

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

La gestion et le développement des compétences humaines :

Levier fondamental de réussite
de la régionalisation avancée

Auto-saisine AS n° 11 / 2013

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

La gestion et le développement des compétences humaines :

Levier fondamental de réussite
de la régionalisation avancée

Conformément à l'article 6 de la loi organique relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) a décidé le 31 mars 2012 d'élaborer un avis par auto-saisine sur le thème "La gestion et le développement des compétences humaines : Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée".

Dans ce cadre, le bureau du Conseil a confié à la Commission Permanente chargée des Affaires de l'environnement et du Développement Régional la préparation d'un rapport sur le sujet.

Lors de sa 24^{ème} session ordinaire tenue le 28 février 2013, l'Assemblée Générale du Conseil Economique Social et Environnemental a adopté à l'unanimité ce rapport dont est extrait le présent avis.

Exposé des motifs

Agissant dans le cadre de ses compétences d'auto-saisine, et considérant que :

- la régionalisation avancée constitue un grand projet de société dont les effets sur les plans politique, économique et social, justifient la mobilisation des parties prenantes pour en garantir le succès et la réussite ;
- la Constitution de juillet 2011 consacre l'extension des prérogatives des régions et ouvre la voie à leur développement ;
- le rapport élaboré par la Commission consultative de la régionalisation (CCR) comporte à cet égard des propositions pertinentes et des pistes de réformes intéressantes ;
- au-delà de l'importance des aspects inhérents aux prérogatives qui seront reconnus aux futures régions et aux ressources budgétaires qui leur seront allouées, le rôle du capital humain sera indiscutablement un facteur déterminant de la réussite du projet de régionalisation avancée ;
- l'importance stratégique des ressources humaines exige qu'une attention particulière soit consacrée à la question du développement des compétences humaines évoluant à l'échelle régionale et territoriale ;
- les actions actuelles en matière de gestion des ressources humaines et de développement des compétences, menées au niveau des administrations territoriales, sont excessivement centralisées et caractérisées par de nombreuses insuffisances qui en limitent les effets, et restent, en tout état de cause, très en deçà des niveaux requis pour accompagner la mise en œuvre de la régionalisation avancée ;
- les personnels des collectivités territoriales et ceux relevant de l'administration déconcentrée ont un rôle essentiel aux côtés des élus locaux, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial ;
- le cadre organisationnel et juridique régissant ces catégories se caractérise par des incohérences multiples, qui entravent la capacité de management et de promotion de ces personnels, et affectent les conditions de prise de décision et de satisfaction des besoins réels des populations et les efforts de renforcement des compétences visant à faire face aux changements accélérés constatés dans les territoires,

Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a décidé de traiter de la question de la gestion et du développement des compétences humaines dans le cadre de la régionalisation avancée, de manière à contribuer à enrichir le contenu de la future loi organique en cours d'élaboration.

Dans ce cadre, le CESE a adopté une approche participative via l'audition de plusieurs parties prenantes (Ministères, administrations, organismes publics et organisations professionnelles, socioprofessionnelles et de la société civile) en plus des séances d'échange et de débats internes, ce qui a permis d'identifier les freins existants, les risques à atténuer ainsi que les bonnes pratiques et sources d'inspiration afin d'émettre des recommandations opérationnelles pour réussir la transition vers une régionalisation avancée effective, efficace et assurant le progrès de la nation.

Objet de l'avis

Le présent avis poursuit les quatre objectifs principaux suivants,

- i. **Mettre en exergue le rôle du capital humain dans le renforcement de la capacité des régions** à assumer pleinement la mission et les responsabilités qui leur seront conférées en vertu de la loi organique sur la régionalisation, et attirer l'attention des pouvoirs publics sur l'urgente nécessité de placer au premier rang des préoccupations, la question du développement des compétences

des personnels exerçant, au niveau territorial, une responsabilité de direction ou de gestion : élus territoriaux, personnel relevant des collectivités territoriales et personnel des services déconcentrés.

- ii. **Souligner la pertinence de l'échelon régional pour l'élaboration et la conduite des programmes de développement des ressources humaines** de façon à parvenir à une meilleure adéquation avec les besoins existant au niveau territorial. Le transfert des prérogatives à la région en matière de gestion et de développement des compétences humaines territoriales est de nature à favoriser l'amélioration de la qualité des services et prestations délivrés par les administrations territoriales. Il constitue un facteur important de changement et de modernisation des méthodes de gouvernance à l'échelle régionale et territoriale.
- iii. **Identifier les réformes et les mesures d'accompagnement d'ordre organisationnel et institutionnel**, notamment en matière de décentralisation et de déconcentration, devant être menés par les pouvoirs publics, les partis politiques et les organisations professionnelles, afin d'améliorer la qualité des ressources humaines au niveau des territoires, et offrir à la régionalisation avancée les conditions de son succès.
- iv. **Apprécier les acquis en matière de décentralisation territoriale** et envisager le repositionnement de la région au centre de l'organisation territoriale du pays.

Recommandations

Trois catégories de recommandations sont proposées. Elles visent à faire du développement des compétences humaines à l'échelon territorial un levier fondamental au service de la régionalisation avancée. Ces recommandations devront être mises en œuvre de façon progressive, en tenant compte notamment des disparités qui existent entre les régions.

1. Recommandations pour anticiper la réforme

Pour être à la hauteur des nombreuses attentes placées en elles, les institutions régionales devront rapidement faire la preuve de leur efficacité dans l'exercice de leurs prérogatives. Les recommandations proposées ici, au nombre de cinq, visent à anticiper et préparer, le plus en amont possible, la mise en place effective de la nouvelle organisation régionale.

i. **Faire figurer le développement des compétences humaines au titre des attributions des régions dans la loi organique sur la régionalisation**

Compte tenu de l'importance stratégique de la région, consacrée par la constitution de 2011 et par les conclusions du rapport de la Commission consultative de la régionalisation (CCR), il est vivement recommandé de reconnaître aux collectivités régionales une responsabilité pleine et entière en matière de développement des compétences humaines territoriales. Cette attribution est en effet nécessaire pour pouvoir diriger, orienter et valoriser le capital humain disponible dans la région en fonction des spécificités de celle-ci, en matière de développement économique, social et environnemental.

ii. **Procéder dès à présent au recrutement de cadres de haut niveau et les préparer à l'exercice des fonctions de management, de direction et d'animation des futures structures régionales**

Exclusivement destinés aux régions, et répartis équitablement entre elles, à raison d'un minimum de cinq à six cadres par région, aux profils variés et complémentaires, ces recrues devront composer des équipes pluridisciplinaires. Elles suivront un programme de formation adapté aux exigences des postes d'encadrement et de direction à l'échelle régionale, dont en particulier le management des ressources humaines. L'objectif est d'étoffer l'encadrement des administrations régionales et de permettre aux nouvelles instances régionales d'entamer immédiatement l'exercice de leurs fonctions dans les meilleures conditions possibles. Une mission précise devra être confiée aux membres de l'équipe en

rapport avec les fonctions nouvelles qui seront dévolues à la région. Cette équipe aura aussi pour mission prioritaire de mener le projet de la mise en place de la nouvelle organisation administrative de la région.

iii. Parachever la représentation de l'Etat à l'échelle régionale

Les départements ministériels n'ayant pas de représentation au niveau régional sont appelés à organiser leurs services déconcentrés sur des bases régionales. Cette recommandation concerne actuellement une douzaine de départements ministériels. Elle a pour but de renforcer la cohésion de l'action de l'Etat au niveau régional et de créer les conditions favorables à une déconcentration plus harmonieuse et mieux coordonnée. Parmi ces administrations, une attention particulière doit être accordée au ministère des Finances dont le fonctionnement centralisé constitue un véritable facteur limitant de la déconcentration en général, et de la déconcentration de la gestion du personnel en particulier.

iv. Allouer aux régions les budgets nécessaires pour l'établissement d'un diagnostic des compétences humaines dont elles disposent

Le diagnostic doit faire ressortir pour chacune des régions, à la lumière des attributions qui leurs seront confiées, les besoins en ressources humaines en termes quantitatif et qualitatif, à moyen et à long terme. Il doit permettre aux instances dirigeantes concernées de se faire une idée précise sur le niveau général de compétence de l'administration régionale et d'identifier les domaines qui exigent des mesures d'adaptation, telles que des redéploiements d'effectifs, le recours à la formation continue, ou la modernisation des outils de prévision et de planification.

v. Procéder à une expérimentation de la proposition de la Commission consultative de la régionalisation (CCR) au sujet de l'Agence régionale d'exécution des projets (AREP)

La recommandation de la CCR de créer une AREP dans chaque région, sous la supervision et le contrôle du Conseil régional, dont la mission principale serait d'exécuter les projets et programmes régionaux de développement et d'en rendre compte aux instances dirigeantes de la région, est pertinente. Le statut de l'AREP devrait lui permettre d'attirer des compétences de haut niveau, ce qui devrait se traduire par une amélioration des qualifications et des capacités d'exécution des structures régionales. Néanmoins, il est recommandé de procéder à l'expérimentation de ce schéma dans une ou deux régions pilotes, pendant une durée de deux ans maximum. Au vu des résultats obtenus, il conviendra alors de décider de l'opportunité de sa généralisation à l'ensemble des régions du Royaume.

2. Recommandations portant sur les mesures à prendre pour réformer le système de développement des compétences

Les recommandations du CESE destinées à moderniser les procédés et les pratiques en vigueur en matière de gestion et de développement des ressources humaines sur les plans régional et territorial sont au nombre de **quinze**. Elles portent à la fois sur des réformes à caractère juridique, des mesures d'ordre organisationnel et sur la gouvernance de ces réformes.

i. Adopter une politique publique volontariste en matière de développement des compétences humaines à l'échelle régionale

La politique de développement des compétences humaines à l'échelle régionale doit être globale et porter sur les trois composantes essentielles du système des ressources humaines à l'échelon territorial : les élus locaux, le personnel des collectivités territoriales et le personnel des services déconcentrés. Elle doit avoir pour objectif général de concilier l'administration territoriale avec son environnement, d'accroître ses performances et d'en faire un véritable outil au service du développement économique et social du pays.

ii. Mettre en place un dispositif de pilotage et de coordination du projet de transformation de l'organisation de la gestion et du développement des ressources humaines dans les collectivités territoriales et les services déconcentrés, qui sera chargé du suivi et de l'évaluation des programmes associés.

iii. Procéder à la déconcentration au niveau régional des actes de gestion des personnels déconcentrés

La déconcentration de la gestion des ressources humaines doit déboucher sur l'octroi aux directeurs régionaux du pouvoir de décision en matière de recrutement, de promotion et d'évaluation du rendement du personnel, etc. A terme, la carrière de tous les fonctionnaires d'Etat exerçant dans les différents niveaux territoriaux devrait être gérée et suivie au niveau régional. Les services centraux devraient se contenter de s'assurer du respect des règles et de veiller à la cohérence des mesures de gestion du personnel prises par les différentes directions régionales.

iv. Procéder à l'adaptation du statut général de la fonction publique et des textes d'application associés avec les exigences de la régionalisation avancée

Le statut général de la fonction publique, dont l'inspiration est fondamentalement centralisatrice, constitue en l'état une limite au développement d'une véritable politique décentralisée et déconcentrée des ressources humaines à l'échelon régional. Son adaptation s'avère donc nécessaire pour y introduire la dimension régionale et ouvrir la voie à une modernisation des processus de gestion en vigueur au niveau territorial.

v. Instituer une obligation de formation à l'égard des élus territoriaux

Des formations obligatoires s'adressant aux élus locaux exerçant des fonctions de décision ou d'aide à la décision, c'est à dire essentiellement les membres des bureaux des collectivités territoriales, leurs permettraient de se familiariser rapidement avec les exigences de leurs nouvelles responsabilités, d'en mesurer l'importance et de contribuer ainsi à l'amélioration de la gouvernance des collectivités territoriales. Ces formations gagneraient naturellement à être organisées au tout début de l'exercice des fonctions électives.

vi. Prévoir un dispositif opérationnel et efficace destiné à promouvoir et à renforcer la participation de la femme dans le processus de mise en œuvre des nouvelles institutions régionales

Il convient de saisir l'opportunité de la réforme régionale pour corriger les incohérences et les dysfonctionnements constatés dans les processus actuels de gestion et de développement des compétences humaines, notamment en ce qui concerne le volet genre. En application des dispositions de l'article 19 de la Constitution, il convient de proposer une stratégie et des actions visant à promouvoir une meilleure participation des femmes à la vie politique locale et aux instances de gestion des collectivités territoriales. Pour cela, il faudrait veiller à mettre en place des programmes spécifiques de formation et de perfectionnement en vue de renforcer les capacités des élues locales et développer le leadership féminin dans la gestion des affaires régionales.

vii. Inviter les partis politiques à s'investir davantage dans la formation de leurs propres élus territoriaux

L'engagement des partis politiques dans ce sens pourrait se traduire par la réservation d'un pourcentage déterminé des fonds publics qui sont alloués aux partis politiques, au titre de la loi 36-04 relative aux partis politiques, à la formation et au perfectionnement des élus. Cette recommandation concorde avec l'article 2 de la loi 36-04, qui stipule que les partis politiques doivent « contribuer à la formation des élites capables d'assumer des responsabilités publiques et à l'animation du champ politique ».

viii. Associer les partenaires sociaux dans la déclinaison des processus de développement des compétences des personnels territoriaux et dans la définition des programmes de formation et de perfectionnement correspondants

L'association des partenaires sociaux aux processus de développement des compétences se justifie à la fois par l'importance stratégique de ces programmes et par la proximité entretenue par les partenaires sociaux avec les différentes catégories des personnels en fonction sur le plan territorial.

ix. Associer les associations et les citoyens dans l'évaluation des produits et des services rendus par l'administration des collectivités territoriales et déconcentrés

La participation des associations et des citoyens à l'évaluation des actions de développement des personnels en fonction dans les services déconcentrés et dans les administrations décentralisées vise à vérifier, auprès des usagers, l'impact réel des actions entreprises sur la qualité des services et prestations rendus.

x. Impliquer les établissements d'éducation et de formation dans l'effort de développement des compétences des personnels en fonction dans les territoires

L'implication des universités, des écoles et instituts de formation et des centres relevant de la formation professionnelle, dans le développement des compétences des personnels des entités territoriales, suppose que ces établissements réforment leurs programmes, leurs cursus de formation et les méthodes pédagogiques employées, afin de répondre au mieux aux besoins formulés par les régions et les autres collectivités territoriales.

xi. Donner la priorité aux actions à caractère transversal dans la déclinaison des schémas directeurs ministériels de formation continue

Les actions de développement des compétences humaines dites transversales, c'est-à-dire celles qui s'adressent aux personnels en fonction dans les services déconcentrés, devraient être multipliées et encouragées. Elles doivent être ouvertes aux personnels des collectivités territoriales, aux personnels relevant des différents départements ministériels ainsi qu'à ceux qui relèvent d'autres entités opérant au niveau territorial : les agences, les académies, les établissements publics territoriaux. L'objectif est de créer davantage de liens entre fonctionnaires appartenant à des établissements distincts, de leur permettre de croiser leurs expériences et de renforcer les échanges et la collaboration entre départements.

xii. Apporter l'appui méthodologique et technique nécessaire aux administrations déconcentrées et décentralisées

Les départements ministériels sont appelés à élaborer, standardiser et mettre à disposition des administrations territoriales décentralisées et déconcentrées, des guides méthodologiques et des outils de gestion du personnel afin de leur permettre de s'approprier les instruments modernes de gestion des ressources humaines et de maîtriser leur application.

L'Etat central se doit aussi d'apporter aux régions des mesures de soutien en termes d'expertise et de compétences techniques pointues telles que le développement des sociétés mixtes, de gestion déléguée en vue de la gestion des projets régionaux de grande envergure, mais aussi en termes d'appui à l'appropriation par les régions des bonnes pratiques, leur normalisation ou standardisation.

xiii. Valoriser les emplois, les métiers et les fonctions exercés sur le plan territorial en vue de les rendre plus attractifs, à travers des mesures d'incitation positives et ciblées

Les mesures de valorisation des emplois territoriaux doivent être envisagées dans le cadre des différents statuts régissant ces emplois, métiers et fonctions. Elles doivent faire l'objet de diffusion et d'explication auprès des personnels concernés, être assorties de mécanismes d'incitation complémentaires pouvant être actionnés par les conseils locaux concernés en vue d'accroître l'attractivité des emplois et métiers en question.

xiv. Accorder une importance particulière, dans les plans de développement des compétences initiés au niveau régional, aux nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC)

Les ressources humaines employées par les régions et les autres collectivités territoriales et les personnels des services déconcentrés doivent être en mesure de s'appuyer sur les NTIC en vue d'atteindre un double objectif : en externe, améliorer la qualité des prestations et des services rendus aux usagers et, en interne, moderniser les méthodes de travail, de communication, de collecte et de traitement de l'information, utilisées par les services.

xv. Inviter les instances dirigeantes des institutions régionales à tirer profit de l'expérience et du savoir-faire des établissements publics territoriaux

Les établissements publics territoriaux ont accumulé une expérience et un savoir-faire intéressants en matière de gestion et de développement des compétences humaines. De ce fait, ces établissements ont généralement une longueur d'avance sur les administrations décentralisées et la plupart des services déconcentrés. Aussi, est-il recommandé à ces derniers d'établir avec les établissements concernés des liens durables d'échange et de coopération, portant sur les méthodes et outils de gestion et de développement des ressources humaines qu'ils utilisent.

3. Recommandations portant sur les mesures d'accompagnement

Les trois mesures d'accompagnement recommandées par le CESE, visent des aspects qui bien que n'ayant pas de rapport direct avec la question du développement des compétences, exercent néanmoins une influence considérable sur la pérennité et l'issue des actions de réforme et d'amélioration préconisées à cet effet.

i. Rendre les territoires plus attractifs

L'attractivité des territoires est un facteur essentiel pour faciliter le déploiement des personnels dans l'ensemble des territoires et des régions. Elle résulte de la combinaison de plusieurs actions dont notamment la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, le développement de programmes de lutte contre les disparités régionales et la généralisation des infrastructures de base, tels que les routes, les écoles, les centres de soins, les logements et les équipements de loisirs.

ii. Développer l'intercommunalité

Il s'agit d'inciter les collectivités territoriales à développer des projets communs, notamment en matière de développement des compétences humaines, dans un cadre intercommunal permettant la mutualisation des moyens et la solidarité entre les territoires. A cet effet, l'Etat – mais aussi les régions vis-à-vis des communes rurales en particulier – sont appelés à appuyer financièrement les communes qui décident de coopérer dans un cadre intercommunal pour développer des infrastructures d'attractivité destinées à capter et à conserver les compétences humaines dont elles ont besoin.

iii. S'inspirer des expériences étrangères

Les expériences étrangères relatives au développement des compétences humaines au niveau régional sont intéressantes et riches d'enseignements pour les pouvoirs publics et les régions. A cet effet, l'Etat est appelé à favoriser les programmes de coopération internationale décentralisée dans le domaine du renforcement des capacités et de l'amélioration des processus de gestion et de développement des ressources humaines au niveau territorial. Les régions peuvent quant à elles tirer profit des modèles réussis de développement des compétences adoptés par leurs homologues étrangères, tout en tenant compte de la spécificité de leur propre mode de gouvernance territoriale.

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) 5 38 01 03 00 Fax +212 (0) 5 38 01 03 50
Email : contact@cese.ma