

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

ⴰⴳⴷⴰⵏ ⴰⴷⴰⵎⴰⵏ ⴰⴳⴷⴰⵏ ⴰⴷⴰⵎⴰⵏ
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

La gouvernance territoriale Levier de développement équitable et durable

Auto-Saisine n°42/2019

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

La gouvernance territoriale Levier de développement équitable et durable

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, afin de préparer un rapport sur la gouvernance territoriale.

Dans ce cadre, le Bureau du Conseil a confié à la Commission chargée de régionalisation avancée et du développement rural et territorial l'élaboration d'un rapport sur le sujet.

Lors de sa 104^e session ordinaire, tenue le 28 novembre 2019, l'Assemblée Générale du CESE a adopté à l'unanimité le rapport intitulé «**La gouvernance territoriale: Levier du développement équitable et durable**», dont est extrait cet avis.

Synthèse

Les réformes engagées, à ce jour, dans le cadre du chantier de la régionalisation avancée, constituent de véritables avancées et expriment la volonté des pouvoirs publics de doter le pays d'une organisation territoriale capable de relever les nouveaux défis du développement territorial et de répondre efficacement aux attentes des citoyens.

Quatre années après l'entrée en vigueur des 3 lois organiques relatives aux collectivités territoriales, ainsi que la publication de 68 décrets d'application y afférents et de la charte nationale de la déconcentration administrative, le modèle actuel de gouvernance territoriale apparaît, à l'épreuve de l'analyse et de l'appréciation des acteurs et experts auditionnés, encore loin de l'ambition initialement souhaitée.

L'examen du fonctionnement des acteurs, des relations entre eux et avec les parties prenantes, a permis de mettre en évidence des insuffisances en matière d'appropriation, d'implémentation et d'opérationnalisation des mécanismes de pilotage et de coordination aux niveaux national et territorial. Cette situation s'explique par un ensemble de facteurs:

- le manque de précision dans les textes législatifs et règlementaires, notamment ceux en lien avec les compétences des collectivités territoriales ;
- l'insuffisance des ressources financières allouées aux collectivités territoriales qui demeurent fortement dépendantes de l'Etat ;
- le manque d'attractivité, au niveau territorial, du système de gestion des ressources humaines ;
- la faible effectivité des mécanismes de démocratie participative et de la participation citoyenne ;
- l'absence d'un système unifié d'information territoriale partagé entre toutes les parties prenantes;
- l'inexistence, au niveau territorial, d'un dispositif indépendant de suivi et d'évaluation.

Sur la base des constats susvisés, le rapport du CESE préconise l'accélération du processus, déjà entamé, de la régionalisation avancée en mettant en place une série de mesures opérationnelles pouvant être structurées selon les axes suivants :

Le premier axe concerne **la clarification des compétences** des collectivités territoriales en veillant notamment à :

- amender les lois organiques relatives aux collectivités territoriales pour clarifier davantage leurs compétences en précisant le périmètre d'intervention de chaque échelon territorial par nature de compétence ;
- mettre en place des instruments permettant à la région de jouer pleinement son rôle prééminent par rapport aux autres collectivités et dans le respect des compétences propres de ces dernières. Ces instruments devraient lui permettre, notamment, d'organiser de façon cohérente l'action des différents acteurs pour la mise en œuvre du Programme de développement régional (PDR) et du Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT);
- doter les grandes agglomérations du Royaume d'un statut spécial de métropole à l'instar de plusieurs pays du monde, afin de prendre en compte leurs spécificités.

Le deuxième axe a trait au **renforcement des mécanismes de pilotage, de coordination et d'évaluation** en veillant notamment à :

- revoir le mode de gouvernance relatif à la préparation et à la mise en œuvre du PDR en créant une instance de dialogue et de coordination permettant d'associer les représentants des assemblées élues et des services déconcentrés sous la co-présidence du Wali de la région et du Président du conseil régional ;
- institutionnaliser une conférence régionale annuelle de concertation regroupant l'ensemble des acteurs territoriaux concernés avec comme finalité principale le renforcement en continu de la coordination, de la convergence et de l'intégration des politiques territoriales ;
- réaliser systématiquement des études d'impact des actions et Programmes de développement de la région, des autres collectivités territoriales et des services déconcentrés sur le cadre de vie des populations.

Le troisième axe concerne **l'amélioration des mécanismes de financement des collectivités territoriales** en veillant notamment à :

- concevoir une vision du financement des collectivités territoriales, à moyen et long terme, adaptée aux nouvelles exigences du développement territorial et aux compétences nouvelles conférées aux administrations territoriales ;
- réduire la fiscalité locale à deux impôts locaux couvrant, d'une part, les taxes en lien avec l'habitation et, d'autre part, celles relevant de l'activité économique ;
- conditionner le visa des budgets des collectivités territoriales par la mise en place effective des fonctions d'audit interne et de contrôle de gestion prévus par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales.

Le quatrième axe prône le **renforcement de la démocratie participative** au niveau local et ce, en parachevant le dispositif de participation citoyenne prévu par l'article 12 de la Constitution, qui donne droit aux associations intéressées à la chose publique et aux organisations non gouvernementales, de contribuer, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ce dispositif nécessite l'adoption d'une loi qui en définit les modalités de fonctionnement et fixe le rôle et les responsabilités des parties prenantes.

Introduction

Le processus de régionalisation avancée au Maroc s'inscrit dans le cadre d'un vaste chantier de rénovation institutionnelle. Ce processus a lieu dans un contexte marqué par des réformes importantes qui impactent les modes d'organisation et d'action de l'Etat et invitent à une revue et une amélioration régulière des approches et des mécanismes de la gouvernance territoriale.

La gouvernance territoriale est l'exercice d'une autorité économique, politique et administrative dans la gestion des affaires publiques, dans un espace territorial régional. Elle repose sur les mécanismes, processus et institutions par le biais desquels les citoyens et les groupes sociaux articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs obligations et résolvent leurs différends.

Les réformes engagées à ce jour, constituent de véritables avancées et expriment la volonté des pouvoirs publics de doter le pays d'une organisation territoriale capable de relever les nouveaux défis du développement territorial et de répondre efficacement aux attentes des citoyens.

L'administration territoriale du Royaume, responsable de la gestion des affaires des citoyennes et citoyens, repose désormais sur deux piliers indissociables et complémentaires qui sont les collectivités territoriales décentralisées et les services déconcentrés de l'État. Ces derniers doivent coordonner avec l'ensemble des autres acteurs (économiques, associatifs, universitaires, etc.), pour une meilleure intégration des programmes, projets et actions et une participation effective des citoyens.

Les lois organiques promulguées en 2015 définissent les vocations spécifiques à chaque échelon de décentralisation. C'est ainsi que la loi donne la prééminence aux régions en matière économique, et confère aux provinces et aux préfectures une vocation en matière d'action sociale et de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, le périmètre d'intervention des communes, porte essentiellement sur la gestion des services publics de proximité.

L'entrée en vigueur du décret n°2-17-618- portant Charte nationale de la déconcentration administrative, constitue une étape décisive dans la consécration de la régionalisation avancée. Il s'agit d'une initiative qui vise une nouvelle répartition des prérogatives entre le niveau central et les autres échelons territoriaux de l'administration. Cette initiative a pour ambition de rendre plus efficace l'action du gouvernement par un renforcement des pouvoirs délégués aux services déconcentrés. C'est dans cette même perspective que s'inscrivent la réforme des centres régionaux d'investissement et la création de commissions régionales unifiées d'investissement.

L'avènement de ces réformes a donné lieu à un important corpus législatif et réglementaire, mais aussi, à une multiplicité d'acteurs et d'instances qui interviennent à différentes échelles et périmètres territoriaux. La diversité de leurs modes d'action appelle une forte capacité de coordination, de nouvelles formes de coopération et d'action collective.

L'objet du présent rapport est d'identifier les forces et pointer les faiblesses des réformes engagées en l'espèce. Le but recherché est d'émettre des recommandations à même de favoriser la mise en place d'une gouvernance territoriale capable d'orienter l'action publique dans une perspective durable, impliquant des stratégies anticipatrices et convergentes à plusieurs échelles temporelles et spatiales.

Pour ce faire, le rapport met l'accent sur les défis actuels de la mise en œuvre le cadre légal et institutionnel de la gouvernance territoriale et le rôle de l'État en région.

Le rapport aborde également les questions relatives aux processus de planification et de sa mise en œuvre, les mécanismes de la démocratie participative, le système d'information territorial ainsi que les instruments de la gouvernance territoriale, notamment l'Administration territoriale, les Agences régionales d'exécution des projets, les sociétés de développement local, l'intercommunalité, la coopération et le partenariat.

Enfin, la question de la qualité des services offerts aux citoyens et citoyennes qui constitue un défi important de la gouvernance territoriale, est également traitée dans le cadre de ce rapport.

Objectifs de l'auto-saisine

Le but du rapport du CESE, dont est extrait le présent avis, est d'apporter des éléments de réponses aux problèmes posés en matière de gouvernance territoriale. L'accent est mis sur les défis actuels de la mise en œuvre du cadre légal, institutionnel et réglementaire de la gouvernance territoriale, et le rôle de l'État en région. Il s'agit en fait d'analyser les relations et les interactions entre les collectivités territoriales, les administrations, les organisations de la société civile et le secteur privé.

A cet effet, l'étude porte en particulier sur :

- Les acquis et les limites que connaît le chantier de la régionalisation avancée en matière de gouvernance territoriale;
- Les avancées réalisées par les collectivités infrarégionales à vocation sociale et de proximité : provinces, préfectures et communes ;
- L'examen des relations et des interactions entre les acteurs à différents niveaux de l'organisation territoriale : la région, la province et la commune ;
- Les conditions de la mise en œuvre du processus de déconcentration dont le but est de décliner la politique de l'Etat au niveau territorial et de lui permettre d'accompagner les assemblées élues au moyen d'action plus efficace sur l'ensemble du territoire national.

Dans cette perspective, l'auto-saisine vise les objectifs suivants:

- donner un aperçu global des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme territoriale et les difficultés rencontrées, et ce depuis le lancement de ce processus ;
- examiner les mécanismes institutionnels et réglementaires mis en place tout en vérifiant s'ils répondent aux principes de gouvernance consacrés par la constitution du Royaume, notamment les critères d'inclusion, de transparence et d'efficacité ;
- identifier les dysfonctionnements majeurs auxquels sont confrontés les acteurs du territoire ;
- proposer des mécanismes qui renforcent une implication croissante des acteurs territoriaux et locaux, des secteurs privés et publics et de la société civile dans les dynamiques de développement des territoires ;
- formuler des propositions qui placent le citoyen au centre des préoccupations de la gouvernance territoriale pour un développement durable et harmonieux, la valorisation des ressources humaines et des potentialités économiques, sociales et culturelles des régions.

Les dimensions relatives à l'approche genre, la participation des jeunes, le développement durable et l'accessibilité des services à toutes les composantes de la société, sont prises en considération d'une manière transversale dans le présent rapport.

Méthodologie de travail

Le rapport, dont est extrait cet avis, s'est principalement appuyé pour son élaboration sur :

- les textes législatifs, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et les décrets y afférents, ainsi que le décret portant charte de déconcentration ;
- le rapport de la Commission consultative de la régionalisation (CCR) ;
- les rapports, avis et études du Conseil économique, social et environnemental ;
- les rapports et études du Haut-commissariat au Plan (HCP) ;
- les rapports de la Cour des Comptes.

Son élaboration s'est basée sur un large débat entre les différentes catégories qui composent le Conseil et sur une approche participative favorisant l'implication de différents acteurs concernés, à travers l'organisation de rencontres avec des personnes ressources (professeurs, chercheurs ...) et d'auditions des représentants de plusieurs institutions.

Des ateliers thématiques ont été également organisés avec les départements ministériels, les organisations de la société civile, les représentants du secteur privé et les institutions internationales opérant dans le domaine du développement au niveau territorial.

De même, le rapport s'est employé à examiner quelques expériences et bonnes pratiques internationales édifiantes en matière de gouvernance territoriale.

Enfin, deux visites de terrain ont été effectuées, l'une à la région de Marrakech-Safi et l'autre à la région Souss-Massa.

Diagnostic et Analyse

Depuis l'entrée en vigueur des lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales, le système de gouvernance territoriale du pays a connu d'importantes transformations.

Cette dynamique de réforme qui fut lancée en 2015, arrive actuellement à une étape relativement avancée dans sa mise en œuvre. Il est aujourd'hui, nécessaire d'en tirer les enseignements et d'évaluer son impact sur les modes d'actions de l'État et des acteurs du territoire à tous les niveaux.

Le diagnostic et l'analyse de l'état de lieux de la gouvernance territoriale ont permis de mettre en exergue les principales conclusions suivantes :

Cadrage législatif et réglementaire

Le Cadre légal et institutionnel actuel de la gouvernance territoriale, est le fruit d'un long processus et d'une évolution marquée par des constantes qui reposent sur le principe de séparation des pouvoirs, au sein d'un État unitaire et une monarchie constitutionnelle.

L'avènement de la Constitution de 2011 et l'entrée en vigueur du corpus législatif et réglementaire qui s'en est suivi, traduisent la volonté et l'ambition d'adopter de profondes réformes qui impactent l'organisation de l'État dans son ensemble. Cette évolution est caractérisée principalement par l'approche territoriale, considérée comme axe central de la réforme : « *L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée* »¹.

Ces réformes visent également le renforcement des principes de la gouvernance consacrés par la Constitution, à savoir la transparence, la reddition des comptes, la neutralité, la probité, le respect de l'intérêt général, le contrôle et l'évaluation.

Dans le nouveau dispositif, le pouvoir conféré aux régions et aux autres collectivités territoriales est consacré par la Constitution. Dans ce cadre, l'une des réformes phares est sans doute la désignation des élus de la région sur la base d'un suffrage universel direct dont l'objectif est de renforcer la légitimité des élus siégeant aux conseils. Sur un autre plan, l'octroi aux présidents des conseils de la qualité d'organe exécutif et d'ordonnateur des dépenses et des recettes a constitué un grand pas vers la mise en œuvre du principe constitutionnel de la libre administration.

Après quatre années d'exercice sous les lois organiques entrées en vigueur depuis 2015, et les 68 décrets d'applications publiés, le modèle actuel de gouvernance territoriale apparaît, à l'épreuve de l'analyse et de l'appréciation des acteurs et experts auditionnés, encore loin de l'ambition initialement souhaitée.

Ce constat peut être confirmé par plusieurs éléments :

Premièrement, le manque d'appropriation par les élus des nouveaux modes de gestion incorporés dans les lois organiques, lesquels nécessitent une réelle compréhension des rôles et des responsabilités de chaque acteur intervenant au niveau territorial.

Deuxièmement, l'examen de la situation actuelle des compétences des collectivités territoriales (région, province/préfecture, commune) montre que leur opérationnalisation rencontre plusieurs difficultés. Le schéma adopté est articulé autour des trois grandes missions attribuées comme suit :

- La région a une vocation essentiellement économique et assure un rôle prééminent pour l'exercice de compétences structurantes tels que l'aménagement du territoire (Schéma régional d'aménagement des territoires « SRAT », Programme de développement régional « PDR »,...) et le développement économique couvrant l'ensemble de son territoire ;
- Quant aux provinces et préfectures, le législateur les a investis d'une vocation sociale et rurale et de solidarité intercommunale. En tant qu'échelon intermédiaire entre la région et les communes, la province et la préfecture sont considérées comme le relai privilégié de territorialisation des politiques publiques en matière de lutte contre la pauvreté ;
- En ce qui concerne les communes, elles sont chargées de la gestion des services et des équipements publics de proximité. Le régime applicable aux villes disposant d'arrondissements a été maintenu par rapport aux dernières dispositions de la charte communale de 2009 avec quelques aménagements à la marge, mais dans l'ensemble, les grandes agglomérations du Royaume n'ont pas vu leur statut rehaussé au rang des grandes métropoles à l'instar de la tendance mondiale.

1 - Art. 2 de la constitution.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre, selon l'article 143 de la Constitution.

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

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

Dans la pratique de cette première phase de régionalisation avancée, la disposition constitutionnelle relative à la prééminence de la région n'a pas été respectée, lors de différentes étapes de planification des programmes de développement au niveau territorial, dans certaines régions. Le CESE a constaté, lors des visites de terrain, que les Programmes de développement régionaux, les Programmes de développement provinciaux/préfectoraux et les Plans d'action des communes ont été élaborés sans prendre en considération la prééminence de la région, ni une réelle coordination et en l'absence de tous mécanismes d'intégration à différentes échelles.

En dernier lieu, le contrôle a priori sur les actes majeurs et les décisions ayant une incidence financière concernant les choix importants des élus a été maintenu. En effet, l'origine des ressources financières nécessaires au développement des territoires et les modalités de leur affectation, dépendent en grande partie, sinon presque en totalité, du pouvoir discrétionnaire du gouvernement.

Déconcentration administrative

La mise en œuvre du décret portant Charte de la déconcentration administrative appelle une profonde transformation des modes d'action de l'Administration. Il vise trois objectifs essentiels :

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

La représentation de l'Etat en région est assurée par le Wali qui supervise et coordonne les services déconcentrés et s'occupe de la territorialisation des politiques publiques et de leur projection sur le territoire à travers :

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

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

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

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

Suite à l'analyse, il s'est avéré que la charte de la déconcentration contient quelques limites dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- Le décret portant charte de la déconcentration est un dispositif réglementaire purement technique. Pour remplir son titre de charte, il faut qu'il contienne des dispositions relatives à la bonne gouvernance ;
- Le champ d'application du décret est réduit aux seuls services relevant des ministères et exclu les établissements et entreprises publics ;
- Le décret ne précise pas les mécanismes permettant d'assurer la collaboration, la coordination et la complémentarité entre les services déconcentrés, placés sous la supervision du Wali et les services de l'administration régionale ;
- Le manque de mécanisme approprié relatif à l'implication des élus, des membres de la société civile, de la profession et des usagers du service public ;
- L'absence du « sens de l'urgence » dans la réorganisation des administrations au niveau central et territorial. L'application du décret de la charte de la déconcentration n'a pas été accompagné par un plan de transformation organisationnelle (PTO) partagé avec l'ensemble des acteurs (élus, les membres de la société civile, les acteurs économiques et les usagers du service public) ;
- Le décret portant charte de déconcentration ne précise pas les modalités de fonctionnement des représentations administratives régionales sectorielles (RARS) (rôle, coordination, complémentarité, convergence...).

Démocratie participative et participation citoyenne

La gouvernance territoriale exige la participation des citoyens de manière directe ou à travers leurs organisations dans la gestion des affaires les concernant, via différents mécanismes de participation citoyenne et de démocratie participative. Ces mécanismes permettent la participation des citoyens à la gestion publique et leur adhésion aux Programmes de développement de leur territoire.

La démocratie participative est un mécanisme complémentaire de la démocratie représentative. Elle ne peut ni s'y substituer, ni en constituer l'alternative.

Conformément à l'article premier de la Constitution, « *le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes* ».

En outre, l'article 12 de la Constitution, dispose que « *les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi* ». Cette loi n'a pas encore vu le jour. Il en résulte un véritable vide juridique qu'il importe de combler en vue de permettre aux acteurs de la société civile d'exercer effectivement le rôle qui leur a été dévolu par la Constitution.

En outre, les dispositions de la Constitution stipulées par les articles 1 et 12 n'ont pas été traduites lors de l'élaboration des lois organiques relatives aux collectivités territoriales dans le chapitre relatif aux mécanismes participatifs de dialogue et de concertation.

L'article 139 de la Constitution dispose que des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Cet article a été repris dans l'article 116 de la loi organique relatives aux régions, mais les modalités de son opérationnalisation, qui devraient faire l'objet de dispositions législatives, ont été reléguées aux règlements intérieurs des conseils élus.

Au vu des dispositions de l'article 117 de la loi organique relative aux régions, la notion de participation n'a pas été prise en considération. Cet article s'est limité à la définition des mécanismes de la consultation par l'intermédiaire des instances consultatives créées à l'initiative des conseils élus. Ces instances, qui restent une affaire interne aux conseils élus, ne peuvent en aucun cas remplacer les mécanismes de la participation directe des citoyennes et citoyens à la prise de décision locale.

Le deuxième alinéa de l'article 139 de la Constitution dispose que les citoyens et les associations exercent le droit de pétitions. Celles-ci sont inscrites dans l'ordre du jour du conseil, et soumises à sa délibération après s'être assuré de leur recevabilité et du fait qu'elles relèvent de sa compétence. Il est attendu du conseil de porter à la connaissance des pétitionnaires et des citoyens la suite donnée à la pétition en assurant une large diffusion, notamment via les nouveaux supports de communication.

En effet, l'insuffisance de communication et de vulgarisation de ce mécanisme auprès de la population explique le très faible nombre de pétitions déposées et encore moins celles traitées, au niveau régional. Il en est de même des mécanismes de gestion et de suivi des réclamations institués en application de l'article 156 de la Constitution² dont la mise en œuvre peine à voir le jour dans de nombreuses administrations.

2 - Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Planification et modes de gestion des projets de développement au niveau territorial

La planification est une composante essentielle de la gouvernance. Elle permet de décliner la vision arrêtée en programmes et plans d'action à court et à moyen terme et d'associer l'ensemble des partenaires à un projet commun.

Consacrés par le texte constitutionnel, les programmes de développement des collectivités territoriales constituent l'outil de base au moyen duquel s'expriment la vision et les choix concertés des élus et des autres acteurs territoriaux, en vue de répondre aux attentes et aspirations des populations locales.

Partant des principes de cohérence et d'intégration, la planification régionale doit suivre un schéma logique qui commence par les Orientations de la politique publique d'aménagement du territoire (OPPAT), le Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), le Programme de développement régional, le Programme de développement provincial et préfectoral (PDR, PDPP) et le Plan d'action de la commune (PAC). Elle ne doit pas occulter la complémentarité des projets et l'apport des actions inscrites dans les PDPP et les PAC³. Cette logique n'a pas été respectée lors de l'élaboration des Programmes de développement régionaux. .

En effet, les constats dégagés lors des auditions et des visites de terrain relèvent l'absence de consultation et de coordination entre les échelons territoriaux. Ceci a été confirmé lors de l'analyse des PDR qui ont été élaborés, dans leur majorité, sans tenir compte des programmes prévus par les provinces et les communes et souvent sans intégrer les projets et programmes des services déconcentrés.

La phase de co-construction du Programme de développement régional n'a pas fait l'objet d'une concertation élargie à l'ensemble des acteurs territoriaux leur permettant de contribuer activement à sa mise en œuvre. Au cours de cette phase, la faible utilisation des outils de négociation et de communication, l'implication limitée des différents acteurs et le faible recours à la digitalisation réduisent l'engagement des acteurs territoriaux et leur participation au processus de planification stratégiques des programmes de développement.

Gouvernance territoriale et défis des services offerts aux citoyennes et citoyens

La gouvernance territoriale n'a de sens que si elle apporte une amélioration concrète au cadre de vie des citoyens et leur bien-être. L'ensemble des instruments de la gouvernance visent l'amélioration, la cohérence et la pertinence de l'action publique dans les domaines économique, social, culturel et environnemental pour un développement harmonieux des territoires.

Malgré l'ambition affichée à travers les dispositions législatives, l'impact des mesures prises sur la gouvernance économique régionale reste limité. Un long chemin reste à parcourir pour donner à l'action publique territoriale la cohérence, le sens de la coordination et de la concertation qui lui sont nécessaires. Dans cette perspective, l'Etat et les acteurs locaux sont appelés à concentrer leurs efforts en vue de :

3 - Voir à ce titre, l'article 87 de la loi organique relative aux régions, l'article 82 de la loi organique relative aux communes ainsi que l'article 83 de la loi organique relative aux préfetures et provinces. Ce dernier stipule que lors de l'élaboration du programme de développement de la préfecture ou de la province, l'administration, les autres collectivités territoriales, les établissements et entreprises publics communiquent au conseil de la préfecture ou de la province les documents disponibles relatifs aux projets prévus pour être réalisés sur le territoire de la préfecture ou de la province. Il a même fixé un délai de deux mois pour recevoir les contributions de chaque à acteurs.

- Veiller à la cohérence des projets de développement territorial et de leur mise en œuvre, dans le respect des compétences de chaque entité ;
- Appuyer les régions et les autres collectivités territoriales dans la définition et l'identification de leur vocation et spécialisation économique, en vue de faciliter l'élaboration des projets et programmes créateurs de la valeur ajoutée et de l'emploi pour tous, notamment en faveur des jeunes ;
- Faciliter la coordination de groupes d'acteurs hétérogènes au niveau territorial ;
- Contribuer à l'élaboration de dispositifs de concertation larges permettant de décider en commun les voies de leur développement économique futur.

Les ressources financières des collectivités territoriales sont peu diversifiées et dépendent fortement de l'Etat. A cela s'ajoute la faible contribution des collectivités territoriales à l'investissement public. Malgré les efforts investis pour favoriser le développement économique des régions, les disparités persistent et constituent des défis majeurs à relever dans le futur, surtout avec le rôle que devraient jouer les régions et les autres collectivités territoriales dans le cadre de la réforme profonde de l'Etat.

L'animation économique territoriale et la mobilisation du secteur privé constituent le cœur de mission de la région. Cependant, les initiatives en faveur des Petites et Moyennes Entreprises et des Toutes Petites Entreprises (PME/TPE) sont peu dynamisées. L'amélioration de l'animation économique territoriale requiert de lever les contraintes ayant trait au déficit en matière de disponibilité foncière, la persistance des lourdeurs administratives, les problèmes de logistiques, du transport et des facilités de gestion (Management Facilities, Mutualisation des prestations de services en faveur des PME et TPE).

La création des pôles de développement permettra de tirer profit des avantages comparatifs que procure le potentiel propre à chaque région, notamment dans les secteurs stratégiques tels que le secteur agricole et agro-industriel, l'industrie, le numérique, l'énergie, etc. Autant de secteurs dans lesquels les pôles de développement peuvent stimuler la création d'activité et d'emploi dans les territoires.

Il ressort, en matière de gouvernance économique des collectivités territoriales, ce qui suit :

- Le rôle prééminent de la région dans le développement régional, prévu par la loi organique relative aux régions, n'a pas été respecté, notamment en matière de développement économique, en raison du chevauchement de ses compétences propres avec d'autres acteurs ;
- Le bilan annuel des activités des régions n'a pas été publié conformément à la loi organique relative aux régions, en vue de donner la visibilité aux investisseurs et à l'opinion publique ;
- Les ressources financières des régions restent limitées, et fortement dépendantes de l'Etat ;
- Le potentiel naturel des régions est faiblement valorisé ;
- Le manque des ressources humaines compétentes.

La gouvernance territoriale de l'action sociale, quant à elle, souffre de l'absence d'une approche d'intervention unifiée et coordonnée. La réforme territoriale engagée par le Royaume, consacrée par la régionalisation avancée et la mise en œuvre du processus de déconcentration, pose, en des termes nouveaux, la question de l'action sociale et du rôle que doivent jouer les collectivités territoriales. Cette réforme a doté les provinces et les préfectures, comme chefs de file en matière d'action sociale, de compétences en matière de promotion du développement social. Par ailleurs, elles peuvent, dans le cadre contractuel avec l'Etat, contribuer notamment à la mise à niveau sociale dans les domaines de santé, de formation, des infrastructures et des équipements

Pour assurer ces missions, les provinces et préfectures auront besoin du transfert des compétences et des ressources correspondantes. Les budgets dont elles disposent actuellement restent particulièrement modestes. En outre les modalités de collaboration entre les provinces et les préfectures et les différents niveaux d'acteurs (le recours à l'intercommunalité de services, Fond de Solidarité Interprovincial et Préfectoral) ont besoin d'une définition claire en vue d'assurer la convergence des actions à réaliser.

Les activités culturelles menées par les collectivités territoriales ont toujours été modestes et restent très limitées. Une brève comparaison des compétences attribuées aux communes avant et après la réforme, montre un véritable retour en arrière et paradoxalement, une recentralisation par l'Etat des compétences relatives à l'animation culturelle. Les communes n'ont pratiquement plus aucune compétence propre en matière culturelle alors que la charte communale avant la réforme, leur attribuait de larges pouvoirs de réalisation et de gestion des équipements culturels. Actuellement, leurs compétences se limitent à l'organisation de festivals et demeurent souvent tributaires de l'intervention du pouvoir central.

Lors des visites de terrain, il a été soulevé le manque de convergence entre les interventions des acteurs territoriaux dans le domaine culturel et l'absence de coordination régionale et nationale en matière d'investissement dans le patrimoine en vue de transformer notre héritage culturel en capital animé et vivant. Les initiatives prises en matière de valorisation et de promotion du patrimoine culturel doivent être encouragées dans le cadre de coopération et de partenariat impliquant les acteurs concernés y compris les collectivités territoriales.

Ainsi, plusieurs types de partenariats peuvent être envisagés pour promouvoir et diversifier l'offre culturelle et l'adapter aux attentes des populations et particulièrement des jeunes notamment la promotion des intercommunalités culturelles et le renforcement des services déconcentrés pour une réelle convergence des actions culturelles au niveau régional.

Protection de l'environnement

La protection de l'environnement revêt une importance capitale dans les politiques publiques territoriales. La qualité de l'environnement est une condition nécessaire pour l'attractivité des territoires et la compétition entre régions et agglomérations. Facteur essentiel de préservation du cadre de vie en milieu urbain et rural, la protection de l'environnement appelle l'intervention d'acteurs multiples auxquels les lois assignent des missions à des niveaux différents. Néanmoins, la multitude d'acteurs, tant au niveau central qu'à l'échelon territorial et la diversité des dispositifs juxtaposés voire empilés, avec un caractère fortement sectoriel, soulèvent de nombreuses difficultés de coordination, l'absence de vision intégrée et parfois même des jeux d'acteurs conflictuels. Ainsi, la question du développement durable et la protection de l'environnement réclament aujourd'hui une réelle mobilisation de tous les acteurs, la redéfinition des rôles et l'engagement effectif de toutes les parties prenantes au niveau national et territorial.

Système d'information territorial

Une bonne gouvernance territoriale passe nécessairement par la mise en place d'un système d'information intégré, fluide et partagé avec l'ensemble des acteurs au niveau territorial. L'accès et l'utilisation de l'information reposent sur deux principes, à savoir, la production de l'information et la mise en place d'un système d'information accessible et unifié au niveau territorial.

Il a été constaté, lors de la visite de terrain, que l'accès à l'information pose un réel problème. Tous les acteurs rencontrés ont exprimé leur besoin impérieux d'être dotés d'un système d'information dynamique et unifié au niveau régional, accessible et partagé avec l'ensemble des acteurs concernés au niveau territorial.

La gouvernance du système d'information territorial devrait se faire dans le cadre d'une collaboration effective entre les différentes structures de l'Etat et les collectivités territoriales dans la perspective de mettre en place, au niveau de chaque région, un observatoire dédié à l'information et à la communication. Il s'agit en effet de doter les régions d'une stratégie d'intelligence territoriale. Au lieu de rester un simple demandeur d'information, les régions doivent être en mesure de créer et gérer leur propre système d'information. L'observatoire, susvisé, peut prendre la forme d'un Groupement d'intérêt public (GIP) en association avec les universités, le HCP, les associations d'élus et la société civile. L'architecture de ce dispositif doit permettre de mutualiser les ressources de la région et de regrouper les données provenant de différentes sources, sur la base de normes et de protocoles d'échange prédéfinis.

Gouvernance territoriale et mécanismes de contrôle

L'introduction de nouveaux outils de gestion constitue une avancée importante dans le processus de réforme territoriale engagée par le Royaume. Les innovations et les améliorations introduites au niveau de l'organisation et des modes de gestion expriment la volonté de l'Etat de doter les régions et les autres collectivités territoriales de moyens d'action modernes qui offrent aux élus locaux des marges de manœuvre relativement plus larges consacrant ainsi le principe de la libre administration.

Dans ce cadre, il convient de citer, au titre des nouveautés les plus significatives, les Agences régionales d'exécution des projets (AREP), les Sociétés de développement régionales, provinciales/préfecturales et locales (SDR, SD, SDL) en plus des mesures en faveur de l'intercommunalité qui appellent un appui fort de l'Etat et la coopération et le partenariat avec les collectivités territoriales.

Cependant, plusieurs constats sont révélés, principalement, les insuffisances enregistrées, d'une part, en matière d'appropriation et d'implémentation des principes de la gouvernance par les acteurs territoriaux et d'autre part, en matière de pilotage, de coordination et de convergence entre les différents échelons (Etat, région, provinces/préfectures et communes) et différents acteurs (élus, administration, acteurs économiques, société civile).

S'agissant des modalités de contrôle, une bonne gouvernance territoriale nécessite un système de contrôle efficace. La réforme engagée comporte des instruments innovants dont la mise en place appelle une transformation profonde du comportement des acteurs territoriaux dans leur gestion des affaires régionales et locales. Les lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales prévoient de nombreux mécanismes de contrôle, d'audit et d'évaluation, qui n'ont pas été appliqués à ce jour. Il s'agit d'une véritable boîte à outils dont la finalité est de rendre les administrations locales performantes.

Ainsi, à l'exception du contrôle a priori, les autres mécanismes prévus par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales n'ont pas encore été mis en œuvre, en dépit de leur importance. Pourtant, c'est bien grâce au contrôle interne et a posteriori que les collectivités territoriales peuvent mieux palier aux risques de gestion et améliorer leurs performances et la qualité de service rendue aux citoyens.

L'exercice du contrôle, dans le cadre d'une bonne gouvernance territoriale, ne doit pas se limiter au contrôle *a priori*, sans porter sur la qualité, la performance et les résultats de la gestion.

C'est la raison pour laquelle, il est nécessaire de rendre systématiques les contrôles de gestion pendant l'exercice et de procéder aux contrôles a posteriori, qui doivent être, à terme, institués et certifiés au sein de l'administration des collectivités territoriales. D'où la nécessité de généraliser et d'accélérer la formation de cadres spécialisés en matière d'audit et de contrôle.

Le contrôle interne, une fois institué, permettra aux instances de contrôle supérieur de l'Etat de disposer de tous les éléments d'information nécessaires à l'exercice de leur mission. Ce qui permettra de faciliter la mission de ces instances et d'accélérer ce processus. Cette même approche permettra la mise en place d'un système de contrôle d'accompagnement similaire à celui applicable aux établissements publics dont l'objectif est d'alléger au maximum le contrôle a priori des collectivités territoriales, en particulier celles qui fournissent le plus d'efforts dans l'amélioration de leur système de gestion interne et de leur gouvernance.

Points d'inflexion

La réforme territoriale du Royaume, a été consacrée par l'adoption de la Constitution en 2011 et lancée effectivement en 2015. De nombreuses mesures ont été prises en vue d'amorcer ce processus et des progrès indéniables ont été enregistrés. Cependant, dans l'ensemble, le rythme des actions de réforme reste fortement marqué par la lenteur et l'attentisme. Le diagnostic et l'analyse de l'état des lieux ont fait ressortir de nombreuses insuffisances dont le traitement permettra l'accélération de la réforme territoriale en cours :

1. Des insuffisances persistent en matière d'appropriation et d'implémentation

- La faible appropriation des principes de la gouvernance par les acteurs territoriaux et les citoyens;
- La persistance de carences en matière de coordination et de convergence entre les différents échelons (Etat, région, provinces/préfectures et communes) et différents acteurs (élus, administration, acteurs économiques, société civile) ;
- L'absence de mécanisme d'implémentation des principes généraux de la gouvernance territoriale, (libre administration, la prééminence de la région, le principe de subsidiarité, la différenciation et la progressivité...).

2. L'ambiguïté et le manque de précision constatés dans les textes législatifs et réglementaires

- Le caractère abstrait et l'énoncé très général des compétences propres, des compétences partagées et transférées, rendent difficile la délimitation du périmètre d'intervention des acteurs intervenant dans le territoire ;
- L'absence de mécanisme permettant aux collectivités territoriales d'exercer des compétences propres (formation professionnelle, développement rural, transport, culture, environnement, investissement, appui à l'entreprise, tourisme etc.). Le manque de précision, dans la loi, quant au caractère exclusif et obligatoire des compétences et de leur exercice par les régions;
- L'absence d'un processus clair qui définit les différentes étapes et les modalités d'élaboration des contrats Etat-Région. Il s'agit de définir les différentes autorités responsables à chaque échelon au niveau central et régional quant à l'élaboration, le suivi-évaluation et la conclusion du contrat. En l'occurrence, la loi n'a pas habilité le wali de façon expresse à signer au nom de l'Etat ce type de contrat (contrat relatif à l'exercice des compétences et au transfert des compétences et des ressources correspondantes et les contrats de financement) ;

- L'absence du sens de l'urgence dans la réorganisation des administrations au niveau central et territorial en application du décret portant charte nationale de la déconcentration qui n'a pas été accompagné par un Plan de transformation organisationnelle (PTO) partagée avec l'ensemble des acteurs (élus, membres de la société civile, acteurs économiques et usagers du service public).

3. Insuffisance en matière d'opérationnalisation des mécanismes de pilotage et de coordination au niveau national et régional

- La coordination entre les départements ministériels et les conseils élus aux niveaux national et régional pour le pilotage de la gouvernance territoriale n'est pas encore institutionnalisée ;
- L'absence de dispositifs de pilotage et de coordination appropriés et de canevas types à suivre adaptés aux spécificités de chaque région a fortement impacté la qualité de l'approche stratégique ainsi que le délai d'élaboration et de mise en œuvre des plans de développement de certaines régions.

4. La problématique du financement : les ressources financières allouées aux collectivités territoriales restent limitées et fortement dépendantes de l'Etat

- La faiblesse des ressources propres rendent les collectivités territoriales fortement dépendantes des ressources de l'Etat, ce qui limite le principe de la libre administration ;
- La faible exploitation de nouveaux créneaux au niveau territorial ne contribue que légèrement à la diversification des ressources propres des régions. Il s'agit de la valorisation du patrimoine régional, l'exploitation du potentiel immatériel, l'élargissement de l'assiette fiscale, le renforcement de l'opération de recouvrement, l'encouragement des partenariats innovants et de la coopération internationale, etc. ;
- Le retard de l'activation des ressources additionnelles prévues par les lois organiques, dans le cadre du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale.

5. Réforme inachevée des mécanismes de la démocratie participative dont la dynamisation reste relativement lente

- L'édifice législatif et réglementaire relatif à l'opérationnalisation des mécanismes de la démocratie participative, conformément aux dispositions de l'article 12 de la Constitution, qui accorde aux acteurs de la société civile le droit à la participation, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques reste encore inachevé ;
- L'absence de stratégie de formation et d'accompagnement des différents acteurs (élus, associations, autorités territoriales,...) pour la compréhension et l'appropriation des acquis constitutionnels de la démocratie participative et de participation citoyenne. L'absence de garanties légales qui permettent de préserver les droits des acteurs de la société civile dans « l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement » (art.139 constitution) étant donné, que les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont limité l'implémentation de ce droit à un simple règlement intérieur des conseils élus.

6. Faible attractivité du système de gestion des ressources humaines au niveau territorial

- Les collectivités territoriales ne sont pas encore dotées d'un statut du personnel particulier adapté aux exigences de la nouvelle organisation territoriale (art. 127 de loi organique des régions). Les dispositions de la loi organique relatives aux régions ne permettront pas d'asseoir les bases d'une fonction publique territoriale efficace et évolutive qui tienne compte des différents métiers des collectivités territoriales.

7. Absence d'un système d'information unifié et partagé avec toutes les parties prenantes

- Les régions (administration et collectivités territoriales) ne disposent pas d'un système d'informations territorial reposant sur des mécanismes garantissant une approche collaborative et intégrée des parties prenantes. Ce qui impacte l'élaboration des documents de planification territoriale.

8. Absence d'un dispositif de suivi et d'évaluation indépendant au niveau territorial

- La faible dynamisation des mécanismes internes de contrôle, d'audit et d'évaluation prévus par les lois organiques relatives aux régions et aux autres collectivités territoriales dont la finalité est de rendre les administrations locales performantes ;
- Le contrôle sur les actes de collectivités territoriales est souvent exercé sous un angle de contrôle d'opportunité au lieu de se limiter au contrôle de légalité prévu par la loi.

Recommandations

Les recommandations de la gouvernance territoriale formulées par le Conseil s'articulent autour des huit axes suivants. L'opérationnalisation de ces recommandations nécessite la prise en compte des dimensions relatives à l'approche genre, la participation des jeunes, le développement durable et l'accessibilité des services à toutes les composantes de la société.

1. CLARIFICATION DES COMPETENCES

1. Amender les lois organiques des collectivités territoriales pour clarifier leurs compétences en précisant le périmètre d'intervention de chaque échelon territorial par nature de compétence ;
2. Eclaircir les rapports entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales;
3. Donner un contenu concret au rôle prééminent de la région par la mise en place d'instruments et modalités efficaces à même de permettre à la région, d'organiser de façon cohérente l'action collective des différents acteurs pour la mise en œuvre du Programme de développement régional et du Schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) ;

4. Doter les grandes agglomérations du Royaume d'un statut spécial de métropole à l'instar de plusieurs pays du monde, afin de prendre en compte leurs spécificités ;
5. Associer les conseils élus lors de l'élaboration des stratégies sectorielles par l'administration déconcentrée au niveau régional.

2. CONTRACTUALISATION

6. Doter la démarche de la contractualisation prévue par les lois organiques d'un cadre institutionnel en précisant les conditions et les formes de déroulement du processus de dialogue et de concertation entre les parties prenantes et ce dès la phase de préparation, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation ;
7. Transférer les actes administratifs concernant le citoyen aux services déconcentrés de l'Etat ;
8. Adopter un plan de transformation organisationnelle pour accompagner la mise en œuvre du décret n°2-17-618 du 26 décembre 2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative en vue d'améliorer les capacités des acteurs et de faciliter l'appropriation des changements ;
9. Décliner la Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) au niveau régional, en tant qu'instrument de convergence et d'opérationnalisation des politiques sectorielles et des Objectifs de Développement Durable (ODD) ;
10. Lier le transfert des compétences aux régions à des critères objectifs et précis.

3. MECANISMES DE PIOTAGE ET DE COORDINATION

11. Revoir le mode de gouvernance relatif à la préparation et à la mise en œuvre du Programme de développement régional et créer à cet effet une instance de dialogue et de coordination permettant d'associer, les représentants des assemblées élues et les directeurs des services déconcentrés sous la co-présidence du Wali de région et du président du Conseil régional ;
12. Instituer une conférence régionale annuelle de concertation regroupant les acteurs territoriaux concernés (élus, société civile, profession, Centres régionaux d'investissement, etc.) pour renforcer le partage de l'information, l'échange de bonnes pratiques, la coordination, la convergence, l'intégration des politiques territoriales et développer le « penser-région » ;
13. Mettre en place les mécanismes d'accompagnement des collectivités territoriales par la création d'un pôle d'expertise régionale permettant de mutualiser les moyens au profit des collectivités dont les besoins en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont pressants ;
14. Mettre en place des critères objectifs justifiant le recours à la société de développement local/société de développement/société de développement régional ou autres modes de gestion. Le choix retenu doit constituer la solution optimale de la satisfaction des usagers et du respect d'un principe d'économie de moyens ;
15. Rendre les formes de sociétés de développement régionales et locales moins contraignantes permettant aux acteurs privés de mobiliser plus de fonds et une participation majoritaire (pacte d'actionnaires) et avec des statuts diversifiés de façon à répondre aux contraintes de financement des collectivités territoriales et d'attirer davantage les investisseurs privés ;

16. **Rendre obligatoire la constitution d'Établissements de la Coopération Intercommunale (ECI)/ de groupements intercommunaux solidaires** lorsque la gestion d'un service public d'intérêt commun l'exige notamment en matière de traitement et de valorisation des déchets, de mobilité urbaine ou de gestion de grands équipements desservant des bassins de populations importants.

4. FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

17. **Elaborer une vision stratégique de financement des collectivités territoriales**, à moyen et long terme, adaptée aux nouvelles exigences du développement territorial et aux compétences nouvelles conférées aux administrations territoriales dans le cadre d'une concertation élargie ;
18. **Activer le transfert par l'Etat des ressources nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités territoriales ;**
19. **Renforcer les ressources propres des collectivités territoriales** par la révision de la fiscalité locale et le recouvrement et les encourager à développer la coopération internationale et l'exploitation de leurs patrimoines ;
20. Réduire la fiscalité locale à deux impôts locaux couvrant, d'une part, les taxes en lien avec l'habitation et, d'autre part, celles relevant de l'activité économique ;
21. **Doter les fonds de mise à niveau sociale et de solidarité interrégionale de ressources** permettant aux Régions de disposer de moyens d'appui aux programmes de développement et de mise à niveau des territoires et activer la publication des critères de répartition de ces fonds ;
22. **Diversifier les prestations du Fonds d'Équipement communal pour les adapter aux nouveaux besoins de financement des territoires et apporter des solutions** au développement du monde rural, à l'appui aux projets axés sur le développement durable et la contribution aux initiatives des communes en matière d'efficacité énergétique.

5. LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

23. **Renforcer les mécanismes participatifs afin d'éviter qu'ils ne soient réduits à des rôles purement symboliques et sans effet réel sur les attentes des citoyens.** La démocratie participative doit être perçue comme un dispositif complémentaire à celui de la démocratie représentative et non un facteur de compétition stérile entre les instances élus et les acteurs de la société civile ;
24. **Parachever le dispositif** de participation citoyenne prévu par l'article 12 de la Constitution, qui donne droit aux associations intéressées à la chose publique et aux organisations non gouvernementales, de contribuer, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ce dispositif nécessite l'adoption d'une loi qui en définit les modalités de fonctionnement et fixe le rôle et les responsabilités des parties prenantes ;
25. **Renforcer les capacités de la société civile et la doter des moyens nécessaires pour jouer pleinement ses rôles constitutionnels** en engageant des actions d'appui sous forme de mesures incitatives et en favorisant le développement de réseaux associatifs structurés ;

26. **Fixer de manière participative, les règles et les critères relatifs à la représentativité** des associations intéressées à la chose publique et des organisations non gouvernementales qui participent aux programmes de développement des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
27. **Adopter de manière participative, une Charte de démocratie participative en capitalisant sur l'existant.** Cette charte doit définir les valeurs, les engagements des parties et les modes de fonctionnement ainsi qu'une meilleure organisation des rapports entre les collectivités territoriales et les associations et institutionnaliser un dialogue civil.

6. MOYENS HUMAINS ET MATERIELS

28. **Doter les collectivités territoriales d'un statut de fonction publique territoriale adapté à leurs spécificités, suffisamment attractif et qui tienne compte de la nature des métiers actuels et futurs des administrations territoriales et de leur caractère évolutif** (outsourcing, gestion déléguée et Partenariat Public Privé (PPP)). Ce statut doit permettre la mobilité du personnel et une évolution de carrière attrayante ainsi qu'une ouverture sur le secteur privé pour les emplois qui exigent un besoin en expertise ;
29. **Inciter les collectivités territoriales, en matière d'organisation et de staffing, à éviter les sureffectifs et les doubles emplois** avec des structures dont les prestations peuvent être assurées de façon mutualisée avec les services déconcentrés de l'Etat ou dans le cadre de délégation à maîtrise d'ouvrage (dont le cadre juridique doit être revisité et adapté à cet effet).

7. SYSTEME D'INFORMATION

30. **Accélérer la transformation numérique de l'administration territoriale** nécessaire aux besoins de l'Etat et des collectivités territoriales **par l'adoption d'un cadre réglementaire;**
31. **Identifier un système d'information pertinent et le dupliquer aux autres régions en l'adaptant à leur besoins ;**
32. **Appuyer les régions dans la mise en place de leur propre observatoire territorial de données qui peut prendre la forme d'un Groupement d'intérêt public (GIP)** en association avec les universités, le HCP, les services déconcentrés, les associations d'élus et les acteurs de la société civile ;
33. **Développer les bases de données relatives aux collectivités territoriales et les faire migrer vers l'open data.**

8. SYSTEME D'EVALUATION

34. **Assurer le suivi et l'évaluation continue du processus de décentralisation** afin de maîtriser les coûts considérables générés par cette politique, suite à la mobilisation future de nouvelles ressources (dépenses de fonctionnement, ressources humaines) et d'anticiper les risques;
35. **Rendre opérationnels les mécanismes de suivi-évaluation prévus par les lois organiques,** moyennant des contrats programmes, conclues entre l'Etat et les collectivités territoriales pour la mise en œuvre progressive, des systèmes de contrôle, d'audit interne, de transparence et de publication des bilans annuels de gestion prévus par les trois lois organiques ;

36. **Assurer l'accompagnement** notamment par l'organisation de filières de formation certifiantes (Master spécialisé) des personnes ressources dédiées aux missions d'audit et de contrôle de gestion interne au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
37. **Entreprendre une évaluation d'ensemble des pratiques de partenariat et de coopération en vigueur** en vue de dégager leurs forces et leurs faiblesses, d'en tirer les enseignements et d'identifier les voies d'amélioration et les meilleures pratiques ;
38. **Conditionner le visa des budgets des collectivités territoriales concernées** par la mise en place des fonctions d'audit interne et de contrôle de gestion prévus par les lois organiques des collectivités territoriales ;
39. **Procéder à l'évaluation systématique**, en association avec la communauté scientifique, les citoyen(ne)s et la société civile des actions et des programmes de développement de la région et des autres collectivités territoriales et des services déconcentrés, notamment leur impact sur la qualité de l'environnement et du cadre de vie des populations ;
40. **Systématiser l'évaluation périodique des plans sectoriels et stratégiques par les instances constitutionnelles en charge de la bonne gouvernance et de l'évaluation des politiques publiques territoriales.**

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