Les agents sont les piliers de l'administration communale, leur formation est indispensable (plus que la formation des élus).</p> <p>Renforcer les capacités d'accueil des personnels, notamment sur les aspects comportementaux (comment réagir face à des personnes énervées, peu patientes, qui veulent tout et tout de suite...).</p> <p>Le chemin à parcourir est différent en fonction des communes, le projet doit en tenir compte</p> <p>Il est important de pouvoir écrire les procédures pour pouvoir communiquer dessus.</p> <p>Faire attention à bien veiller que le service de communication soit intégré dans l'organigramme de la commune.</p> <p>Répartition des rôles : Qui fait quoi ?</p>

		Parler de la signalétique interne suppose aussi de parler de la signalétique externe	
Axe 3 (Processus participatifs)			
Ce que nous avons fait ensemble	Comment l'avons-nous fait	Ce qui nous a surpris, ce que nous avons appris	Ce qu'il nous reste à faire
<p>Nous avons reçu une formation (Cf. Formation action sur la conception et mise en œuvre d'actions participatives) sur les méthodes nouvelles de modération (focus group, world café, ...).</p> <p>Depuis, nous avons essayé de les appliquer dans certains cas.</p> <p>Les rôles des acteurs communaux et des citoyens sont bien situés avant de s'engager dans une démarche participative. Chacun doit bien connaître son périmètre afin d'éviter tout malentendu et débordements qui nuiraient à la qualité du processus participatif.</p> <p>L'échange entre pairs nous a permis de mettre l'accent sur certaines préconditions indispensables :</p> <p>Nécessité de bien s'interroger sur les potentiels effets (négatifs comme positifs) car si les outils sont mal utilisés, ils peuvent se retourner contre ceux qui les utilisent</p> <p>Nécessité que le processus participatif et son accompagnement se basent sur du concret et non sur des principes théoriques.</p>	<p>Nous sommes partis d'une analyse développée en commun entre élus et cadres communaux avec l'appui du projet</p> <p>Un plan d'action a été conçu</p> <p>Nous avons organisé un échange entre les élus et les fonctionnaires pour avoir une stratégie commune</p> <p>Améliorer les mécanismes de coopération entre les différentes parties prenantes impliquées dans la gestion des centres de proximité (vision commune, utilité du centre, ...)</p> <p>Implication des habitants localement dans la gestion des espaces de proximité (par exemple, les gardiens de ces espaces).</p>	<p>La notion de participation inclut la notion de « responsabilité ». Il ne s'agit pas uniquement de faire participer le/la citoyen/ne mais aussi de travailler sa responsabilité individuelle et collective</p> <p>Une démarche de participation signifie travailler avec les associations (pose la question de la légitimité des associations).</p> <p>Renforcer la communication entre élus et agents (avoir une éthique, inscrite dans une charte).</p> <p>Créer une compréhension commune.</p> <p>Pour développer la participation citoyenne, il faut d'abord soit même être convaincu.</p>	<p>Nécessité que les communes assurent la continuité du travail réalisé sur la participation citoyenne en mobilisant les mêmes personnes pendant tout le processus d'accompagnement.</p> <p>Mettre en place une cellule des associations pour organiser les liens entre administration et associations</p> <p>Mettre en place des espaces de concertation.</p> <p>Forum des associations pour identifier les projets.</p>



III. Messages et conclusions :

Les participantEs à ce Forum ont été très actifs et ont démontré d'une forte envie de débattre et d'échanger entre pairs. Ces échanges entre pairs ont focalisé sur des thèmes relatifs au projet « Jamaa Mouwatena » ; accueil, réclamation, participation citoyenne, communication communale.

L'ensemble de ces sujets traite au final une principale question, c'est l'instauration de relations de confiance entre le citoyen et l'administration. Ceci à travers :

- La question de « Redevabilité » : l'administration est redevable, elle doit rendre des comptes sur son action, sur l'utilisation des fonds publics qui lui sont octroyés...

- La question du « positionnement » des citoyen/nnes : Qu'elle est la place du citoyen dans la définition, mise en œuvre des politiques publiques et dans leur évaluation.
- Les fonctions d'accueil et de la gestion des réclamations qui sont des missions de 1ère ligne essentielles pour une administration car c'est la 1ère image que le citoyen a de l'administration. Il est donc essentiel de valoriser ces fonctions et de la développer.
 - L'accueil pose la question des publics qui ne viennent pas et ne viendront jamais dans les locaux de l'administration communale (par peur, par représentations négatives, par contrainte géographique...) : comment aller vers eux ?
 - Cette fonction consiste essentiellement à gérer des process mais aussi et surtout des individus aux caractères multiples.
- La commune représente un lieu central où chacun vient même si ce qu'on souhaite demander ne rentre pas forcément dans le champ de compétence de la commune. Il revient alors à celle-ci de développer son rôle « d'orientation du citoyen/ne » vers les bons services et les autres administrations/institutions. Mais pour cela, il est nécessaire que chacun ait conscience de son rôle.
- Le panel des réclamations reste très vaste : l'administration communale de répondre à ces besoins > être capable d'écouter mais aussi être capable de donner une réponse tout en étant clair sur ce que l'on est capable de faire. « La commune n'a pas une réponse à tout » et il est nécessaire de donner au citoyen la possibilité d'en prendre conscience.
- Pour qu'un processus participatif soit réussi, il y a lieu de ne pas développer d'outils sans avoir développé au préalable une réflexion sur l'objectif poursuivi et le public ciblé. « Il vaut mieux ne rien faire que de mal faire ». La participation démultiplie les impacts : si l'on s'engage et que l'on n'atteint pas les objectifs fixés, on crée de la déception supplémentaire.
- « Les outils » vus comme des « fins en soi » deviennent contreproductifs. Un outil n'a de sens que s'il répond à des questions préalables précises, à savoir le contexte, l'objectif et le public et que s'il est apprécié à la lueur des process-clés développés dans une administration publique (process budgétaire, processus ressources humaines, process technique, process décisionnel...). Il peut cependant être un « déclencheur », un « levier » pour lancer une réflexion.
- Les jeunes restent très absents de ces démarches tout comme les « populations vulnérables ». Jusqu'à présent également, les mesures et mécanismes de participation se concentrent sur de « petites » questions, des sujets du quotidien mais pas encore sur les grands projets.
- Ceci ramène à la question centrale de comment « **Gérer la proximité en gérant l'éloignement** » ? C'est-à-dire comment atteindre et impliquer les « populations » les plus éloignées ? ; Ceux qui ont du mal à exprimer leurs besoins, et ce en prenant en considération l'éloignement géographique mais aussi l'éloignement de comportement, de posture...
- La question du « pouvoir d'agir » est fondamentale : « **Les processus de changement prennent du temps et il n'y a pas de remède, de solution miracle. Il n'y a pas une recette mais plusieurs qui implique chaque partie prenante que ce soient les « décideurs », les citoyens et la société civile, les « techniciens » ou encore les « exécuteurs des décisions publiques** »
- La participation ne demande pas qu'une évolution des citoyens mais aussi un changement de posture de la part de l'institution : lever les flous qui entourent le périmètre d'action et de compétence entre l'élu et l'agent public. Très souvent vu de façon binaire, cette relation au final très « poreuse » doit surtout être envisagée comme complémentaire.
- Un outil de suivi-évaluation du changement reste utile pour une commune en vue d'apprécier, entre autres, le degré de confiance accordée par les citoyens dans l'action de leur collectivité.