

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Exigences de la régionalisation avancée
et défis de l'intégration des politiques sectorielles

Auto-saisine n°22/2016

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Exigences de la régionalisation avancée
et défis de l'intégration des politiques sectorielles

Auto-saisine n°22/2016

*Conformément à l'article 6 de la loi organique n°128-12 relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) s'est autosaisi, en date du 2 juin 2015 afin de préparer un rapport et avis sur le thème relatif aux « **Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles** ».*

Lors de sa soixantième Session Ordinaire tenue le 31 mars 2016, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté ce rapport à l'unanimité, dont est extrait le présent avis.

Introduction

L'avènement de la régionalisation avancée constitue un tournant majeur dans le paysage politique et démocratique du Maroc. Grâce à la ferme volonté Royale et à la large adhésion du peuple marocain, cette réforme institutionnelle territoriale a vu le jour.

Son originalité réside dans le fait qu'elle conjugue à la fois un objectif d'extension du champ de la démocratie représentative régionale et celui d'en faire un levier de développement économique et humain intégré et durable avec comme finalités, de résorber les inégalités, de préserver la dignité des citoyens et de promouvoir une dynamique de croissance et une répartition équitable des fruits de cette croissance. Les choix du Maroc pour la démocratie représentative pluraliste et la décentralisation constituent des options stratégiques irréversibles depuis l'indépendance.

En effet, la décentralisation en tant que mode de gouvernance territoriale concédant aux populations, à travers les assemblées élues, le pouvoir de gestion des affaires locales par elles-mêmes, est passé par des étapes marquantes démarrant très tôt au début des années 60 en passant par des stations décisives, notamment celle de 1976, qui a marqué le vrai tournant de la décentralisation, relayée ensuite par des améliorations régulières et successives en 1992, 2002, et 2009.

Le statut de collectivité territoriale de droit public jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, est resté confiné dans le périmètre des communes et des provinces et préfectures avant d'être étendu aux régions dont l'avènement a coïncidé avec l'adoption de la Constitution de 1992.

La Constitution du 1^{er} juillet 2011 et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont, pour leur part, ouvert de larges perspectives pour atteindre les objectifs assignés à la régionalisation avancée en accordant une place de choix à la région à travers sa légitimité démocratique retrouvée, ses missions et prérogatives lui conférant une prééminence en matière de développement économique et ses ressources substantiellement réévaluées pour faire face à ses missions et nouveaux défis.

Les régions deviennent de ce fait un échelon territorial privilégié et approprié d'intégration des politiques sectorielles et de synergie des efforts et interventions de l'ensemble des acteurs économiques agissant sur le territoire. Elles constituent également un espace approprié pour la participation active de la population à la gestion des affaires régionales et à l'effort de développement territorial grâce à l'instauration de nouveaux mécanismes de la « démocratie participative ».

C'est donc une réforme qui vient à point nommé pour donner une réponse concrète de voir se réaliser « le Maroc des régions », fondamentalement unitaire, avec des régions complémentaires et solidaires et où le bien-être et la vie décente du citoyen sont au centre de toutes les préoccupations.

Conscient des enjeux importants de cette réforme, et afin de contribuer au débat public sur les exigences d'une mise en œuvre réussie de la régionalisation, le CESE a engagé une réflexion dans le cadre d'une auto-saisine dont les objectifs essentiels s'articulent autour des principaux axes ci-après :

1. L'identification des outils et démarches pour réussir la décentralisation et la déconcentration en particulier en matière de transfert de compétences ;
2. L'amélioration de la cohérence et de l'intégration des politiques publiques au niveau territorial ;
3. La promotion d'un développement économique, social et environnemental durable ;
4. Le renforcement de la coordination et la promotion de la participation des acteurs politiques et territoriaux ;
5. Le renforcement de la démocratie participative.

Les suggestions et recommandations autour de ces axes visant à proposer une démarche à même de permettre une mise en œuvre réussie de la régionalisation et de relever ses défis, sont le fruit d'analyses de l'état des lieux de la décentralisation, de la déconcentration et du niveau d'intégration des politiques sectorielles qui, sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, se nourrissent de recherches bibliographiques de référence, du retour d'expérience des évolutions enregistrées à ce jour au niveau de ces paramètres et des enseignements pertinents tirés de l'approche participative consacrée par le CESE dans l'ensemble de ses travaux.

Approche méthodologique

La démarche méthodologique adoptée pour l'élaboration du rapport dont le présent avis a été extrait, consiste à procéder à une analyse de l'état actuel de l'avancement de la décentralisation et de la déconcentration et de déceler les facteurs ayant entravé leur évolution de façon concomitante et coordonnée pour mieux révéler les éléments manquants à une meilleure cohérence et intégration des politiques publiques dans leurs objectifs et au stade de leur mise en œuvre ainsi que les défis à relever pour y parvenir.

A partir du diagnostic établi, une démarche de mise en œuvre de la régionalisation avancée est proposée en mettant en exergue les étapes essentielles dans le déploiement de ce processus tout en identifiant les clés de succès de ce grand chantier sans négliger aucune dimension influant sur le bon aboutissement de cette réforme. Les questions de déconcentration, de transfert des compétences aux régions, de l'intégration des politiques publiques, du développement économique, des ressources financières et de la pratique de la démocratie participative constituent les points focaux du rapport dont a été extrait cet avis.

Le rapport pointe également, dans un esprit constructif et préventif, certains points de vigilance auxquels une attention particulière doit être accordée sans quoi, ils constitueront de véritables obstacles à la bonne conduite de cette importante réforme.

Ce rapport ne prétend certainement pas apporter toutes les réponses aux questions soulevées par la régionalisation, sa principale ambition est de livrer une contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental sous forme de propositions, et de recommandations pour une mise en œuvre réussie de la régionalisation avancée focalisée sur la région.

Il vise également à identifier des pistes de réflexion pouvant susciter un débat national constructif et promouvoir des initiatives législatives, réglementaires et organisationnelles devant favoriser le succès de la régionalisation en tant que réforme assumée et aboutie.

Sur le plan pratique, et en plus de la compilation des différents documents de référence sur la thématique, et conformément à sa démarche participative et de concertation élargie, des auditions de hauts responsables de l'administration et département ministériels, d'établissements publics, des représentants de syndicats et du secteur privé et de la société civile ont été organisées pour éclairer les travaux de la commission. Des personnes ressources ont également été écoutées notamment des enseignants chercheurs et certains experts internes et externes au conseil.¹

Éléments de diagnostic et d'analyse

Le diagnostic et l'analyse de l'état de lieux conduit à mettre en exergue les principales conclusions suivantes :

- S'il y a unanimité sur les évolutions et avancées institutionnelles que la décentralisation a connues, en revanche au niveau des performances, le constat est plutôt mitigé voire marqué par un certain désenchantement. Les communes, principaux bénéficiaires du processus des réformes successives engagées depuis plus de 40 ans, sont les échelons territoriaux sur lesquels se focalise ce constat au vu des pouvoirs et moyens conséquents qui leur ont été accordés comparativement aux autres échelons que sont les régions, provinces et préfectures en manque de moyens et de visibilité ;
- Ce désenchantement trouve sa raison d'être dans le peu d'efficacité dans l'action des communes à résoudre les problématiques relevant de la gestion locale, conséquence d'une gouvernance prêtant le flanc à de nombreux griefs et dysfonctionnements et suscitant peu d'approbation sur la manière et les résultats obtenus dans l'exercice de leurs compétences ;
- Le poids de la tutelle pour sa part, comme résultante d'une attitude prudentielle et par souci de régulation excessive, nourris par la forte propension au centralisme qui constitue une des caractéristiques saillantes de l'administration centrale en général, n'arrangent pas les choses quant à la responsabilisation directe des gestionnaires locaux, encore moins à faire du principe de la reddition des comptes une règle systématique de l'évaluation de la qualité de la gestion locale ;

1 - Cf. liste des acteurs auditionnés en annexe

- Dans le même sillage, l'hyper centralisme de l'administration et l'opposition dogmatique de cette dernière, sous divers prétextes, à toute velléité de déconcentration véritable et effective accentue l'affaiblissement du pouvoir local et de proximité et lui ôte l'opportunité de jouer pleinement son rôle créant même l'impression, voire la conviction chez certains que la vraie solution à tous les problèmes se trouverait toujours au niveau de l'administration centrale, voire d'un responsable, et nulle part ailleurs ;
- Ce centralisme se conjugue souvent avec une vision compartimentée des problèmes favorisée en cela par les structures administratives complexes et la logique sectorielle de programmation du budget de l'Etat, et par voie de conséquence des approches d'analyse et de définition de politiques publiques obéissant à une approche verticale, loin de toute concertation avec les élus locaux et la société civile et sans recherche d'une intégration des programmes et actions dans le cadre d'une programmation intégrée et coordonnée au niveau interministériel ;
- En matière de développement et de création des richesses, qui constituent un défi majeur pour les décideurs régionaux et un passage obligé pour résorber les inégalités régionales, garantir les droits fondamentaux à tous les citoyens au même niveau et sur tout les territoires et promouvoir des pôles de développement économique compétitif, on relève un manque de vision stratégique régionale ainsi qu'un besoin de financement important au regard des attentes légitimes des citoyens que les seules améliorations des ressources financières des régions transférées par l'Etat, combien même substantielles, ne peuvent combler ;
- L'avènement de la régionalisation met en relief, par rapport aux préoccupations de développement humain et de prestations sociales, notamment envers les personnes souffrant de précarité, d'exclusion et de vulnérabilités, une insuffisance d'ordre institutionnel matérialisée par l'absence d'un interlocuteur officiel assumant la responsabilité de l'Etat en matière sociale et pouvant être interpellé sur la plan territorial laissant la place à des intervenants multiples et au développement de mécanismes dispersés et désordonnés qui manquent d'unité de vision, et de cohérence et se traduisent sur le terrain par des programmes et actions en manque d'intégration et d'efficacité ;
- La présence affirmée de la société civile et les rôles qui lui reviennent ont été consacrés par la Constitution et particulièrement la loi organique sur les régions en ce qui concerne la pratique de la démocratie participative et son rôle dans la régionalisation. Il reste cependant réaliste et objectif de relever que cette pratique ne bénéficie pas aujourd'hui d'un cadre organisationnel et de régulation qui renforce cet exercice de participation à la vie publique en termes d'efficacité et d'effectivité et qui la protège également des interprétations abusives et errements nuisibles à son épanouissement, indépendance et objectivité ;
- De plus, le facteur de proximité régionale, la connaissance réelle des défis, des contraintes et des opportunités de la région et la mobilisation des acteurs autour du projet de « leur région » suggèrent l'opportunité d'envisager la création d'un espace de dialogue social régional à travers la création d'un 4^{ème} organe consultatif auprès du conseil régional pour préparer un terrain favorable à une entente des différents protagonistes de l'activité économique et sociale dans le cadre de conventions collectives favorisant la résolution des conflits sociaux et la pérennisation d'un climat social et d'affaires régional apaisé et attractif pour les investisseurs ;

- La préservation des ressources naturelles et leur valorisation ont eu peu de place dans les préoccupations des décideurs régionaux alors que ces ressources constituent une source de création de richesses et de développement économique et un pilier à une politique de l'aménagement du territoire fondée sur des bases saines et durables ;
- La régionalisation avancée arrive à point nommé pour corriger toutes les imperfections institutionnelles et de gouvernance centrale et territoriale, et met en place les pouvoirs, les moyens et les mécanismes susceptibles d'assurer un équilibre dans la répartition des pouvoirs entre le centre et la périphérie. Elle fixe légalement les impératifs et instruments de performance du management territorial pour garantir la réalisation de l'objectif essentiel de cette grande réforme centré sur le bien-être du citoyen tel que défini par SM le Roi dans son discours du trône de 2012 à savoir « ... *les institutions, si importantes soient-elles, ne sont pas une fin en soi. De même, la croissance économique n'aura aucun sens si elle ne se traduit pas par l'amélioration des conditions de vie des citoyens* »² ;
- La mise en œuvre de la régionalisation, conformément à sa philosophie et ses finalités, constitue un défi majeur ainsi qu'un vaste chantier qui nécessite la mobilisation et la prise des responsabilités par chacun des acteurs concernés, et connaîtra, du fait qu'il s'agit d'une réforme générationnelle et en tant que « *clé de voûte de nouvelles réformes globales* »³, plusieurs étapes et séquences sur le court, moyen et long terme ;
- La mise en œuvre de la régionalisation avancée dans ses différents chantiers, impose des défis nombreux et diversifiés mais offre également des opportunités qu'il s'agit d'exploiter à bon escient comme levier de consolidation de l'édifice démocratique et vecteur de développement économique, social et culturel durable et intégré dans un Maroc des régions uni et solidaire.

Points de vigilance

Avant d'aborder les principales clés de succès de la mise en œuvre de la régionalisation, il est aussi judicieux que réaliste de s'intéresser à titre prudentiel aux risques pouvant subvenir et entraver le bon déploiement de cette grande réforme, en vue de mieux les anticiper et en neutraliser les effets.

Le contexte politique

L'année 2016 étant une année électorale et de fin de mandat de l'exécutif actuel, il est à craindre que le processus de mise en œuvre de la régionalisation soit affecté par un fléchissement de l'appui et de l'accompagnement indispensables du pouvoir central à la régionalisation dans sa phase initiale d'implémentation et par un retard de l'engagement des réformes qui doivent l'accompagner, notamment la déconcentration qui, si elle n'est pas déployée dans les délais et formes souhaités, priverait la régionalisation d'un corollaire indispensable pour sa bonne mise en œuvre.

2 - Extrait du discours Royal du 30 juillet 2015

3 - Extrait du discours Royal du 9 Mars 2011

L'administration

Là aussi des inquiétudes sérieuses persistent et ont trait à la lenteur, voire la réticence du pouvoir central à s'engager dans une déconcentration accomplie ; les réflexes centralisateurs, le manque de confiance dans les capacités des entités administratives territoriales et la crainte de se voir « déléster » de pouvoirs de décision pourront toujours réapparaître pour dénaturer une réforme tant attendue et nécessaire.

Il est particulièrement à craindre à ce niveau que la déconcentration ne soit comprise et déclinée qu'à travers la multiplication de services déconcentrés, la création d'agences nationales ou régionales, voire la duplication pure et simple des organigrammes centraux au niveau régional ainsi que le développement d'une bureaucratie régionale sans pouvoir réel de décision ni moyens adéquats d'intervention.

De même, une vigilance doit être observée pour éviter que la déconcentration ne se traduise par une substitution du centralisme régional à celui central. Tous les échelons territoriaux devraient être bénéficiaires du mouvement de déconcentration en application des principes de subsidiarité et de proximité.

Enfin, une appréhension particulière peut s'exprimer chez l'opinion publique de voir se prolonger un certain laxisme à opérationnaliser systématiquement les règles de bonne gouvernance et remettre en cause l'effectivité de l'application du principe de reddition des comptes ce qui n'est pas sans avoir des conséquences sur la confiance dans les institutions régionales qui s'en trouverait sérieusement affectée.

La société civile

A l'instar de tous les droits, et sans remettre en cause les précieux acquis de notre pays en matière des libertés publiques, l'exercice de la démocratie participative, s'il n'est pas minutieusement organisé, structuré et protégé des mauvaises pratiques ou interprétations abusives, risque de faire déborder cette pratique de ses nobles finalités que sont la participation, le droit de regard sur l'action publique et le dialogue responsable pour faire de la société civile un partenaire crédible et écouté dans l'effort de développement intégré et durable du territoire aux cotés des institutions démocratiques représentatives et non en substitution d'elles.

L'effectivité de l'approche genre

D'aucuns reconnaissent aujourd'hui la pertinence des dispositions constitutionnelles et des lois organiques des collectivités territoriales quant à la reconnaissance du rôle éminent de la femme dans la société en général et dans l'évolution des institutions et de l'Etat de droit en particulier. Une vigilance particulière doit donc être observée pour que les actes et les bilans des politiques et de tous les acteurs intègrent la dimension genre et lui accordent tout l'intérêt et la priorité qu'elle mérite.

Recommandations

Sur la base des enseignements de la réflexion menée par les organes du CESE et enrichie par une approche participative ouverte à toutes les sensibilités, les recommandations formulées par le Conseil sur ce sujet s'articulent autour de six axes :

I. Clés de succès de la mise en place de la régionalisation

A. Recommandations relevant du domaine de l'action gouvernementale

a. *Garantir la réussite de la phase initiale de mise en œuvre*

1. Engager une phase « d'appropriation responsable » de la régionalisation afin de promouvoir (i) une meilleure appréhension des fondements et concepts de la régionalisation, (ii) une profonde imprégnation et conviction de ses principes et valeurs ainsi (iii) qu'une connaissance précise et une maîtrise des périmètres de compétences des régions par rapport à celles de l'Etat et des autres collectivités territoriales ;
2. Mettre en place au niveau national une instance de haut niveau en charge du pilotage stratégique de la régionalisation, et de suivi-évaluation dont les constats et propositions de mesures à caractère sectoriel et global devront faire l'objet d'un rapport annuel et d'un suivi d'application de ses recommandations ;
3. Instituer des organes interministériels d'appui et d'accompagnement opérationnel au niveau central et régional relayés par des points focaux dans les départements ministériels engagés dans la mise en œuvre de la régionalisation ;
4. Renforcer les capacités et l'efficacité du Ministère de l'Intérieur en tant que leader dans l'animation et la régulation des relations entre les différentes institutions et parties prenantes à la mise en œuvre de la régionalisation.

b. *Engager une déconcentration accomplie*

5. Engager d'urgence l'élaboration de la charte de la déconcentration en adoptant une approche participative et en optant pour une déconcentration systémique de droit commun évolutive et progressive respectant les principes et valeurs de la déconcentration universellement reconnus et opérant un réel transfert progressif des pouvoirs de décision et des ressources et moyens correspondants aux échelons territoriaux appropriés. Une feuille de route d'implémentation précisant les étapes prioritaires et le calendrier de mise en œuvre de la déconcentration devrait également être établie ;

6. Doter les régions d'une administration régionale ayant un réel pouvoir de décision à travers la création de directions régionales et dotée de ressources humaines de qualité, et de ressources financières et matérielles suffisantes. Cette administration régionale doit être également ramassée grâce au regroupement de certains services déconcentrés en pôles afin de mutualiser les ressources et d'optimiser les coûts ;
7. Cette administration régionale aura pour missions d'apporter le soutien aux walis dans la coordination de l'action de l'Etat en région, dans la mise en œuvre du contrat programme Etat-Région et dans la gestion de la relation de l'Etat déconcentré avec la Région.

c. Assurer un transfert de compétences adapté aux capacités de gouvernance des régions

8. Adopter un texte réglementaire pour encadrer les opérations de transfert des compétences partagées sur la base d'une grille d'évaluation des régions reposant sur un système de notation (scoring) et une catégorisation des régions. Ce transfert qui fera l'objet d'une contractualisation devrait être associé à un dispositif de suivi-évaluation ;
9. Prévoir un socle commun minima de compétences à transférer aux régions portant en priorité sur les domaines et prestations intéressant directement les citoyens et l'amélioration de leur cadre de vie ;
10. Ramener à 12 mois le délai de parachèvement du dispositif juridique pour les régions.

d. Valoriser la fonction publique territoriale et instaurer un contrôle d'accompagnement des dépenses

11. Valoriser la fonction publique territoriale en adoptant dans les meilleurs délais un statut de la fonction publique locale, moderne, motivant et harmonisé dans ses grands traits et principes avec celui de l'Etat appelé lui-même à être revisité et adapté aux exigences des bonnes pratiques du management moderne et de gouvernance ;
12. Apporter un appui et une assistance aux Présidents de région dans l'exercice de leurs responsabilités par la « mise à disposition », et pour une période déterminée, de hauts cadres expérimentés de l'administration ou d'établissements publics en qualité de conseillers puisés dans les filières d'ingénierie technique et financière. Le recours à de hautes compétences en retraite pour bénéficier de leur compétence et expérience pourrait s'avérer également une solution d'appoint appropriée ;
13. Supprimer le contrôle à priori et lui substituer un contrôle d'accompagnement avec un renforcement et une systématisation du contrôle à posteriori en vertu du principe de « la libre administration », et pour consacrer la logique de la gestion par la performance confortée par le renforcement du dispositif de la reddition des comptes.

e. Améliorer l'intégration et la cohérence des politiques sectorielles au niveau territorial

14. Œuvrer pour que l'élaboration des programmes de développement régionaux (PDR) et des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) constitue le nœud d'intégration et de cohérence des politiques sectorielles et tirer bénéfice des concertations et débats d'idées et de projets constructifs devant accompagner leur préparation, en associant tous les acteurs économiques régionaux ainsi que la société civile organisée (associations professionnelles, syndicats et associations actives dans le domaine de l'économie sociale et solidaire) ;
15. Promouvoir l'intégration des crédits budgétaires par grandes missions et/ou programmes étatiques intersectoriels et approfondir l'aspect régionalisation dans la programmation budgétaire des lois de finances pour refléter en termes d'enveloppes budgétaires les contrats Etats-Régions relatifs au transfert de compétences et de partenariats avec l'Etat pour la réalisation de programmes et de projets pensés et conçus de manière intégrée au niveau de la région suivant le processus de planification ascendante ;
16. Etendre les règles de globalisation et de fongibilité des crédits budgétaires en offrant plus de responsabilité et de souplesse aux ordonnateurs dans l'adaptation des enveloppes budgétaires aux réalités et contraintes objectives d'exécution de programmes ;
17. Promouvoir une intégration horizontale et en amont des crédits budgétaires, en envisageant l'organisation de conférences budgétaires intersectorielles autour de programmes et actions nécessitant une coordination intersectorielle ;
18. Promouvoir la coopération entre les collectivités territoriales et confirmer la prééminence de l'approche régionale par rapport aux préoccupations locales tout en consacrant un traitement spécifique et rationnel pour les questions transversales qui débordent les compétences et les périmètres géographiques des collectivités concernées notamment pour les questions sociales, environnementales, fiscales et toutes les initiatives susceptibles de rationaliser la gestion d'équipements publics ou de prestations de services publics.

B. Recommandations relevant du domaine d'action de la région

a. Doter la région d'une administration efficace

19. Opter pour des structures administratives légères et bien organisées, appuyées par les outils de gestion modernes et les nouvelles technologies d'information et de communication et privilégiant le recours à l'externalisation;
20. Conduire une politique de recrutement et de formation continue du personnel sur la base d'un référentiel emplois-compétences et d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences en tenant compte de l'approche genre. Une exigence particulière sur les profils et les compétences à recruter est recommandée, notamment pour les Agences Régionales d'Exécution de Projets (AREP). Pour ces dernières en particulier, le recours à des effectifs limités d'encadrement en position de détachement en privilégiant le recrutement de

hautes compétences en externe, de préférence par voie contractuelle à durée déterminée, semble un choix approprié pour éviter une « fonctionnarisation » de ces organes ayant une mission à dominance opérationnelle.

b. Elaborer une vision stratégique du développement de la région

21. Conduire un diagnostic précis de type « SWOT » identifiant les forces et les faiblesses, les opportunités et les menaces de la région;
22. Procéder à la préparation des PDR sur la base de concertations et de coordination avec tous les partenaires concernés et lancer son opérationnalisation en s'appuyant sur les agences de développement de provinces et préfectures qui, à défaut de les transformer en AREP de manière définitive, serviront de support opérationnel à titre transitoire dans le cadre de la procédure de maîtrise d'ouvrage déléguée;
23. Lancer, sur la base des trois premières années de mise en œuvre des PDR, un débat stratégique pour l'élaboration des SRAT pour définir les orientations fondamentales devant régir l'avenir de la région selon des ambitions conformes au potentiel et spécificités de chaque région ;
24. Prévoir des mesures d'accompagnement basées sur la communication, la transparence, et le reporting permanent pour favoriser le succès de toutes les étapes de mise en œuvre.

c. Renforcer la participation des acteurs institutionnels territoriaux

25. Œuvrer pour faire connaître et reconnaître, notamment au niveau du territoire, le rôle dévolu par la Constitution à la société civile, notamment dans la participation à l'élaboration, le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques ;
26. Œuvrer à la diffusion et à la promotion de l'égalité de genre à l'échelon régional et soutenir l'institutionnalisation de cette approche dans toutes les stratégies d'interventions régionales et par tous les acteurs et soutenir le renforcement des capacités des femmes et des hommes en charge de la mise en œuvre de la régionalisation ;
27. Activer la mise en place des organes consultatifs prévus par la loi organique sur les régions en les dotant des moyens de travail nécessaires et en édictant des dispositifs organisationnels de consultation régulière et interactive avec le Conseil régional et les commissions permanentes qui en sont issues ; la présence, en tant qu'observateur, d'un représentant de ces organes aux travaux des dites commissions pourrait être une mesure efficace pour donner au concept de la démocratie participative son plein sens ;
28. Edicter des normes pour la composition des organes consultatifs de la société civile visant à garantir leur indépendance et efficacité en instituant une incompatibilité du statut d'élu avec la qualité de membre de ces organes ;

29. Organiser des rencontres et séminaires de présentation des orientations, d'explication et d'évaluation périodiques en vue d'impliquer ces acteurs dans les processus de réflexion, d'élaboration et de suivi-évaluation des projets de la région relevant de leurs domaines de compétence respectifs ;
30. Promouvoir un mécanisme d'appel à projets auprès des associations et ONG sur la base d'un cahier des charges précis sanctionné par des contrats d'objectifs-moyens soumis aux règles de l'audit, d'évaluation et de reddition des comptes ;
31. Envisager l'élaboration d'une charte régionale de la démocratie participative qui, sans remettre en cause les précieux acquis en matière des libertés publiques, établira les conditions requises pour garantir la transparence et la rigueur dans la pratique de la démocratie participative notamment (i) en définissant le périmètre de cette pratique et en favorisant la participation citoyenne, en veillant à la prise en compte de la diversité des publics, des générations et de la représentation femme/homme, (ii) en édictant des règles de représentativité et d'habilitation des associations et ONG en tant que partenaires crédibles dans l'effort de développement et de promotion du dialogue civil responsable et (iii) en renforçant les démarches participatives de la région (IV) en déterminant les modalités d'organisation des concertations et de garantie des moyens de travail et ressources à mettre à la disposition des associations et ONG et (V) en se dotant d'outils de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de cette charte ;
32. Lancer une réflexion quant à l'adoption au niveau régional d'un mécanisme organisé de concertation et de dialogue participatif inspiré dans son mode de fonctionnement et de représentativité du modèle du CESE.
33. Elargir le champ de la concertation et de participation à l'université qui devrait constituer un partenaire essentiel et permanent de la région dans l'effort de réflexion, d'expertise et de participation dans le chantier d'édification de la région de demain.

II. Promouvoir le développement économique et social durable

34. Considérer le nouveau modèle de développement des provinces du Sud en tant que canevas de base et adopter son approche méthodologique pour engager l'élaboration des plans de développement régionaux tout en adaptant ce modèle aux spécificités et potentiel de chaque région ;
35. Inviter les régions à jouer un rôle plus actif et complémentaire aux côtés de l'Etat et du secteur privé dans l'activation de la dynamique de développement que connaît le Maroc en faisant preuve d'esprit d'initiative, de créativité et de mobilisation du génie local et du potentiel matériel et immatériel que renferme chaque région ;
36. Exhorter les responsables régionaux à se résoudre à intégrer dans leur stratégie de développement la préparation d'un écosystème favorable au développement de l'investissement privé en tant que principal levier de croissance et de création de richesses et d'emplois ;

37. Prendre des résolutions irréversibles pour que les PDR intègrent de façon systématique les dimensions se rapportant à la promotion de l'emploi, à l'effectivité de l'approche genre et à la préservation de l'environnement ;
38. Prendre les mesures nécessaires pour fédérer toutes les volontés et énergies en vue de créer un environnement assaini, moralisé et favorisant l'attractivité du territoire, et l'intérêt des investisseurs privés, nationaux et étrangers ;
39. Elaborer une charte de coopération économique et sociale régionale réunissant l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé, les chambres professionnelles et les centrales syndicales. Des engagements mutuels doivent être pris en vertu de cette charte pour instaurer, au niveau régional, un climat de concertation continue, de coopération et de résolution de conflits éventuels dans un cadre de dialogue responsable et constructif ;
40. Envisager, en appui à cette charte, la création d'un organe de consultation auprès des conseils régionaux, en sus des trois organes prévus par la loi organique sur les régions, pour renforcer la pratique de la démocratie participative et favoriser un bon climat social et des affaires en le dédiant à la promotion du dialogue social régional pouvant déboucher sur des conventions collectives contribuant à la résolution des conflits de travail à l'échelle territoriale ;
41. Adopter, en partenariat avec les parties concernées, une stratégie de marketing territorial axée principalement sur la disponibilité de l'information, la mise en valeur du potentiel régional et des opportunités d'affaires, l'accompagnement et la facilitation des démarches et procédures, la disponibilité de plateformes d'animation économique et de réserves foncières aménagées ainsi que de la ressource humaine qualifiée;
42. Renforcer les rôles et moyens des chambres professionnelles, et instaurer entre elles et les régions des relations de partenariat notamment en ce qui concerne la promotion des activités économiques régionales et redéfinir des modes de coopération renouvelés et pragmatiques avec ces organes appelés, avec l'avènement de la régionalisation et plus que par le passé, à être davantage sollicités dans l'animation de l'activité économique régionale et la promotion du marketing territorial ;
43. Œuvrer pour une valorisation et le développement du « label régional » afin d'exploiter de manière optimale les potentialités de chaque région. Il s'agit également de doter la région de projets d'envergure structurants couvrant les domaines de connectivité et de connexion interne et/ou externe permettant l'exploitation et la mise en valeur du potentiel régional matériel et immatériel et de faire prospérer des activités économiques compétitives ;
44. Promouvoir dans le cadre du renforcement de la compétitivité régionale et nationale, une « culture de l'intelligence économique régionale » et déployer les stratégies y attenantes notamment en matière de développement de l'économie du savoir et de la connaissance, de la recherche et d'innovation et de maîtrise de l'information et des technologies modernes ;
45. Engager un partenariat Etat-Région avec un nombre limité de régions présentant les pré-requis en matière de potentiel économique et industriel où l'Etat prend le leadership de l'impulsion d'une « culture d'intelligence économique régionale » mobilisant les compétences régionales et développant une stratégie de développement de pôles de compétitivité à l'international ;

46. Mettre en place un système régional d'information statistique suffisamment élaboré, fiable et ouvert à tous les utilisateurs, en tant que condition *sine qua non* à l'appréhension des problématiques de développement et instrument précieux d'aide à la décision ;
47. Engager, en perspective de leur rattachement à terme aux régions, la réforme des centres régionaux d'investissement en les érigeant en établissements publics à caractère régional avec des compétences plus étendues et des moyens d'action renforcés tout en assurant une présence notable de la région et du secteur privé dans leurs organes de surveillance ; la promotion des investissements en partenariat avec les chambres professionnelles et la région, la veille et l'animation économique, le marketing territorial et l'accompagnement post création des entreprises, particulièrement les petites et moyennes parmi elles, devraient constituer les principaux axes de cette réforme ;
48. Créer un pôle universitaire intégré dans les régions qui n'en disposent pas, et conclure un partenariat stratégique région-université pour (i) ancrer l'université dans son environnement régional, (ii) promouvoir l'économie de la connaissance et la recherche développement et (iii) contribuer à l'encadrement d'études et de recherches connectées à la stratégie de développement régional, notamment en matière de production des richesses et de promotion d'emplois ;
49. Œuvrer pour une appropriation par les opérateurs locaux et régionaux de la panoplie d'instruments d'aide à l'entreprise et des mécanismes y afférents, et favoriser une synergie régionale entre les conseils de région, les CRI, les chambres professionnelles et les départements ministériels concernés, pour donner davantage de chances à ces instruments d'être accessibles pour le public cible et d'être largement opérationnalisés ;
50. Encourager les initiatives locales, notamment dans l'espace rural, de création d'entreprises et de promotion de l'emploi profitant des larges opportunités et avantages qu'offre l'économie sociale et solidaire en rapport avec les activités nouvelles à promouvoir dans le milieu rural ;
51. Etendre et développer les débouchés de commercialisation de la production des unités agissant dans le cadre de l'économie sociale et solidaire et encourager l'extension du réseau de commerce solidaire et équitable de produits de terroirs et de l'artisanat marocain ;
52. Envisager un mécanisme de préférence et d'assouplissement de procédures pour l'attribution des marchés de travaux et de fournitures au profit de la TPME régionale notamment, à l'occasion du déploiement du vaste programme de mise à niveau des zones éloignées et enclavées ;
53. Elever au rang de stratégie de développement territorial la promotion de l'esprit et des mécanismes de l'économie sociale et solidaire (coopératives, associations et mutualité) en lui permettant de jouer un rôle complémentaire avec la stratégie de développement économique et sociale globale de la région et à ce titre, bénéficier réellement et concrètement d'un soutien conséquent dûment acté à travers la mise en place d'un cadre réglementaire adapté aux potentialités de chaque région.

III. Eriger le développement social en stratégie régionale

54. Procéder à une déclinaison régionale de la stratégie gouvernementale de développement social qui définit les objectifs, les responsabilités, les programmes et les mécanismes de protection et de solidarité sociale ainsi que les moyens et outils de sa mise en œuvre. Cette stratégie doit être adaptée aux réalités régionales et basée, au-delà de toute interprétation restrictive des domaines de compétences, sur l'action solidaire et concomitante des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et de la société civile. Le référentiel de la charte sociale établi par le CESE pourrait constituer un canevas utile et approprié dont il faut s'inspirer pour l'élaboration de la stratégie sociale régionale ;
55. Pallier, au niveau régional, le déficit de représentation des instances administratives compétentes en charge des questions sociales pour assumer les responsabilités de l'Etat en matière sociale et en particulier la prise en charge, sur le plan opérationnel, des prestations sociales de base et la gestion des filets de sécurité contre l'exclusion, les déficits sociaux et les vulnérabilités ;
56. Prévoir au niveau régional, dans le cadre de la déconcentration administrative, la création d'un pôle de compétences social en vue d'assurer, en partenariat avec les collectivités territoriales et la société civile, la mise en œuvre de la politique nationale en matière sociale. Ce pôle interministériel devra veiller à ce que le traitement des questions sociales puisse adopter une approche globale et intégrée au niveau de la programmation et de la mise en œuvre des actions et projets et promouvoir la synergie et la rationalisation des interventions des multiples acteurs dans ce domaine (département ministériel en charge des questions sociales, collectivités territoriales, INDH, fonds de mise à niveau sociale de la région, fonds de développement rural, agence de développement social, entraide nationale, santé, jeunesse et sports...).

IV. Renforcer les ressources financières des régions

57. Edicter des modalités de répartition des ressources fiscales et financières, y compris celles des deux fonds de mise à niveau social et de solidarité régionale, rénovées, équitables et adaptées aux besoins de financement des régions sur la base de critères et d'indicateurs qui prennent en compte principalement le niveau de développement humain, le niveau des équipements publics et d'infrastructures et le taux moyen d'activité de la région ;
58. Prévoir un système de notation (scoring) et de catégorisation prenant en compte une combinaison de ces paramètres sachant que ce système doit viser comme objectif prioritaire d'assurer une redistribution équitable de ressources tendant à résorber les inégalités régionales et à garantir des prestations de base à l'identique pour tous les citoyennes et citoyens ; un dispositif de suivi évaluation devra être mis en place pour mesurer les résultats acquis et évaluer les performances de la gestion des fonds affectés ;

59. Activer la réforme de la fiscalité locale en tant que levier pour accroître les ressources des collectivités territoriales et améliorer l'environnement des affaires en promouvant une plus grande simplification et réduction du nombre de prélèvements et en assurant une harmonisation et intégration avec la fiscalité nationale ;
60. Recourir à l'emprunt dans des proportions encadrées et des limites plafonnées en fonction des capacités d'emprunt raisonnables des régions et en privilégiant les prêts aux coûts accessibles et préférentiels avec éventuellement, une rétrocession par l'Etat des emprunts concessionnels en direction des régions aux ressources limitées et dont le niveau de développement est inférieur à la moyenne nationale ;
61. Promouvoir la création d'activités et de projets novateurs et créateurs de richesses en exploitant de façon rationnelle et optimale le potentiel régional économique, culturel, touristique, artisanal et environnemental, susceptibles de créer et développer des ressources financières additionnelles au profit de la région et de ses populations. A cet effet, la création de sociétés de développement régional en partenariat avec le secteur privé constitue un levier qu'il convient d'activer et d'encourager notamment à travers des mesures incitatives spécifiques à l'initiative de la région ;
62. Etendre le dispositif juridique du Partenariat Public Privé (PPP) aux collectivités territoriales, notamment pour les faire bénéficier du dispositif de « dialogue compétitif », qui est adapté à la situation des régions dans la mesure où il comblerait un besoin explicite de ces dernières en expertise et en financement. Ce dispositif gagnerait à être développé, en particulier, dans le cadre d'un partenariat triangulaire entre l'Etat, le privé et la région (PPPR) ;
63. Augmenter la capacité d'emprunt des régions, et envisager de mettre en pratique l'habilitation du FEC à remplir le rôle de banque de dépôt des collectivités territoriales notamment pour la gestion centralisée (cash pooling) des recettes fiscales et parafiscales revenant aux collectivités territoriales, et d'affecter les produits financiers récoltés d'une gestion optimale et de fructification de ces fonds à la baisse des taux des prêts FEC ;
64. Contrôler de façon rigoureuse l'évolution des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, pour lesquelles des ratios de structure plafonnés devraient être fixés pour éviter toute spirale haussière incontrôlée ;
65. Développer la coopération internationale décentralisée qui reste une voie intéressante à prospecter pour la mobilisation de financements additionnels, certes limités, mais qui offre en revanche l'occasion propice pour les élus d'acquérir une expertise inestimable et tirer les leçons des expériences étrangères comme elle peut ouvrir des perspectives intéressantes à la réalisation de partenariats d'affaires très bénéfiques pour la région et pour le pays ;
66. Traduire dans les faits le principe pollueur-payeur prévu par la législation en vigueur sur l'eau depuis 1995, et instituer au profit des régions une écotaxe dont le produit devrait exclusivement servir à financer les programmes et actions de préservation de l'environnement en général et d'économie des ressources en eau en particulier ;
67. Créer des mécanismes officiels et juridiquement encadrés pour garantir à la région, et plus particulièrement aux populations riveraines, un retour sur « dividendes » des richesses ou grands projets publics et privés localisés sur son territoire.

V. Protéger et valoriser les ressources naturelles

68. Mettre en place des mécanismes destinés à économiser, protéger et à valoriser les ressources naturelles dans leur diversité et composantes régionales ;
69. Mettre en œuvre une politique régionale volontariste qui prend en compte les exigences d'aménagement du territoire et de durabilité ;
70. Elaborer des plans climat régionaux relatifs aux changements climatiques, à la prévention contre les risques et à la réduction des effets des catastrophes naturelles ;
71. Mettre en œuvre les lois et règlements portant sur l'environnement, le littoral, les zones protégées et la loi cadre n°99-12 ;
72. Promouvoir l'exploitation durable et la valorisation des gisements que représentent les énergies renouvelables dont disposent nos régions et en tirer avantage dans le développement d'une « économie verte » régionale.

VI. Mettre en place un dispositif permanent d'évaluation et de communication

73. Organiser tous les trois ans, à l'issue de la revue à mi-parcours des PDR, un forum national qui fera la synthèse de forums régionaux devant se tenir durant la période précédant le rendez-vous national. L'objectif de ces forums étant de faire le bilan des réalisations, tirer les enseignements utiles pour les étapes ultérieures, échanger les expériences et partager les bonnes pratiques ;
74. Elaborer une stratégie de communication et d'information continue devant promouvoir le développement d'un « écosystème médiatique » favorisant la propagation et l'éducation aux valeurs de bonne citoyenneté et consacrant le droit à l'information et à la transparence ;
75. Favoriser l'extension de l'accès à internet, développer le e-gouvernement et mettre en place des supports médiatiques diversifiés à travers l'édition de bulletins régionaux d'information, périodiques et sites web interactifs des régions ;
76. Développer des stations radio et des chaînes de télévisions régionales.

Annexe : liste des acteurs auditionnés

Départements ministériels et institutions

- Ministère de l'Intérieur/ Direction Générale des Collectivités Locales et Direction des Finances Locales
- Ministère de l'Économie et des Finances
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime
- Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle
- Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique
- Ministère de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Économie Numérique
- Ministère du Tourisme
- Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social
- Ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance
- Ministère délégué auprès du Chef du gouvernement, chargé de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration
- Ministère délégué auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Environnement
- Ministère délégué auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Eau
- Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification
- Agence pour la Promotion et le Développement Économique et Social des Provinces et Préfectures du Nord
- Agence pour la Promotion et le Développement Économique et Social des Provinces et Préfectures de l'Oriental

Personnes ressources	<ul style="list-style-type: none">- Driss Benhima, ex-Wali et ex-Directeur de l'Agence pour la promotion et le développement du Nord- Driss Guerraoui, Professeur Universitaire et Economiste, Secrétaire Général du CESE- Lahcen Oulhaj, Professeur Universitaire et Economiste, membres du CESE ;- Monsieur Ali Ghanam, Expert, membre du CESE
Centrales syndicales	Les cinq centrales syndicales représentées au sein du CESE
Société civile	<ul style="list-style-type: none">- Coalition civile pour une régionalisation démocratique (الاتلاف المدني من اجل جهوية ديمقراطية)- Espace associatif

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc
Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50
Email : contact@cese.ma