

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

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

Auto-Saisine n° 22/2016

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

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

Auto-Saisine n° 22/2016



Sa Majesté le Roi Mohammed VI que dieu l'Assiste

Extraits de Discours Royaux

" La régionalisation avancée que Nous avons impulsée et qui a été consacrée par la nouvelle Constitution est un chantier majeur qui doit être mené avec mesure et discernement, si l'on veut que sa mise en œuvre se traduise par un changement substantiel et graduel, dans l'organisation des structures de l'Etat, et l'articulation des rapports entre le centre et les collectivités territoriales.

Pour relever les défis de ce processus, nous devons ouvrir l'espace au renouvellement des élites et à la participation massive des femmes et des jeunes. Pour cela, il faut ouvrir les horizons et les perspectives devant les citoyennes et les citoyens compétents, responsables et intègres.

De même, Nous engageons le gouvernement à mettre en marche la réforme de l'administration publique, pour la mettre en phase avec les exigences de la nouvelle vision territoriale. Ce qui pose la question de la déconcentration que Nous appelons de Nos vœux depuis plus de dix ans.

Il appartient donc au gouvernement d'adopter une charte de déconcentration qui permettra à l'administration de se redéployer, de répondre au mieux aux besoins des services déconcentrés, et d'assurer une responsabilisation véritable de ces instances en matière d'élaboration et de gestion judicieuse des projets. Parallèlement, le gouvernement se doit de se pencher sur l'immense chantier des réformes nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale, dans le cadre d'une bonne gouvernance qui place le développement humain au cœur de ses préoccupations. En effet, relever les défis d'une bonne gouvernance territoriale passe nécessairement par la réalisation d'un développement humain juste et équitable, capable de remédier tant aux déficits du monde rural qu'aux carences qui obèrent la croissance en milieu urbain "

Extrait du discours Royal à l'occasion de la fête du Trône du 30 juillet 2012

.....

" C'est pourquoi Nous avons fait de la préservation de la dignité du citoyen la finalité de toutes les réformes politiques et sociales et de toutes les initiatives vouées au développement.

En effet, 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.

La régionalisation que Nous appelons de Nos vœux doit reposer sur un effort soutenu et imaginatif permettant de trouver des solutions adaptées à chaque région, selon ses spécificités et ses ressources, et en fonction des opportunités d'emploi qu'elle peut apporter, et des difficultés qu'elle rencontre en matière de développement.

La Région doit constituer un pôle de développement intégré, dans le cadre d'un équilibre et d'une complémentarité entre ses zones, ses villes et ses villages, de telle sorte qu'elle contribue à endiguer le mouvement d'exode vers les villes. "

Extrait du discours Royal à l'occasion de la fête du Trône du 30 juillet 2015



Dépôt légal : 2016 MO 4991

ISBN : 978-9954-39-108-2

ISSN : 2335 - 9234

Conseil Economique, Social et Environnemental

Imprimerie Sipama

Auto-Saisine n° 22/2016

- Conformément à la loi organique n°128-12 relative au Conseil Economique Social et Environnemental et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision du CESE, en date du 2 juin 2015, de s'autosaisir sur le thème relatif aux « Exigences de la régionalisation avancée et défis de la convergence des politiques sectorielles»;
- Vu la décision du bureau du Conseil d'affecter le sujet relatif aux « Exigences de la régionalisation avancée et défis de la convergence des politiques sectorielles» à la Commission de la Régionalisation Avancée et des Développements Rural et Territorial ;
- Vu l'adoption du rapport sur les « Exigences de la régionalisation avancée et défis de la convergence des politiques sectorielles » par l'Assemblée Générale du 31 mars 2016 à l'unanimité.

Rapport Conseil Economique Social et Environnemental sur :

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

Rapport préparé par:

La Commission Permanente chargée de la Régionalisation Avancée et des Développements Rural et Territorial

Président de la Commission
Rapporteur de la Commission
Rapporteuse du thème

: Abderrahim Ksiri
: M. Abderrahmane Kandila
: Mina Rouchati



Sommaire

SYNTHESE	15
PROLOGUE.....	51
OBJECTIFS ASSIGNÉS À L'AUTO-SAISINE.....	53
I.ELEMENTS SAILLANTS DU CONTEXTE.....	55
A- Une ferme volonté royale pour l'extension du champ démocratique et la promotion d'un développement humain durable et intégré.....	55
B- Une volonté populaire explicite pour approuver les grandes réformes dont la clé de voûte est la régionalisation avancée.....	56
C- Le référentiel de la charte sociale du CESE, une contribution à la recherche du bien-être social.....	56
D- Une architecture territoriale stable avec un contenu profondément remanié.....	57
E- Des apports substantiels de la loi organique sur les régions.....	57
F- Une régionalisation qui répond aux attentes et suscite de larges espoirs	59
II.ETAT DES LIEUX ET DEFIS A RELEVER	61
1 - Etat des lieux de la décentralisation et de la déconcentration	61
A- Une décentralisation en évolution permanente avec des performances en deçà des espérances	61
B- La Déconcentration, une réforme incontournable, qui tarde à venir.....	65
2 - Prédominance d'une vision sectorielle et centralisée	67
3 - Les défis à relever pour une meilleure intégration des politiques sectorielles... ..	69
III.DEMARCHE POUR UNE MISE EN ŒUVRE REUSSIE DE LA REGIONALISATION AVANCEE.....	71
1 - Réussir impérativement la phase initiale de mise en œuvre.....	71
A- Une bonne appropriation de la réforme comme préalable.....	72
B- La mise en place des organes de pilotage et d'appui	73
C- Parachèvement du dispositif juridique et mise en place des structures de gestion	74
D- Le diagnostic de base	78

E- La préparation des programmes de Développement Régionaux (PDR)	78
F- La phase d'opérationnalisation des PDR.....	83
G- La préparation des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT).....	85
2 - Engager une déconcentration accomplie	86
A- Principes et valeurs	87
B- Echelons et missions.....	88
C- La gouvernance.....	88
D- Champ d'application	89
3 - Le transfert des compétences aux régions	89
A- Pour un encadrement juridique et technique du transfert des compétences	89
B- Effectivité du transfert des compétences	90
4 - L'intégration des politiques publiques	90
A- Le PDR et le SRAT comme nœuds d'intégration des politiques sectorielles	91
B- Les provinces et préfectures, une plaque tournante de la coopération territoriale	91
C- Le budget de l'Etat, un levier efficace d'intégration des politiques sectorielles	92
5 - La démocratie participative, un levier de cohésion sociale et d'évaluation.....	93
A- Des espaces nouveaux de dialogue et de concertation	93
B- La démocratie participative comme cadre d'évaluation et de contribution à l'effort de développement.....	96
6 - Promotion d'un système permanent d'évaluation et de communication.....	97
A- Dispositif d'information et de suivi-évaluation	97
B- Les forums d'évaluation	97
C- Une stratégie de communication permanente	98
IV. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION	101
1 - Les provinces du Sud comme modèle	101
2 - Une stratégie basée sur la promotion de la compétitivité et le développement de l'initiative privée	102
A- Un climat d'affaires sain	102
B- Des avantages comparatifs et distinctifs	103
C- Une stratégie centrée sur des ambitions réalistes.....	103
D- Promotion de la culture de l'intelligence économique régionale	104



E- Porter la question sociale au rang de stratégie régionale.....	105
F- Protéger et valoriser les ressources naturelles.....	106
G- Mesures en faveur de la petite entreprise et de l'économie sociale et solidaire	107
3 - Le renforcement des ressources financières des régions.....	108
V.POINTS DE VIGILANCE	111
A- Le contexte politique.....	111
B- L'Administration.....	111
C- La société civile.....	112
D- L'effectivité de l'approche genre.....	113
VI.QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETRANGERES.....	115
A- Le cas espagnol	115
B - Le cas français	116
VII.RECOMMANDATIONS	117
1 - Clés de succès de la mise en place de la régionalisation	117
A- Recommandations relevant du domaine de l'action gouvernementale.....	117
B- Recommandations relevant du domaine d'action de la région	119
2 - Promouvoir le développement économique et social durable	121
3 - Eriger le développement social en stratégie régionale.....	124
4 -Renforcer les ressources financières des régions	124
5 - Protéger et valoriser les ressources naturelles	126
6 - Mettre en place un dispositif permanent d'évaluation et de communication...126	
CONCLUSION GENERALE	127
ANNEXES	131
Annexe 1 : Groupe de travail issu de la commission	131
Annexe 2 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée de la Régionalisation Avancée et des Développements Rural et Territorial	132
Annexe 3 : Liste des acteurs auditionnés.....	133
Annexe 4 : Références bibliographiques.....	135

Synthèse

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.

On rappellera à cet effet un passage marquant et éloquent du discours Royal du 30 juillet 2012 sur les finalités de ce grand chantier qui dit : « C'est pourquoi Nous avons fait de la préservation de la dignité du citoyen la finalité de toutes les réformes politiques et sociales et de toutes les initiatives vouées au développement.

En effet, 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 ».

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 ces objectifs 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:

- a. L'identification des outils et démarches pour réussir la décentralisation et la déconcentration en particulier en matière de transfert de compétences ;

- b. L'amélioration de la cohérence et de l'intégration des politiques publiques au niveau territorial ;
- c. La promotion d'un développement économique, social et environnemental durable ;
- d. Le renforcement de la coordination et la promotion de la participation des acteurs institutionnels et territoriaux ;
- e. 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 du retour d'expérience des évolutions enregistrées à ce jour au niveau de ces paramètres des recherches bibliographiques de référence et des enseignements pertinents tirés de l'approche participative consacrée par le CESE dans l'ensemble de ses travaux.

I • ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION ET DE LA DECONCENTRATION

Une décentralisation en évolution permanente avec des performances en deçà des espérances

La régionalisation avancée vient couronner un long processus évolutif de la décentralisation engagé depuis les années 60, jalonné par plusieurs étapes, notamment celle de 1976 marquant un véritable tournant, et conforté par des améliorations successives en 1992, 2002 et 2009.

La caractéristique principale qui a marqué positivement ce processus se résume dans la consécration du rôle de la commune en tant que noyau de base de la décentralisation, de formation d'élites locales et de gestion des prestations de proximité pour les citoyens. Les pouvoirs étendus et les moyens financiers conséquents dont les communes ont pu en bénéficier sont cependant sans commune mesure avec ceux réservés aux provinces, préfetures et régions sachant que ces dernières n'ont accédé au statut de collectivité territoriale qu'en 1992.

Le rôle peu significatif des provinces et préfetures et des régions au regard de l'évolution de la décentralisation, explique la focalisation des évaluations de la décentralisation sur l'expérience communale. En effet, nonobstant les avancées institutionnelles unanimement reconnues, un sentiment général de désenchantement demeure dominant quant aux performances réalisées par la décentralisation, en général, et les communes en particulier.

Plusieurs facteurs d'ordre institutionnel expliquent ce sentiment. Ils tiennent notamment au fait que la régionalisation était dans sa phase « naissante », et de ce fait, la région était peu pourvue en pouvoirs de décision et de moyens d'action appropriés ce qui l'a confiné dans un rôle dépourvu de la vision stratégique en reproduisant des choix et des décisions qui confortent les revendications essentiellement locales loin de la dimension régionale.

Pour leur part, les provinces et préfectures présentaient une image institutionnelle « brouillée », jouissant à la fois de statut de collectivité territoriale et constituant dans les faits un échelon de régulation et de commandement de l'administration territoriale.

Quant aux communes, l'absence de majorités stables et homogènes a constitué un élément déterminant dans la faiblesse de leur gouvernance et d'exacerbation de conflits partisans au détriment de l'intérêt général.

Sur un autre plan, le poids de la tutelle, jugé excessif, et le centralisme de l'administration n'ont pas favorisé une responsabilisation claire des gestionnaires communaux dont certains se sont accommodé de cette situation en profitant d'une application peu rigoureuse du principe de reddition des comptes.

Au niveau de la gouvernance, là aussi les dysfonctionnements identifiés sont nombreux et touchent à la faible professionnalisation et à l'encadrement insuffisant de l'administration locale, à son effectif pléthorique et peu efficace ainsi qu'à l'absence d'outils et de normes de management moderne.

Les illustrations de ces faiblesses ont été suffisamment et à maintes reprises mises sous la lumière par les rapports officiels des institutions de contrôle des finances publiques, notamment la cour des comptes.

La gestion défectueuse du patrimoine, le peu d'intérêt accordé à l'appréhension de l'assiette fiscale et au recouvrement des recettes, les errements et abus en matière d'urbanisme, de gestion budgétaire et de marchés, sont quelques unes des manifestations saillantes des dysfonctionnements ayant entaché le bilan de la gestion communale.

La déconcentration, une réforme incontournable, qui tarde à venir

A l'opposé des évolutions marquantes de la décentralisation, l'administration marocaine est restée attachée à ses réflexes centralisateurs et son approche verticale en opposant, sous divers prétextes, une résistance « dogmatique » au mouvement de déconcentration, pourtant impulsé à deux reprises par deux initiatives Royales respectivement en 2002 et en 2005 avec respectivement la déconcentration de l'acte d'investissement et la création des CRI, et le lancement de l'INDH qui a consacré notamment l'approche territoriale et participative dans la gestion de la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Les tentatives de déconcentration de l'exécutif matérialisées par deux textes réglementaires en 1993 et 2005 n'ont pas été concluantes en raison des insuffisances conceptuelles qui ont fondé le projet de déconcentration sur la simple délégation de signature et la démultiplication des représentations territoriales sans pouvoirs réels de décision et de moyens d'action adéquats correspondants.

De ce qui précède, il est possible de conclure à un vrai paradoxe puisqu'au lieu de précéder la régionalisation, la déconcentration en devient un corollaire l'assimilant à une mesure d'accompagnement et non comme une réforme nécessaire dans la gouvernance administrative pour accompagner l'évolution de la société, servir le développement économique et social du pays et répondre efficacement et au plus près aux sollicitations et attentes des citoyens et des agents économiques.

Prédominance d'une vision sectorielle et centralisée

En matière de politiques publiques, le constat partagé par les observateurs laisse apparaître que le défi d'intégration qui constitue un grand challenge pour les pouvoirs publics n'est toujours pas atteint. La compartimentation de ces politiques souvent prisonnières des visions sectorielles, conjuguée à la multiplicité des intervenants qui concourent à la réalisation d'un même objectif, entraîne des différences d'approches dans la conception des solutions et un espacement temporel dans la mise en œuvre de ces solutions qui tirent vers le bas l'efficacité de ces politiques et minimisent leur impact sur le citoyen.

La logique comptable et quantitative, encore prégnante, qui sert d'indicateur privilégié, voire unique pour traduire les réalisations sectorielles n'aide pas à transcender cette situation.

La technique de préparation du budget de l'Etat pour sa part, basée sur des approches sectorielles et concurrentielles ne favorise pas non plus l'intégration et la complémentarité des projets et actions engagées par les administrations. Sous la pression des rigidités budgétaires et des « équilibres politiques » les arbitrages privilégient le saupoudrage budgétaire à la rationalité d'une programmation budgétaire intégrée et ciblée sur les objectifs globaux et les projets prioritaires.

L'intégration des politiques sectorielles nécessite donc de relever tout un faisceau de défis dont le premier est de gagner la course contre le temps qu'impose la réactivité devant les attentes pressantes et les problématiques nombreuses et variées.

Ensuite, et face à la rareté des ressources financières, il faut réussir un autre challenge consistant dans la rationalisation de l'utilisation de ces ressources et de chercher à les optimiser et à les développer sans aggravation des prélèvements obligatoires sur le citoyen et les agents économiques.

Devant de tels enjeux et défis que soulève la problématique d'intégration des politiques sectorielles, la régionalisation offre aujourd'hui une plateforme idéale pour parvenir à une nouvelle dynamique de coopération et de coordination dans les politiques et les actes. La qualité des relations entre différentes institutions, collectivités territoriales et principalement entre le Président de région, le Wali de région, les gouverneurs et les présidents des conseils des trois strates de collectivités territoriales paraît capitale dans l'animation et la coordination des différents intervenants, et partant conditionne le niveau d'intégration des politiques sectorielles au niveau territorial.

II • DEMARCHE POUR UNE MISE EN ŒUVRE REUSSIE DE LA REGIONALISATION AVANCEE

La mise en œuvre de la régionalisation, offre des opportunités à saisir et fait émerger en même temps des défis importants qu'il va falloir relever sur plusieurs fronts variés mais complémentaires et indissociables et qui constituent une caution du succès de cette réforme de l'Etat. Il s'agit notamment et principalement :

- De réussir le processus d'implémentation de la régionalisation dans sa phase initiale d'amorçage et de mise en place des structures d'administration et de gestion ;
- Engager une déconcentration administrative réelle et aboutie ;
- Créer les conditions d'une bonne intégration des politiques publiques ;
- Créer les conditions d'une bonne pratique de la démocratie participative ;
- Favoriser le développement économique du territoire ;
- Promouvoir le développement social et la résorption des inégalités ;
- Renforcer les ressources financières de la région.
- Protéger et valoriser les ressources naturelles

Le présent rapport entreprend de traiter ces questions tout en soulignant que ce grand chantier nécessite, en raison de son étendue et de ses dimensions multiples, et conformément à l'esprit et à la lettre de la loi sur les régions, une démarche progressive, distinctive et évolutive qui se conçoit impérativement de façon séquentielle en plusieurs phases.

Bien s'approprier la régionalisation

La reconfiguration du schéma de répartition des pouvoirs et ressources entre le centre et la périphérie et le déploiement d'une nouvelle gouvernance au niveau territorial et à celui de l'administration centrale qu'implique la régionalisation appellent une approche pragmatique et une mobilisation sans faille de tous les acteurs.

Le premier préalable consiste dans l'organisation de plusieurs actions de communication et d'explication ayant comme objectif d'ancrer chez tous les partenaires une réelle appropriation de la régionalisation quant à ses fondements, concepts, et valeurs ainsi qu'une maîtrise des périmètres de compétences des régions par rapport aux autres intervenants que sont l'Etat et les autres collectivités territoriales.

La société civile, et plus particulièrement les organisations œuvrant pour les jeunes et la femme doivent être associées dans cette phase en vue de les préparer à une meilleure participation aux phases opérationnelles de la régionalisation.

Le grand public ne devrait pas non plus rester à l'écart de cet exercice, c'est pourquoi les médias en général, et la télévision et la radio, en particulier, sont appelés à s'engager dans cette démarche de sensibilisation et de promotion de l'esprit civique et de participation.

Mettre en place les organes de pilotage et d'appui

La régionalisation nécessite ensuite, pour la conduite de ses différentes phases d'implémentation, un pilotage continu et rapproché aussi bien au niveau politique et stratégique qu'opérationnel. A cette fin, la création d'une haute instance de pilotage s'impose. Son rôle serait de superviser, orienter, arbitrer, et prendre des décisions d'ordre stratégique telles que le transfert des compétences et des ressources.

En plus de ces fonctions essentielles, il y lieu de confier à cette instance également, dans l'optique de l'effectivité des réformes envisagées, un rôle de suivi-évaluation pour rendre compte annuellement des avancées réelles réalisées et des insuffisances et obstacles rencontrés tant sur le plan sectoriel que global dans la mise en œuvre de la régionalisation.

Sur le plan purement opérationnel, les régions auront besoin d'organes d'accompagnement et de conseil qu'il serait opportun d'envisager aux niveaux central et régional.

Pour leur part, les départements ministériels engagés dans la régionalisation se doivent de désigner des points focaux à leur niveau pour assurer la connexion avec les organes de pilotage et d'accompagnement et assurer la veille et la mobilisation à leur niveau pour le suivi d'exécution des engagements qu'ils auraient pris dans le cadre du processus de mise en œuvre de la régionalisation. Le dispositif juridique qui régit les collectivités territoriales et les missions réglementaires du Ministère de l'Intérieur, en sa qualité de tutelle technique de ces collectivités, confèrent à ce département un rôle de leadership dans la mise en œuvre de la régionalisation et fait donc monter d'un cran sa responsabilité dans la conduite de ce processus et l'astreint à une réactivité et une efficacité accrues notamment dans l'animation et la régulation des relations entre les différentes institutions et parties prenantes à cette mise en œuvre.

Activer le parachèvement du dispositif juridique et mettre en place les organes de gestion

La phase initiale de mise en œuvre de la régionalisation avancée sera marquée également par le parachèvement du dispositif juridique et la mise en place des structures d'administration et de gestion de projets de la région.

S'agissant des textes réglementaires d'application des lois organiques, la région présente à ce niveau une certaine priorité qui s'accommode difficilement avec le délai butoir de 30 mois fixé par la loi organique sur les régions.

Celles-ci sont tenues en effet d'élaborer leurs programmes de développement régionaux (PDR) et d'achever la mise en place des Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP) dans un délai de 12 mois. C'est pourquoi il paraît justifié de souhaiter voir le parachèvement du dispositif juridique des régions se concrétiser lui aussi en 12 mois.

Pour ce qui est des structures d'administration et de l'AREP, le terrain vierge à partir duquel ces structures seront conçues et mises en place, représente une chance à saisir pour bâtir des structures légères et efficaces et adopter une gestion moderne faisant la part belle aux NTIC et à l'externalisation.

A ce niveau, on ne peut qu'enregistrer avec satisfaction l'engagement de l'Etat à apporter son appui aux régions dans l'appropriation des outils et instruments de bonne gouvernance et de meilleur exercice de leurs compétences.

En attendant le texte réglementaire qui va fixer la nature et les modalités de cet appui, il est suggéré d'envisager, pour les 3 premières années de mise œuvre de la régionalisation, la mise en place d'équipes d'appui opérationnelles aussi bien au niveau central que régional dont le chef de file serait le Ministère de l'Intérieur avec la participation notamment des

départements des Finances et des Affaires Administratives au niveau central, et du Haut Commissariat au Plan (HCP) et de l'Aménagement du Territoire et des Finances au niveau régional, qui auraient un rôle déterminant à jouer respectivement dans les processus de déconcentration et de planification régionale.

L'Etat devrait envisager également, pour donner aux principes de « libre administration » et de « responsabilité de l'ordonnateur » leur plein sens, de renoncer pour les procédures d'engagement des dépenses, au contrôle a priori pour lui substituer un contrôle d'accompagnement plus souple et focalisé sur les actes et décisions stratégiques. Les responsables régionaux en tant que responsables politiques ont en effet une obligation de résultats et sont astreints à un bilan de leur mandat vis-à-vis de leurs électeurs dont l'exigence se fait de plus en plus pressante. A ce titre, ils aspirent à plus de célérité dans la réalisation des projets qu'ils engagent pour leur permettre de concrétiser leurs promesses électorales.

Cette mesure est par ailleurs rendue possible et sans risque majeur du fait des nouvelles règles de management public instaurées par la loi organique sur les régions et la fonction de veille effective et opérationnelle des diverses instances officielles de contrôle a posteriori.

La conduite des affaires régionales reste également tributaire de la qualité des ressources humaines qui auront la charge d'administrer et de gérer au quotidien le fait régional. Une rigueur absolue à ce niveau doit être observée pour la promotion de la méritocratie et l'adoption d'outils modernes de gestion et de formation professionnalisante des ressources humaines.

La promotion d'une fonction publique locale de qualité qui conditionne le succès de ce chantier n'est cependant possible qu'en présence d'un statut motivant et valorisant en harmonie avec celui de la fonction publique étatique. Celui-ci, est lui-même appelé à être adapté aux exigences de la méritocratie et de l'efficacité dans une cohérence totale avec les réformes que le Maroc a connues et celles qui se profilent avec l'avènement de la régionalisation, notamment la déconcentration.

Durant les premières étapes de mise en œuvre de la régionalisation, l'appui de l'Etat en matière de mobilisation des ressources humaines peut s'avérer salutaire. En effet, la mise à disposition de hauts cadres compétents et expérimentés puisés dans les filières de management technique et financier serait d'une grande utilité dans la phase d'amorçage.

Enfin, il est important de veiller à ce que les détachements ou réaffectations du personnel aux régions dans le cadre de la mobilité obéissent à des critères de compétence rigoureux évitant la pléthore et toute considération subjective.

Procéder à un diagnostic préalable avant l'élaboration des PDR

La préparation des (PDR) constitue une phase capitale dans l'exercice des compétences par la région. Pour mieux appréhender cet exercice, un diagnostic préalable est nécessaire sous forme d'une analyse de type « S.W.O.T ». Pour la conduite de ce diagnostic, l'adoption d'une démarche participative est incontournable, afin de déterminer les forces et faiblesses ainsi que les opportunités et les risques spécifiques à la région en question afin

de définir une vision stratégique et prospective partagée de la région et établir « un bilan d'entrée » précis et détaillé pour déterminer le positionnement de la région sur l'échelle du développement humain intégré et durable et mesurer les progrès accomplis suivant des indicateurs de résultats et de performance appropriés.

La première des priorités de la région consiste en effet à hisser ces indicateurs à un niveau décent et de gommer toutes les inégalités qui empêchent une frange importante des citoyens de jouir de leurs droits fondamentaux en se basant sur le référentiel de la charte sociale élaboré par le Conseil Economique, Social et Environnemental et en s'imposant une cohérence avec les objectifs de développement durable adoptés par les Nations Unies pour la période 2015-2030.

Pour ce premier exercice, la voie semble bien tracée par l'impulsion Royale que constitue le vaste chantier de mise à niveau des régions éloignées et enclavées, pour lequel une enveloppe de 50 milliards de dirhams est programmée couvrant 20800 projets devant profiter à 12 millions de citoyens.

Le second palier des priorités est celui de parvenir à promouvoir le développement économique, social, environnemental et culturel dans le cadre d'une stratégie intégrée, cohérente avec les orientations stratégiques de l'Etat et adaptée aux potentialités et spécificités régionales. L'élaboration d'un « projet région » qui rallie dans le cadre d'une démarche participative toutes les forces vives de la région est un facteur de mobilisation et de succès dans la réalisation de ce projet.

Pour être crédible, la programmation des PDR exige des projets de qualité, des coûts soutenables et la mobilisation de ressources financières suffisantes. Pour y parvenir, la région doit s'appuyer sur une expertise avérée en négociation financière et un plaidoyer argumenté et convaincant.

Même si les ressources financières propres des régions sont appelées à croître dans des proportions importantes, il n'en reste pas moins que le recours aux emprunts sera nécessaire pour boucler les plans de financement des PDR notamment pour les projets d'investissement économiques d'envergure et structurants et donc forcément capitalistiques.

A ce titre, le Fonds d'Équipement Communal, en tant que banque des collectivités territoriales est appelé à adapter ses moyens et ses domaines et modalités d'intervention à la fois en tant que bailleur de fonds, gestionnaire centralisé des ressources fiscales des collectivités territoriales et conseil dans l'analyse et le montage des projets d'investissement des régions.

Engager l'opérationnalisation des PDR

Pour la réalisation des PDR, et dans l'intervalle de constitution et de consolidation des AREP, l'appui des instances étatiques est primordial, comme souligné plus haut, notamment à travers les équipes d'accompagnement et d'appui au niveau national et régional, et les points focaux au niveau des ministères, proposées dans le cadre de la mise en place des organes de pilotage.

Combien même il n'existe aucune ambiguïté juridique à propos des missions des AREP en tant qu'organe d'expertise et d'exécution des projets de la région, le recours à l'expertise externe privée et publique pour le côté opérationnel s'avère souhaitable pour combler le besoin d'expertise technique et opérationnelle des régions dans la phase initiale de mise en œuvre et de montée en puissance des AREP.

Le pragmatisme justifie dans ce cas précis de mettre à profit l'expertise et l'expérience de terrain accumulées par les agences de développement des provinces et préfectures pour, à défaut de pouvoir leur accorder le statut d'AREP comme solution définitive, conclure avec ces agences un partenariat Etat-Régions pour l'exécution de projets inscrits aux PDR en mode de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Entamer la préparation des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT)

Cette étape à portée stratégique pour l'avenir de la région nécessite une profonde connaissance de la région, de larges concertations et participation de tous les acteurs régionaux et une harmonisation avec les orientations stratégiques de l'Etat ainsi que la prise en compte des choix opérés et des engagements pris par toutes les parties.

Les ambitions légitimes de développement économique de la région doivent par ailleurs s'inscrire dans une vision équilibrée d'aménagement du territoire qui prend en compte les aspects fondamentaux de durabilité et d'intégration.

Pour toutes ces raisons, et afin de mettre à profit les enseignements de la revue à mi-parcours des PDR prévue dans la 3^{ème} année du mandat régional, il semble opportun de programmer la préparation des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) au-delà de cette échéance sachant qu'une bonne partie des régions(8) dispose déjà de schémas approuvés qu'il s'agira d'adapter au nouveau découpage géographique des régions et que par ailleurs 11 plans d'aménagement régionaux intégrés sont disponibles.

Engager une déconcentration accomplie

Avec l'avènement de la régionalisation, le temps n'est plus à l'hésitation ou aux demi-mesures, puisque à régionalisation avancée doit correspondre une déconcentration, elle aussi, avancée.

Il ne doit plus s'agir de simples décisions d'opportunité sectorielles pour déléguer telle ou telle signature ou de simple multiplication d'implantations de services déconcentrés mais d'une véritable déconcentration systémique de droit commun opérant un réel transfert de pouvoirs du centre vers le territoire et une refondation du paradigme de gouvernance administrative impliquant un véritable « réingéniering » de l'appareil étatique dans son organisation, ses missions, ses méthodes de travail et son déploiement territorial.

La charte de déconcentration administrative que le gouvernement est appelé à élaborer et dont l'urgence vient d'être rappelée par SM le Roi lors de son discours du 6 Novembre 2015 à l'occasion du lancement du nouveau modèle de développement des provinces du sud, mérite, vue sa portée stratégique, de faire l'objet d'un large débat national et d'une approche participative qui associe les principaux partenaires dont les régions.

Sans anticiper sur le contenu de cette charte, il est important de rappeler certaines questions clés qui méritent de trouver une traduction effective dans le projet de charte en question.

Principes et valeurs

La proximité, la cohérence, l'efficacité et l'efficience sont des valeurs constantes qui doivent caractériser la déconcentration tant réclamée par tous les acteurs. Celle-ci doit prendre en compte la bonne gouvernance et l'atteinte de l'objectif ultime qui est de fournir un service public de qualité et au plus près du citoyen selon des principes tangibles qui doivent fonder le modèle de déconcentration projeté que sont la subsidiarité, la territorialité, l'inter-ministériarité, la mutualisation des moyens ainsi que la contractualisation.

Echelons et missions

La définition des missions revenant à chaque échelon de déconcentration par rapport aux missions stratégiques et régaliennes de l'administration centrale est primordiale pour la détermination des périmètres de responsabilités de chacun des échelons. La répartition des missions par échelon de l'administration déconcentrée devrait s'effectuer de façon équilibrée et en cohérence avec celle des collectivités territoriales en évitant de générer un autre centralisme de type régional.

Un schéma national auquel doivent être associés des schémas sectoriels de déconcentration devraient être établis pour constituer une feuille de route de mise en œuvre qui gagnerait là aussi à adopter la démarche graduelle retenue pour le transfert des compétences aux collectivités territoriales tout en définissant un horizon temporel raisonnable et volontariste de mise à niveau des structures déconcentrées pour les préparer à assumer leurs nouvelles missions et responsabilités dans des conditions satisfaisantes.

La gouvernance

Des organes de gouvernance territoriale regroupant les principaux décideurs et partenaires concernés devront être créés pour administrer et assumer les nouvelles responsabilités des échelons territoriaux bénéficiaires de la déconcentration et assurer la concertation et la coordination avec les acteurs territoriaux et principalement les collectivités territoriales.

Plus que jamais, l'échelon régional paraît constituer le niveau idoine pour assurer la coordination et la convergence entre l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales et faire émerger le rôle prééminent respectif du Wali de région en sa qualité de représentant du pouvoir central et du Président de région dans la consécration du niveau régional en tant que nœud d'intégration et de cohérence des politiques publiques et de contractualisation de relations verticales et horizontales entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La présence effective et agissante de toutes les administrations au niveau régional devient donc impérative. Cependant , tout doit être fait pour favoriser la logique

d'intégration et de mutualisation de moyens ainsi que la rupture avec la reproduction des schémas organisationnels de l'administration centrale, tendance qui est couteuse et porteuse du risque de pérenniser la logique sectorielle restrictive. La création de pôles de compétences sous forme d'ensembles homogènes et intégrés de hautes compétences du réseau des administrations déconcentrées, régis en mode fonctionnel avec des moyens mutualisés et sous la supervision du Wali de région semble, a priori, constituer une formule appropriée.

Champ d'application

Pour être efficace et opérationnelle, la déconcentration doit être globale et soutenue par deux piliers de la gestion administrative, en l'occurrence la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines.

En effet, au transfert des pouvoirs de décision doivent être associés le transfert des ressources humaines et budgétaires adéquates ainsi que le pouvoir d'ordonnancement avec une déconcentration des contrôles d'approbation et de visa préalables pour les processus budgétaire et comptable.

Par ailleurs, les opérations relevant de la gestion des ressources humaines notamment, les recrutements, les nominations aux postes de responsabilité, la gestion de carrière et de mobilité et la formation doivent être déconcentrées pour renforcer le dispositif administratif territorial et répondre aux impératifs de mise en œuvre de la régionalisation.

Assurer un transfert graduel et maîtrisé des compétences aux régions

Pour le transfert des compétences partagées, le législateur a lié cette opération, à une simple formalité contractuelle qui dépend de la volonté réciproque de l'Etat et de la région.

Ce pragmatisme appréciable risque cependant de se heurter à deux écueils que sont l'effet de démonstration et l'ambition des dirigeants régionaux de bénéficier de traitements similaires sans rapport avec leurs capacités opérationnelles à assumer ces nouvelles compétences.

Aussi, paraît-il opportun d'encadrer juridiquement cette opération par un texte réglementaire qui institue des modalités et des critères transparents devant consacrer les principes de différenciation et de progressivité conformément à l'esprit de la loi organique sur les régions.

Parallèlement, et afin de revêtir les décisions de transfert de l'objectivité requise, et de promouvoir une saine compétition des régions, une grille d'évaluation et de catégorisation des régions pourrait être instituée sur la base d'un dispositif de notation (scoring) appréciant à la fois les domaines prioritaires de transfert pour la région ainsi que les capacités de la région à exercer ces compétences dans des conditions garantissant une qualité satisfaisante des prestations.

Un socle minimal et uniforme de compétences partagées est toutefois suggéré pour être transféré de façon non distinctive à toutes les régions en le rattachant à l'objectif de réduction des inégalités et de satisfaction des besoins prioritaires et fondamentaux des citoyens.

Promouvoir l'intégration des politiques publiques

La régionalisation offre une précieuse opportunité de parvenir à une intégration des politiques publiques en amont à l'occasion de l'élaboration des PDR et des SRAT. En effet, ces documents viennent combler un manque de débat public sur les politiques publiques avec l'abandon au niveau national de la planification, et remettent au goût du jour les principes de planification ascendante, de débat participatif et de concrétisation de l'approche territoriale. Aussi la préparation de ces documents, doit-elle être considérée, non comme une simple formalité technique ou de communication, mais en tant que réel levier d'intégration, de coordination et de promotion de la démocratie participative.

Dans le même ordre d'idées, le positionnement institutionnel et géographique intermédiaire des provinces et préfectures les prédispose à jouer un rôle important dans l'intégration des politiques publiques. Pour y parvenir, et en vertu des dispositions pertinentes de l'article 6 de la loi organique sur les régions, il est préconisé de faire un usage judicieux du pouvoir de suppléance dont ces collectivités territoriales disposent vis-à-vis des communes pour favoriser et amplifier la coopération intra et inter collectivités.

Dans le même sens, les autres instruments que représentent les groupements des collectivités territoriales et les sociétés de développement régional doivent être actionnés opportunément afin de servir le même objectif d'intégration des politiques publiques et de convergence avec les projets et actions engagées par les collectivités territoriales.

Un autre levier déterminant dans l'intégration des politiques publiques réside dans la programmation du budget de l'État. En effet, nonobstant les avancées remarquables enregistrées au niveau de la nouvelle loi organique des finances, il n'en demeure pas moins que la dimension régionalisation reste embryonnaire puisque l'approche sectorielle y est toujours prégnante.

Aussi conviendrait-il de mener une réflexion pour une réforme budgétaire qui doit favoriser une intégration en amont des crédits budgétaires intersectoriels par missions et programmes étatiques, un approfondissement de l'approche de régionalisation et de l'approche territoriale dans la programmation des projets et actions en vue de refléter notamment les contrats Etat-Régions relatifs au transfert de compétences et de partenariat.

Cette réflexion doit englober également l'extension des règles de globalisation et de fongibilité budgétaire devant offrir plus de souplesse et de responsabilité aux ordonnateurs et une meilleure adaptation des enveloppes de crédits aux réalités et contraintes d'exécution des projets et privilégier la généralisation des audits de performances et de contrôles ex-post.

En attendant l'aboutissement de cette réflexion et à législation constante, il est possible d'innover en matière d'organisation des conférences budgétaires et d'opter de façon volontariste pour la promotion de discussions intersectorielles pour favoriser une intégration horizontale en amont des enveloppes budgétaires pour les programmes, projets et actions faisant intervenir plus qu'un seul département ministériel.

Faire de la démocratie participative, un cadre de concertation, d'évaluation et de contribution à l'effort de développement

Loin d'être un luxe ou un slogan, la démocratie participative représente désormais un droit qui a acquis une force constitutionnelle qui vise l'implication effective de toutes les composantes de la société dans la gestion des affaires régionales.

La démocratie participative, en tant que forme d'expression démocratique évoluée et de médiation sociétale appelle donc une attention particulière et une organisation judicieuse pour réunir les conditions de succès de son déploiement.

Il s'agit en effet de faire reconnaître par tous les acteurs le rôle dévolu à la société civile dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, notamment sur le plan territorial, et de rendre opérationnelle et effective cette forme de participation et de concertation et d'en accepter les conséquences, non comme une contrainte mais plutôt comme une valeur ajoutée au débat et à la conception des politiques et à leur acceptabilité et faisabilité.

Dans ce sens, la nature des rapports et modalités de concertation gagneraient à faire l'objet d'une délimitation de son périmètre, tout en précisant les règles de jeu à observer par l'ensemble des partenaires sur des questions aussi cruciales que celles de la représentativité, du financement et de la conduite du processus de concertation. L'ensemble de ces questions mérite donc de faire l'objet d'une charte régionale qui clarifierait les rapports avec la société civile en même temps qu'elle doit prévoir un mécanisme de suivi-évaluation pour mesurer les progrès de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, la question de la composition des organes consultatifs et de dialogue prévus par la loi sur les régions demeure entière puisqu'elle a été léguée à la discrétion des conseils régionaux dans le cadre des dispositions des règlements intérieurs de ces conseils(article 117 de la loi organique sur les régions) ; il est en effet légitime de s'interroger sur l'efficacité et la crédibilité de ces organes s'ils venaient à réunir dans leur composition des élus qui vont jouer le rôle incompatible à la fois de juge et partie.

Pour leur part, les conseils régionaux se doivent de réunir les conditions favorables au succès de ce dialogue en y mettant leur volonté mais également et surtout en mettant à la disposition de leurs interlocuteurs dans ce dialogue les moyens d'action adéquats, les informations et dossiers de base se rapportant au thème objet de la concertation, et en donnant à ce dialogue un caractère permanent et interactif.

Les séminaires et rendez-vous d'écoute et de partage qu'il est proposé d'organiser dans ce cadre devraient constituer des espaces, aussi larges que possible, d'échange et de débats constructifs et ciblés débouchant sur des propositions concrètes et réalistes.

De plus, des rencontres périodiques de revues et séminaires thématiques, notamment avec les organes consultatifs de la société civile doivent être organisées pour faire le point sur les réalisations effectives et les comparer aux objectifs fixés dans les PDR permettant ainsi aux citoyens d'être mieux impliqués dans la gestion du fait régional, de faire part de leurs attentes et propositions et in fine évaluer de façon objective le niveau d'efficacité de la gestion régionale.

Une réelle implication de ces organes consultatifs dans la gestion régionale, pour être plus significative et efficace, gagnerait à être pensée à travers leur représentation, à titre d'observateur, dans les travaux des commissions permanentes du conseil régional traitant des questions relevant des centres d'intérêt desdits organes.

Cet espace de participation devrait s'ouvrir également sur l'université qui recèle une frange importante et avertie de la société que représentent les professeurs, chercheurs et étudiants et évoluer vers un partenariat permanent région-université couvrant des domaines divers de coopération susceptible de favoriser l'enracinement de l'université dans son environnement régional et l'implication des jeunes étudiants dans le fait régional.

Pour donner à la pratique de la démocratie participative un caractère de pragmatisme et d'effectivité, il serait indiqué d'instituer un système organisé et transparent d'appel à projets qui permettra de mieux formaliser les propositions des associations et des ONG, dont la représentativité et la capacité sont établis, sur la base d'un cahier de charges précis sanctionné par un contrat objectifs-moyens soumis aux audits financier et d'impact, les projets retenus pourraient être intégrés dans les PDR ou faire l'objet de contrats objectifs-moyens.

Promouvoir un système permanent d'évaluation et de communication

Les enjeux et les attentes de la régionalisation feront naître chez tous les acteurs une exigence permanente de transparence et de reddition des comptes pour faire connaître les avancées accomplies et entrevoir les progrès à venir.

Le management moderne de la régionalisation avancée, dont le principe est consacré par la loi organique sur la régionalisation, exige un monitoring permanent qui favorise la disponibilité à tout moment de l'information fiable, exhaustive, et agrégée afin de faciliter l'évolution des indicateurs essentiels et d'évaluation des efforts accomplis et des résultats et performances atteints.

L'avènement de la régionalisation avancée coïncide par ailleurs avec un contexte institutionnel et juridique favorable qui augure d'un environnement d'ouverture, de participation et de promotion de principes de bonne gouvernance et de la gestion performante de la chose publique.

Il y a donc un besoin d'entretenir et de consolider ce climat général d'enthousiasme et de mobilisation pour la mise en œuvre de la régionalisation. C'est pourquoi il serait judicieux d'envisager l'organisation tous les 3 ans d'un forum national précédé de forums régionaux.

L'occasion de ce forum devra être saisie pour faire le bilan des réalisations, échanger les bonnes pratiques et les expériences et tirer les bons enseignements pour la poursuite de ce grand chantier et les capitaliser dans les processus de préparation ou révision des PDR et des SRAT.

La conduite du changement dans les règles de gouvernance et des comportements qu'implique la mise en œuvre de la régionalisation appelle par ailleurs des actions de

communication et d'éducation à la citoyenneté bien pensées qui peuvent être ramenées aux mesures suivantes :

- Elaborer une stratégie de communication et d'information favorisant la promotion d'un écosystème médiatique oeuvrant pour la dissémination et l'ancrage de valeurs nobles de la société et de culture de la citoyenneté ;
- Favoriser la connectivité sur tout le territoire, particulièrement dans les zones enclavées, et créer des supports d'information sous forme de bulletins régionaux périodiques et sites web interactifs ;
- Développer les stations radio régionales et envisager à moyen terme, la création d'une chaîne de télévision dédiée aux régions.

III • LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE LA REGION

En dépit des efforts et progrès accomplis par les pouvoirs publics, des inégalités frappantes persistent et prolongent le déséquilibre qui a marqué les chances d'accès des régions au développement économique et social dans notre pays qui, sous l'effet du nouveau découpage des régions, connaît même un certain approfondissement du fait de la redéfinition des espaces géographiques délimitant les nouvelles régions.

Les données statistiques actualisées montrent en effet que quatre régions (Casablanca-Settat ; Rabat-Salé-Kenitra ; Souss-Massa et Fès-Meknès) accaparent à elles seules 63.8% du PIB national contre 47,4% sous l'ancien découpage¹.

S'agissant des inégalités touchant le niveau social des populations, ainsi que l'affirme le HCP, « le Maroc peut se prévaloir d'avoir été en mesure d'honorer ses engagements au titre des objectifs du millénaire de développement en 2015 » enregistrant notamment un recul de la pauvreté et de la vulnérabilité suite à une amélioration du niveau de vie par habitant de 3,3% et une inflexion des inégalités de 4,7% durant la période 2001-2014.

En revanche et selon le même constat du HCP, le niveau de vulnérabilité dans le rural, se maintient à un niveau élevé estimé à 18%. Il s'en suit que la poursuite des efforts doit davantage être soutenue et focalisée sur la suppression de ces inégalités que le Maroc des régions ne peut encore tolérer.

S'il est légitime de fonder de grands espoirs pour rattraper le retard des zones enclavées et éloignées en matière de satisfaction des besoins fondamentaux des populations de ces zones grâce au vaste programme de mise à niveau territorial initié sous impulsion royale (50 milliards de dirhams portant sur la réalisation de 20800 projets devant profiter à 12 millions de citoyens), en revanche, en matière de croissance et de développement économique créateur de richesses et d'emplois, les régions sont appelées à assumer leur responsabilité et faire montre, aux côtés de l'Etat et du secteur privé, d'initiatives créatrices selon une stratégie régionale claire et intégrée et d'adopter un modèle de développement approprié et adapté à leur potentialités régionales matérielles et immatérielles.

¹ - La région de Marrakech-Tensift-Al Haouz faisait partie de ce groupe en lieu et place de la région de Fès-Boulmane

Les provinces du sud comme modèle

Le développement intégré et durable constitue un objectif majeur de la régionalisation et un moyen efficace pour la résorption des inégalités.

Son déploiement pourrait être conçu en 3 étapes successives et complémentaires consistant à (i) hisser le niveau les indicateurs de développement humain des régions en retard à celui de la moyenne nationale (ii) élever le niveau de ces indicateurs pour les indexer sur ceux de développement durable adoptés par les Nations Unies pour la période 2015-2030 et (iii) ériger la région en véritable pôle de développement et de compétitivité.

Le rôle de l'investissement privé national et international est capital pour le déploiement de la troisième phase, ce qui devrait inciter les responsables régionaux à se mobiliser pour préparer l'environnement propice à l'attrait de ces investissements et favoriser la création d'opportunités nouvelles de création de richesses et d'emplois.

Pour l'élaboration de leurs PDR, les régions disposent aujourd'hui, à travers le nouveau modèle de développement des provinces du sud, d'un référentiel dont ils peuvent s'inspirer, notamment sur le plan de la démarche méthodologique et de la logique de construction de leur plan stratégique de développement.

Adopter une stratégie basée sur la promotion de la compétitivité et le développement de l'initiative privée

Le développement économique et la création des richesses constituent les défis majeurs de la région. Celle-ci peut encore et naturellement compter sur le concours de l'Etat, mais pas seulement, d'abord parce que les ressources de l'Etat sont limitées et ensuite et surtout en raison des ambitions et des défis que les régions doivent affronter qui sont aussi nombreux qu'importants et diversifiés.

La région est donc appelée à faire montre de son ingéniosité à mobiliser et à fédérer les initiatives locales et externes pour identifier et optimiser l'exploitation du potentiel local et développer la compétitivité et l'attractivité du territoire à travers un environnement sain et propice à l'éclosion d'une économie régionale prospère où l'investissement privé national et international devrait occuper une place de choix.

En plus des conditions générales et objectives qui peuvent favoriser l'acte d'investissement en termes notamment d'infrastructures de base, de foncier et de financement, figurent également des facteurs déterminants liés à l'environnement des affaires, à la création d'espaces et d'événements d'animation économique et à la mobilisation des acteurs économiques qui jouent un rôle prépondérant dans l'aboutissement des initiatives privées d'investissement. Dans ce sens, l'adoption d'une charte de coopération économique régionale groupant l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé, les chambres professionnelles et les centrales syndicales constituerait une initiative souhaitable dans l'objectif de promouvoir cette mobilisation, de favoriser un dialogue responsable et constructif, y compris pour résoudre les conflits éventuels, et d'instaurer un climat de confiance entre l'ensemble des acteurs économiques et sociaux précités.

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 4ème 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 prééminence de la vocation économique de la région interpelle les pouvoirs publics pour revisiter les rôles des chambres professionnelles et les doter de moyens à même de les prédisposer à œuvrer aux côtés de la région, et en synergie avec les autres intervenants, en vue de contribuer de façon plus engagée et effective dans l'animation de l'activité économique de la région et jouer un rôle proactif de véritable « VRP » dans la promotion des potentialités de la région et la multiplication des opportunités d'investissement, et d'accompagnement des investisseurs, notamment les jeunes et débutants parmi eux.

Par ailleurs, et ainsi que le prévoit la loi sur les régions, ces dernières sont tenues d'élaborer un plan de développement régional qui doit traduire en actions et projets concrets la stratégie de développement de la région.

Cette stratégie est censée développer, en cohérence et complémentarité avec les politiques et incitations initiées par l'Etat, la vision prospective souhaitée et préciser les ambitions de la région qui, autant qu'elles soient légitimes, ne doivent pas moins demeurer empreintes de réalisme et de rationalité. Dans ce sens, et hormis des cas exceptionnels, à chaque région devrait correspondre une vocation principale structurante renforcée par des projets d'envergure visant la connectivité et la connexion de la région devant faciliter la mise en valeur du potentiel régional correspondant à sa vocation et à son capital immatériel.

Parallèlement, les élus en coordination avec les autres acteurs, sont appelés à mener une stratégie de marketing territorial « agressive » pour faire valoir les atouts et avantages comparatifs et spécifiques de leur région et ouvrir la voie à l'implantation d'investissements productifs d'emplois et de richesses.

Promouvoir la culture de l'intelligence économique régionale

La mondialisation et l'exacerbation de la compétitivité mondiale imposent aux régions, notamment les plus avancées parmi elles, de s'engager dans la voie qui mène au développement de la culture de « l'intelligence économique régionale ».

Celle culture implique des choix et actions stratégiques au niveau national en matière de développement de l'économie du savoir, de la recherche et de l'innovation, de la maîtrise et de la protection de l'information et de la veille technologique.

Les objectifs et retombées d'une telle option, qui dépassent le simple périmètre et capacités de la région et exigent des moyens conséquents, nécessitent un partenariat Etat-Région pour rendre possible et réalisable une telle entreprise.

Il sera aussi nécessaire de mettre sur pied un dispositif régional d'information statistique aussi élaboré que fiable en tant qu'instrument d'aide à la décision et de communication des données utiles pour les investisseurs, chercheurs et analystes.

A ce propos, il devient impératif, pour les régions qui n'en sont pas encore dotées, de créer un campus universitaire intégré qui devra être ancré dans l'environnement régional et placé en véritable partenaire de la région pour la formation, la recherche développement et la réalisation d'études d'intérêt régional.

Les nouvelles missions de la région et les défis à relever dans l'accomplissement de ces missions, notamment en matière de développement économique nécessitent un soutien logistique et une expertise qui pourraient être apportées par les Centres Régionaux d'Investissement (CRI).

A cette fin, et en capitalisant sur la valeur ajoutée de ces centres, la régionalisation offre une opportunité, en perspective de les rattacher à terme aux régions, pour les réformer en les érigeant en établissements publics régionaux, dont les organes de gouvernance devraient faire une place de choix à la représentation des instances de la région et du secteur privé. Par ailleurs les moyens et missions de ces centres doivent être revalorisés pour en faire de véritables pôles de veille économique et un levier de promotion d'attractivité et d'amélioration de l'environnement économique régional. Les CRI pourront également se voir confier dans le cadre de la promotion des investissements la mission d'accompagnement dans la phase cruciale de post création des TPME.

Protéger et valoriser les ressources naturelles

L'importance de la dimension environnementale dans le développement régional et le rôle que la région doit assumer dans la protection et la valorisation des ressources naturelles crée des responsabilités accrues pour les décideurs régionaux sous l'ère de la régionalisation avancée et des changements climatiques dont notre pays n'est pas exempt.

En effet, cette dimension, négligée auparavant et revêtant aujourd'hui un aspect prioritaire incontournable, leur impose une vision prospective et une gestion rationnelle qu'il s'agit de placer parmi les premières priorités de la politique de développement régionale.

Les exigences de durabilité doivent en effet être prises en compte au niveau de toutes les stratégies et projets programmés à l'échelle régionale dans le respect des schémas d'aménagement du territoire et d'une exploitation rationnelle et protectrice des ressources disponibles et ce en partenariat avec les autres parties concernées et en prenant en compte les dispositions légales en vigueur, les engagements internationaux souscrits par notre pays en la matière ainsi que les enseignements pertinents issus des concertations engagées avec la société civile.

Dans ce cadre, l'exploitation et la valorisation des ressources naturelles renouvelables et la promotion de l'économie verte, à travers toutes formes d'incitations nationales et régionales, représente un créneau d'avenir pour les régions autant pour la préservation de l'environnement que pour le développement d'activités nouvelles et utiles constituant un véritable gisement d'emplois et de revenus.

Mesures en faveur de la petite entreprise et de l'économie sociale et solidaire

Une panoplie de mesures incitatives et instruments existe en faveur des entreprises. Cependant il est souvent constaté que la diffusion et partant le bénéfice de ces mesures et instruments demeure restreint et limité à certains milieux avertis et proches des grandes métropoles.

Il serait donc profitable d'étendre le spectre d'opérationnalisation de ces mesures et d'en faire bénéficier tout le public ciblé en œuvrant par des actions volontaristes à faire approprier ces instruments aux opérateurs économiques régionaux. Une action collective de la région, des CRI, des chambres professionnelles, et des départements ministériels concernés est nécessaire pour y parvenir.

Il demeure aussi évident que les économies régionales ne sont pas au même niveau d'avancement et que certaines d'entre elles se caractérisent par leurs tissus économiques fragiles et se basent toujours et essentiellement sur des activités du secteur primaire.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics et les responsables régionaux se doivent de saisir les opportunités offertes par l'économie sociale et solidaire en tant que levier de l'esprit coopératif, de solidarité sociale, et d'inclusion de citoyens, particulièrement les femmes et les jeunes, dans le cycle d'activités génératrices d'emplois et de revenus.

Le renforcement de ce sous-secteur de l'économie s'impose dans ce contexte, particulièrement dans l'espace rural, et appelle des mesures à prendre en sa faveur à travers notamment l'élaboration d'un dispositif réglementaire décrétant des incitations spécifiques en sa faveur et la promotion de la valorisation de la production des unités agissant dans ce secteur et l'extension du circuit de commercialisation de cette production.

D'autres mesures spécifiques peuvent aider à améliorer les économies régionales et animer l'emploi, notamment dans les zones éloignées et enclavées en faveur des PME et TPE à travers l'institution en leur faveur d'une préférence ciblée et encadrée associée à un assouplissement des procédures d'allocation de commandes et marchés publics.

IV • LE DEVELOPPEMENT SOCIAL AU NIVEAU REGIONAL

En matière sociale, les indicateurs révélés dans le rapport du HCP sur les réalisations du Maroc dans le cadre des objectifs du millénaire(OMD), bien qu'enregistrant des progrès sensibles par rapport aux situations antérieures, montrent qu'il y a toujours un gap important à rattraper et des inégalités sociales et de niveau de vie qui touchent des franges importantes des populations, principalement dans le monde rural.

Cet état de choses devrait inciter les pouvoirs publics à prendre à bras le corps la question sociale et de clarifier la stratégie de l'Etat en la matière en adoptant notamment les objectifs du développement durable tels que fixés par les Nations Unies pour la période 2015-2030.

Le défi de résorber les inégalités des territoires et de garantir la dignité et le bien-être social des citoyennes et citoyens constituent le but ultime de la régionalisation avancée.

A cette fin, la question sociale doit recevoir un traitement prioritaire approprié en dotant la région d'une stratégie de développement sociale.

Cette stratégie, qui doit être inspirée des orientations de la stratégie gouvernementale, s'attachera à définir 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 et les indicateurs pour mesurer les progrès accomplis. Le référentiel de la charte sociale établi par le CESE pourrait constituer à ce titre un canevas utile pour l'élaboration de cette stratégie.

L'avènement de la régionalisation met en relief par ailleurs une insuffisance d'ordre institutionnel matérialisée par l'absence d'une entité administrative assumant la responsabilité de l'Etat en matière sociale et pouvant être interpellée sur sa politique territoriale en la matière laissant la place à des intervenants multiples et désordonnées et au développement de mécanismes divers 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 région a besoin en effet, dans le cadre de la réforme de la déconcentration administrative projetée, d'une présence effective et agissante d'un interlocuteur attiré représentant le pouvoir central en charge des questions sociales; sans anticiper sur la forme de cet représentant, cet interlocuteur aura en particulier à assumer, en coopération étroite et en partenariat opérationnel avec la région et les autres collectivités territoriales et la société civile, les responsabilités de l'Etat en matière sociale sur tout le territoire de la région dans la mise en œuvre des politiques publiques adaptées aux réalités régionales en matière de développement et de protection sociale à travers des réponses concrètes, globales et intégrées sous forme de prestations directes garanties à tous les citoyens qui en ont besoin et au plus près d'eux.

Cette présence sera d'autant plus efficace si elle est déployée au sein d'un pôle social déconcentré élargi aux autres acteurs institutionnels agissant dans le domaine social afin de promouvoir l'intégration, la rationalisation et la synergie des politiques des différents intervenants dans le domaine social (département ministériel en charge des questions sociales, collectivités territoriales, INDH, Fonds de mise à niveau sociale de la région, FDR, ADS, E.N, Jeunesse et Sports, Santé, éducation...).

V • RENFORCEMENT DES RESSOURCES FINANCIERES DES REGIONS

Les régions auront besoin de développer leur capacité de financement pour compléter l'effort de l'Etat qui ne peut à lui seul, couvrir tous les besoins et attentes des citoyens ni satisfaire les ambitions des responsables régionaux.

Si la nature des ressources, essentiellement provenant de transferts de l'Etat, et le souci de ne pas aggraver les prélèvements obligatoires, laissent peu de marge aux régions pour augmenter ces ressources, l'alternative demeure dans l'effort que celles-ci doivent engager à en créer de nouvelles notamment à travers plusieurs initiatives :

- 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, renouvelées, 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.
- Prévoir un système de notation (scoring) et de catégorisation qui prend en compte une combinaison de ces indicateurs avec comme objectif prioritaire d'assurer une redistribution équitable de ressources favorisant la résorption des inégalités régionales et la garantie des prestations de base à l'identique pour tous les citoyennes et citoyens ; un dispositif de suivi évaluation devra par ailleurs être mis en place pour mesurer les résultats acquis et évaluer les performances de la gestion des fonds affectés ;
- Le recours à l'emprunt dans des proportions encadrées et plafonnées et à des coûts accessibles et préférentiels. La rétrocession aux régions, en particulier en direction des régions dont le niveau de développement est inférieur à la moyenne nationale, de lignes de crédits concessionnels que l'Etat est en mesure de mobiliser est une alternative qui mérite d'être explorée ;
- Le renforcement de la capacité d'emprunt des régions en permettant au Fonds d'Equipement Communal (FEC), en tant que banque de dépôt des collectivités territoriales, d'assurer la gestion centralisée (cash pooling) des recettes fiscales et parafiscales affectées aux collectivités territoriales et d'affecter les produits financiers récoltés grâce à une gestion optimale de ces fonds à la baisse des taux des prêts FEC ;
- La création d'activités et de projets novateurs générateurs de ressources financières complémentaires à travers la mise en valeur du capital matériel et immatériel de la région, notamment et exploitant les potentialités culturelles et environnementales de la région ;
- La promotion de sociétés de développement régional en partenariat avec le secteur privé pour l'exploitation du potentiel régional lié aux activités économiques relevant des compétences de la région, notamment pour les secteurs de transport, du tourisme rural et de l'artisanat;
- L'extension du dispositif juridique du Partenariat Public Privé (PPP) aux collectivités territoriales, notamment pour les faire bénéficier du dispositif de « dialogue compétitif » en vue de combler leur besoin explicite en expertise et en financement. Un partenariat triangulaire entre l'Etat, le privé et la région (PPPR) serait davantage profitable pour les régions notamment pour les projets d'envergure et structurants.
- Le contrôle rigoureux de l'évolution des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, pour lesquelles des ratios de structure devraient être établis et plafonnés et ce afin d'éviter toute spirale haussière incontrôlée. Les audits financiers devraient être très attentifs au suivi de ces ratios et proposer les mesures appropriées pour les contenir dans les valeurs plafonds fixées à l'avance ;

- La promotion de la coopération internationale décentralisée qui constitue une voie intéressante à prospecter pour aider à la mobilisation des 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. Elle peut ouvrir également des perspectives intéressantes à la réalisation de partenariats d'affaires très bénéfiques pour la région et pour le pays ;
- La traduction dans les faits, ainsi que l'a proposé la commission consultative de la régionalisation, du principe pollueur-payeur prévu par la législation en vigueur sur l'eau depuis 1995, en instituant 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 ;
- L'instauration d'un mécanisme contraignant permettant à la région, et plus particulièrement aux populations concernées et riveraines, de bénéficier des retombées des richesses ou grands projets publics ou privés localisés sur le territoire de la région sous forme d'offres d'emplois, d'octroi de subventions, ou de projets sociaux et de développement intégrés.
- Il reste toutefois à signaler, même si les régions n'en seraient pas les grands bénéficiaires sur le plan financier, qu'une forte attente se fait sentir quant à la nécessité d'activer une nouvelle génération de réforme de la fiscalité locale qui devrait viser autant la simplification et la réduction du nombre de prélèvements obligatoires superflus que l'amélioration des rendements dans le cadre d'une politique fiscale globale et intégrée avec la fiscalité nationale. Les effets induits bénéfiques pour la région d'une telle réforme notamment sur le climat des affaires et le développement des opportunités d'investissement sont indéniables.

VI • POINTS DE VIGILANCE

Si les principales clés de succès de la mise en œuvre de la régionalisation ont pu être identifiées, 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.

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 le faire déborder 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. La traduction de ces dispositions dans les faits appelle des changements profonds dans les mentalités et les comportements qui, certes demandent du temps et de la persévérance, mais n'offre point d'excuse pour tous les décideurs, notamment au niveau politique, de se contenter de reconnaître la pertinence de cette vérité sociale incontournable et d'en agrémenter leurs discours sans traduction effective dans les actes, car comme le confirme le prix Nobel d'économie Amartya Sen « il n'y a pas de droit sans pleine jouissance de ce droit ». Une vigilance particulière doit donc être observée pour que les actes et les bilans des politiques et de tous les acteurs intègrent cette dimension et lui accordent tout l'intérêt et la priorité qu'elle mérite.

VII • QUELQUES ENSEIGNEMENTS DES EXPERIENCES ETRANGERES

Dans le cadre du benchmark avec certaines expériences étrangères, le CESE a organisé un séminaire sur l'expérience espagnole et une audition avec un représentant du CESE français.

Le choix de ces deux pays est dicté par le fait qu'il s'agit de deux types de régionalisation intéressants puisque fondamentalement divergents sur la portée et les mécanismes de conception et de mise en œuvre puisés dans l'histoire et le vécu socio-économique et politique spécifique à chacun de ces pays, ces derniers ayant par ailleurs accumulé une longue expérience riche d'enseignements qui nous permet de bien percevoir la pertinence et la justesse des choix opérés pour notre régionalisation.

Les principaux enseignements tirés de ces deux expériences peuvent être résumés comme suit :

Le cas espagnol

- Malgré le caractère très poussé de la décentralisation et son ancienneté (près de 40 ans), l'Etat central garde la main à travers l'exercice en exclusivité des missions régaliennes, la fixation de normes harmonieuses pour l'exercice des compétences transférées et le contrôle des finances des communautés autonomes.
- La décentralisation est un processus continu soumis de façon permanente à des réajustements périodiques, l'Espagne en a connu cinq en 40 ans.
- L'objectif recherché dans la décentralisation est de rendre le meilleur service au citoyen, promouvoir l'égalité des chances et garantir des prestations au citoyen à un niveau décent et identique quel que soit le niveau de prospérité de la communauté autonome ;
- Les ressources financières des communautés autonomes proviennent à hauteur de 80% des ressources fiscales rétrocédées par l'Etat.
- La mesure du niveau de retard des communautés autonomes et leur capacité de gestion font l'objet d'évaluation préalable au transfert de compétences.
- Une grande décentralisation est opérée au niveau des dépenses sociales représentant 80% des dépenses sociales de l'Etat.
- Une fixation d'indicateurs homogènes et de ratios comparatifs pour toutes les communautés permet de mesurer les écarts entre les communautés autonomes et les résultats obtenus dans l'exercice des compétences. La correction des déséquilibres se fait à travers des dialogues et la recherche de consensus qui rétablissent l'équilibre territorial.
- Une bonne collaboration est instaurée avec l'administration à travers des conférences sectorielles portant sur des thématiques spécifiques qui sont couronnées par des accords signés ou des projets de décisions publiés au bulletin officiel.
- Le développement rural est géré par les communautés autonomes.

Le cas français

- La décentralisation entamée en 1982 est à sa 4^{ème} génération de réformes.
- Les dotations budgétaires de l'Etat représentent 30% à 40% des ressources des régions couvrant les transferts de compétences. Bien que calculée à l'euro près, la valeur monétaire de ces transferts ne subit aucune réévaluation, voire diminue sous l'effet de l'inflation et des restrictions budgétaires, ce qui met les finances des collectivités territoriales en situation peu confortable.
- Beaucoup d'hésitations et atermoiements caractérisent le dispositif de transfert des compétences. La clause de compétence générale auparavant reconnue à toutes les collectivités a été finalement (2015) remise en cause avec la fixation de compétences spécifiques à chaque catégorie des collectivités territoriales mais avec des frontières peu étanches entre les domaines d'activités ou des éclatements de compétences entre collectivités qui ne cadrent pas avec une politique claire en matière d'aménagement du territoire et les domaines de prédilection des régions.
- Pour l'exercice de la démocratie participative, une loi régit cette question en créant une commission nationale de débat public. De même des conseils de quartiers sont obligatoires pour les villes de plus de 80 000 habitants. Des enquêtes publiques sont par ailleurs exigées au préalable de la réalisation de grands projets d'infrastructure.
- Des CESE régionaux sont créés au niveau des 13 nouvelles régions de France.

VIII • 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 :

1 - 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 a priori et lui substituer un contrôle d'accompagnement avec un renforcement et une systématisation du contrôle a 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 des 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 du 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.

2 - 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 de « le label régional » de manière 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.

3 - 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...).

4 - 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, renouvelées, 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.

5 - 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.

6 - 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 chaînes de télévisions régionales.

Prologue

La Décentralisation est un mode de gouvernance territoriale démocratique et moderne basé sur le transfert et le partage des pouvoirs et des ressources entre l'Etat central et les assemblées élues au niveau territorial.

Elle vise comme objectif principal, l'encadrement et l'organisation des populations dans un périmètre géographique défini en tant qu'espace social homogène et viable culturellement et économiquement, et d'autre part, de garantir la satisfaction des besoins de ces populations et leur assurer les prestations de service de proximité.

Au Maroc, la Région constitue à côté des communes, provinces et préfectures un échelon territorial privilégié d'illustration de la décentralisation. Elle constitue en effet, l'espace approprié pour le prolongement de la vision et des actions stratégiques de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et de développement économique dans le périmètre des compétences de chaque région et selon ses spécificités et potentialités.

Les interventions de la région doivent cependant, pour être pertinentes et utiles, s'inscrire dans un cadre d'intégration et de complémentarité avec celles de l'Etat pour suppléer ce dernier dans l'exercice de compétences qu'il n'est plus en mesure de réaliser seul au niveau central en raison de la complexité de cet exercice au niveau national et de la lourdeur des tâches et missions propres et régaliennes qui lui sont imparties.

Les formes, les modalités et les portées du schéma de gouvernance régionale n'obéissent pas à un canevas ou à un modèle unique et uniforme. Ce schéma est l'expression et la résultante des évolutions historiques, et sociopolitiques d'un pays en harmonie avec ses spécificités culturelles et géostratégiques.

Les expériences des peuples et pays montrent que le développement économique, social, culturel et environnemental a plus de chance de se réaliser dans un environnement ouvert, démocratique, décentralisé et pluriel où la population participe et exprime, à travers les institutions représentatives et directement par la voix de la société civile, ses besoins et aspirations et où les réponses des pouvoirs et responsables publics sont données au plus près des citoyens avec la célérité et l'efficacité requises.

Les limites de l'hyper centralisme étatique et son évanescence, en tant que tendance lourde des régimes de gouvernance à travers le monde, se manifestent à travers son inefficacité notoire à relever les défis et les attentes de plus en plus pressantes des populations et de tous les acteurs des sociétés.

Aussi la régionalisation dans sa version avancée telle qu'adoptée par le Maroc, arrive à point nommé pour épouser cette tendance tout en se parant de ses propres spécificités et originalités. Elle apparaît donc autant comme une évolution normale des institutions démocratiques née d'une réelle volonté politique partagée et unanime qu'une révolution dans les modes de gouvernance et véritable exigence de développement économique, social et environnemental intégré de toutes les régions du Maroc.

Objectifs assignés à l'auto-saisine

Conscient des enjeux stratégiques de la régionalisation avancée, et conformément à sa mission telle que définie dans la loi organique du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), ce dernier, lors de la tenue de son assemblée générale le 17 Juin 2015, a donné son accord à la commission permanente chargée des affaires de la régionalisation et des développements rural et territorial dans le cadre d'une auto-saisine, d'examiner cette thématique sous l'intitulé « Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles ». Il s'agit de la première auto-saisine de cette commission créée conformément aux nouvelles dispositions de la loi organique du Conseil n° 128-12 et de son règlement intérieur.

A travers les rapports et avis que le Conseil a produits, notamment celui portant sur un « nouveau modèle de développement pour les provinces du sud », le Conseil estime que la régionalisation avancée offre une précieuse opportunité de promouvoir une véritable convergence et intégration des politiques publiques couvrant l'ensemble des dimensions économiques, sociales et environnementales.

C'est ainsi que les objectifs assignés à cette auto-saisine s'articulent autour des principaux axes ci-après:

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

La démarche méthodologique adoptée pour l'élaboration de ce rapport, 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 sera 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 et de l'intégration des politiques publiques et le développement économique et des ressources financières constitueront les points focaux de cette partie du rapport.

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

Ce rapport n'a pas comme prétention d'apporter toutes les réponses aux questions soulevées, 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, d'établissements publics, des représentants de syndicats, de la société civile ainsi que de certains experts internes et externes au conseil ont été organisées pour éclairer les travaux de la commission².

Par ailleurs la réalisation d'un benchmark avec des expériences étrangères significatives de deux pays que sont l'Espagne et la France s'est avérée également utile pour en tirer les enseignements pertinents pour notre pays.

2 - Voir en annexe la liste des acteurs auditionnés

I • Éléments saillants du contexte

A - Une ferme volonté royale pour l'extension du champ démocratique et la promotion d'un développement humain durable et intégré

En matière de régionalisation, Les Hautes orientations Royales à travers les différents discours du souverain ont défini le cap stratégique, les fondements et le contenu de cette réforme institutionnelle capitale pour l'avenir de notre pays.

Le discours Royal fondateur du 3 Janvier 2010 installant dans sa mission la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) et celui historique du 9 Mars 2011 annonçant la révision de la constitution constituent des référentiels stratégiques déterminants dans le processus d'élaboration de la réforme de la régionalisation.

En effet le discours du 3 janvier 2010 a défini les fondamentaux sur lesquels repose la régionalisation avancée au nombre de quatre à savoir:

- L'unité de l'Etat, de la nation et du territoire dont Sa Majesté le Roi est le garant et le protecteur ;
- La solidarité selon des mécanismes efficaces et dans le cadre d'une complémentarité et une cohésion interrégionale du Maroc Uni ;
- L'harmonisation et l'équilibre dans la redistribution des compétences entre les différentes collectivités locales, les autorités et les institutions ;
- Une large déconcentration dans le cadre d'une gouvernance territoriale efficace.

Le discours du 9 Mars 2011 a constitué pour sa part, un événement marquant dans la mesure où il a fait de la régionalisation avancée la « clé de voute des nouvelles réformes globales » et de son instauration un modèle qui soit « l'émanation de la volonté populaire directe, exprimée à travers un référendum constitutionnel ».

Dans ce discours ont été également arrêtées de façon plus précise les orientations fondamentales de ce modèle axé sur les principes suivants :

- Unité de l'Etat, de la Nation et du territoire ;
- Exigence de l'équilibre et de la solidarité nationale entre et avec les régions ;
- Election au suffrage universel des conseils régionaux ;
- Gestion démocratique des affaires de la région ;
- Transfert du pouvoir d'exécution des délibérations des conseils régionaux aux présidents desdits conseils au lieu des walis ;
- Renforcement de la participation de la femme à la gestion des affaires régionales et encouragement par la loi de l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions électives ;

- Consécration de la représentativité territoriale des régions à travers la refonte de la composition et des attributions de la chambre des Conseillers ;
- Adoption de la bonne gouvernance comme fondement de gestion des affaires régionales ;
- Répartition équitable des attributions et moyens entre le centre et les régions.

Le dernier discours Royal du 30 juillet 2015 à l'occasion de la fête du Trône est venu rappeler, une nouvelle fois, la vraie finalité des réformes institutionnelles, notamment celle de la régionalisation avancée, à savoir la préservation de la dignité des citoyens et l'amélioration de leur condition de vie.

B - Une volonté populaire explicite pour approuver les grandes réformes dont la clé de voûte est la régionalisation avancée

La Constitution du 1^{er} juillet 2011 qui marque un tournant majeur dans l'évolution institutionnelle et démocratique de notre pays, tout en consacrant le statut de collectivité territoriale des régions, instauré par la constitution de 1992, et confirmé par celle de 1996, a fixé les principes de base devant régir la nouvelle organisation des entités régionales à savoir la libre administration, la coopération et la solidarité.

Elle a ensuite défini la mission principale des assemblées régionales consistant à favoriser un développement humain intégré et durable selon une approche nécessairement inclusive des populations concernées.

Elle a par ailleurs délimité le champ de leurs compétences et prérogatives, leurs relations avec l'Etat, les autres collectivités territoriales, les citoyens et la société civile, ainsi que leurs principales sources de financement.

Elle leur reconnaît en particulier, en dehors de toute relation de tutelle, une prééminence par rapport aux autres collectivités territoriales en matière d'élaboration et de suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires.

La nouvelle constitution confie par ailleurs aux Walis de région, en leur qualité de représentants du pouvoir central, un rôle d'assistance des Présidents des conseils des régions dans la mise en œuvre des plans et programmes de développement.

La constitution a particulièrement recommandé la prise de mesures légales visant une meilleure représentativité des femmes au sein des conseils des régions.

Elle a également renforcé le rôle de la société civile en tant que force de proposition participant dans les différentes phases d'élaboration, de suivi, et d'évaluation des politiques publiques au niveau national et régional.

C - Le référentiel de la charte sociale du CESE, une contribution à la recherche du bien-être social

Le référentiel de charte sociale adopté en Novembre 2011 par le Conseil Economique, Social et Environnemental sur Hautes Instructions de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, constitue pour sa part, un référentiel de base pour les régions et les autres collectivités

territoriales dans la recherche d'une synergie visant la promotion du développement humain intégré et durable.

Les droits fondamentaux et les objectifs opérationnels, fruit de cette réflexion, recoupe, dans une large mesure, les objectifs et attentes de la régionalisation avancée, notamment en matière de préservation de la dignité humaine, de satisfaction des besoins fondamentaux de la population et de promotion du bien-être social, de gouvernance responsable et de démocratie participative.

D - Une architecture territoriale stable avec un contenu profondément remanié

La régionalisation dans sa version actuelle, intervient dans le cadre d'une organisation territoriale dont l'architecture globale demeure inchangée reconduisant les régions, assemblées préfectorales et provinciales, et communes en tant que collectivités territoriales de droit public jouissant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière .

En revanche le contenu de cette organisation a été profondément réformé notamment au niveau de la région tout en étendant, fait remarquable, aux assemblées préfectorales et provinciales de nouveaux acquis notamment au niveau de la reconnaissance en leur faveur du principe de la "libre administration".

La loi n°111-14 sur la région telle qu'adoptée par le Parlement et validée par le Conseil Constitutionnel constitue une grande avancée dans le processus de consolidation de l'édifice démocratique et un prélude à d'autres réformes institutionnelles et de modernisation des structures de l'Etat, en particulier en matière de déconcentration qui constitue le second pilier de la régionalisation avancée.

La réforme de la région adoptée, est le fruit d'une réflexion approfondie de la commission consultative de la régionalisation, nourrie et fortement inspirée des orientations Royales et enrichie par une large participation des forces vives du pays et l'apport du débat parlementaire.

Elle offre une structure juridique et institutionnelle équilibrée et répond à un consensus national autant qu'elle constitue une base solide d'une régionalisation qui, au plan de ses apports, laisse apparaître des nouveautés riches d'enseignements et d'espoirs.

E - Des apports substantiels de la loi organique sur les régions

Les principaux apports et nouveautés déterminants de la loi organique n°111.14 du 7 juillet 2015 qu'il convient de rappeler peuvent être récapitulés comme suit :

- Le mode d'élection au suffrage universel des membres du conseil de la région et la nouvelle composition de ce dernier, confère à la région une légitimité démocratique renforcée et une visibilité institutionnelle lui conférant une place de choix parmi les collectivités territoriales ;
- La consécration du principe de « la libre administration » assure au conseil une autonomie d'action avec des pouvoirs exécutifs importants pour l'exercice de ses prérogatives ;

- L'instauration de l'équité du genre à travers notamment le renforcement conséquent de la représentation de la femme au sein du conseil en décrétant des seuils minima de candidatures susceptibles de faire relever le niveau de cette représentation jusqu'à atteindre un taux de 37% ;
- La consécration du rôle et de l'utilité de la démocratie participative dans l'expression des attentes et aspirations de la société civile en vue de leur prise en compte dans la gestion des affaires régionales ;
- La reconnaissance de la prééminence de la région et du Président du conseil de la région dans la conduite et le suivi des (PDR) et du Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT) constitue un signal fort du rôle de la région en tant que catalyseur des initiatives des acteurs régionaux et intégrateur des programmes et projets contribuant au développement intégré de la région ;
- L'ouverture de larges perspectives d'évolution ascendante dans le transfert des compétences aux régions avec ses trois composantes, propres, partagées et transférables en application des principes de subsidiarité, de progressivité et de différenciation selon les capacités et spécificités de chaque région ;
- Le renforcement du dispositif de financement basé sur des ressources propres et transférées, substantiellement renforcées, et opportunément soutenu et enrichi par les ressources des deux fonds nouvellement créés à savoir le fonds de mise à niveau social et le fonds de solidarité interrégionale, constitue un engagement fort de l'Etat pour accompagner la régionalisation avancée et garantir sa viabilité ;
- La consécration du principe de transfert simultané des compétences et des ressources financières correspondantes s'inscrit également dans le souci de garantir aux régions une gestion saine de leurs finances et des relations équilibrées entre le centre et la région ;
- La dotation de la région de nouveaux organes de gouvernance, notamment la direction générale des services et l'Agence Régionale d'Exécution des projets (AREP).
De même, la réforme consacre l'adoption des modes de gestion modernes basés sur la gestion par objectifs et la mesure des performances ainsi que le principe de la reddition des comptes avec le recours aux techniques de contrôle a posteriori et de l'audit, qui constituent, a priori, des gages de bonne gouvernance et de gestion efficiente et transparente ;
- Le nouveau découpage territorial ramenant le nombre de régions de 16 à 12 selon des critères rationnels et objectifs est d'un apport certain. En effet, il concilie les normes du découpage administratif avec la logique de création d'espaces de développement économique viables ce qui est susceptible de favoriser l'émergence de pôles régionaux de développement équilibrés et intégrés et de contribuer ainsi à résorber les inégalités de développement des territoires.

F - Une régionalisation qui répond aux attentes et suscite de larges espoirs

Dans son rapport « Pour une nouvelle Charte Sociale », le CESE souligne, à juste titre, l'intensité des attentes individuelles et collectives pour accéder aux droits fondamentaux préservant la dignité des citoyens et favorisant la cohésion sociale loin du sentiment de frustration engendré par les disparités sociales et territoriales qui laisse apparaître que « la société marocaine est de plus en plus ressentie comme excessivement inégalitaire et insuffisamment inclusive ».

Aussi, la réduction des inégalités régionales, l'inclusion des citoyens marginalisés dans le cycle de développement économique ainsi que le partage équitable des richesses produites par le pays constituent-ils l'essentiel des attentes auxquelles aspirent légitimement ces populations.

Le développement économique, social, environnemental et culturel, intégré et équilibré de toutes les régions du Royaume, la résorption du chômage, en particulier celui des jeunes, la consolidation du rôle de la femme dans l'évolution de la société, l'amélioration des conditions de vie des citoyens, la libération des énergies créatives et l'encouragement de l'initiative privée sont autant d'attentes que la gestion de proximité favorisée par la régionalisation doit pouvoir transformer en un vécu quotidien instaurant par là un climat de responsabilité collective et une consolidation de la confiance dans les institutions électives.

En tant que réforme multidimensionnelle, il est attendu que des réformes d'égale importance et portée puissent la conforter et lui succéder dans le sens d'une refonte des structures de l'Etat pour accéder à une véritable régionalisation avancée.

La déconcentration de l'administration et partant le transfert du pouvoir de décision central en faveur des différents échelons territoriaux, selon des normes bien définies, constitue un corollaire incontournable de la régionalisation. Cette réforme de gouvernance administrative tant souhaitée et attendue, devrait favoriser le développement territorial basé autant sur des politiques publiques intégrées et issues d'une vision partagée entre le centre et la région que sur une gestion publique de proximité, efficace, et efficiente.

L'avènement de la régionalisation avancée suscite des espoirs pour que de nouvelles élites politiques, conscientes des responsabilités qui leur incombent, saisissent cette opportunité et ce tournant majeur afin de faire un meilleur usage des pouvoirs et moyens mis à leur disposition dans le cadre d'une gouvernance responsable, transparente et au service des citoyens et de l'intérêt général en rupture avec toutes les pratiques qui ont, ici ou là et par moments, pu ternir l'image de la décentralisation.

L'extension des libertés et la consolidation continue et régulière de l'édifice démocratique s'est accompagné d'un développement remarquable de la société civile, qui reflète, une parfaite illustration de ces progrès.

Il est donc légitime que la régionalisation avancée soit interpellée, au vu des nombreuses attentes du milieu associatif, et donc de la société, sur les formes d'expression de la pratique de la démocratie participative et sur la prise en compte effective des positions et attentes exprimées par les acteurs de la société civile.

Le Maroc, fort de ses avancées sur les plans démocratiques, des droits et libertés, et conforté par sa stabilité politique et les réformes économiques engagées, est cité en modèle qui suscite sur le plan régional et international un intérêt pour les réalisations accomplies et celles restant à accomplir.

A ce titre, la dimension et l'impact de la régionalisation avancée ne se limitent point au front intérieur du fait que son succès amènera dans son sillage des retombées positives pour le Maroc sur le plan international notamment pour notre première cause nationale.

Le Souverain marocain a explicitement affirmé dans son discours du 3/1/2010 « entendre placer, entre autres objectifs majeurs, les provinces du sud récupérées parmi les premiers bénéficiaires de la régionalisation avancée ».

Cette affirmation, est loin d'être un simple vœu ou objectif lointain puisqu'elle est aujourd'hui une réalité de terrain après le lancement à Laâyoune du plan de développement des provinces du sud à l'occasion de la célébration du 40^{ème} anniversaire de la marche verte.

II • Etat des lieux et défis à relever

Dans cette partie, il sera davantage question d'analyser les tendances lourdes ayant marqué l'évolution de la décentralisation et de la déconcentration.

Il s'agira ensuite d'identifier, plus que les acquis, les zones d'ombre qui les ont entachées pour faire en sorte que dans le processus de mise en œuvre de la régionalisation avancée, les enseignements utiles soient tirés et que cette réelle opportunité soit saisie pour engager un cercle vertueux de réformes et lever toutes les incertitudes qui pourraient encore subsister et gêner la pleine réussite du Maroc des régions.

1 - Etat des lieux de la décentralisation et de la déconcentration

A - Une décentralisation en évolution permanente avec des performances en deçà des espérances

Les choix du Maroc pour la démocratie représentative pluraliste et la décentralisation constituent des options stratégiques irréversibles depuis l'indépendance.

Sur le plan institutionnel ce 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 timidement 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. Cette même année a été marquée par un nouveau découpage communal se traduisant par la création de 668 nouvelles communes.

Le fait notoire dans cette évolution réside dans le traitement privilégié réservé aux communes comparativement aux autres collectivités territoriales, de par le pouvoir de décision qui leur a été reconnu et les moyens financiers conséquents mis à leur disposition par la charte de 1976 notamment l'affectation à leur profit de 30% des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée.

Depuis, le mouvement des réformes s'est étendu en faveur principalement des communes pour embrasser divers aspects de leurs prérogatives, finances, règles de fonctionnement de leurs organes et statut de leurs élus. En effet, les domaines de compétence, le volume des moyens et ressources et les marges de manœuvre attribués n'a pas été d'égale importance pour les trois strates des collectivités territoriales.

Un avantage substantiel a été concédé en faveur des communes, privilégiées dans la perspective d'un encadrement organisationnel maîtrisé du territoire, d'un apprentissage de l'exercice démocratique graduel et d'un exercice pratique de formation des élites.

Le souci permanent des pouvoirs publics consistaient à préparer les communes à jouer pleinement leur rôle et responsabilité pour servir au plus près et en priorité la population et satisfaire leurs attentes dans leur expression quotidienne et aboutir in fine au développement local et à la cohésion sociale souhaités.

La maturité de l'expérience communale et ses apports qu'on ne saurait éluder, du moins sur le plan institutionnel, engagée depuis près de 40 ans par référence à la charte de 1976, ses enseignements cumulés, et les limites objectives du centralisme étatique face aux défis que notre pays est appelé à relever dans divers domaines, justifient dans une large mesure le nouvel élan que prend aujourd'hui la décentralisation pour la porter à une autre étape décisive, plus évoluée et en adéquation avec les aspirations et les défis de notre pays en tirant profit des enseignements de la pratique des années passées.

Au regard des différentes évaluations effectuées sur la décentralisation, particulièrement au niveau communal, les régions et les provinces et préfectures ne jouant jusque-là, qu'un rôle secondaire et peu significatif, le sentiment général qui l'emporte est celui de la déception quant aux performances réalisées, jugées globalement en deçà des attentes et en tout cas pas à la mesure des moyens mobilisés et espoirs placés.

Les griefs faits à la pratique de la décentralisation, principalement à la gestion communale, et ses insuffisances tiennent à la combinaison de plusieurs facteurs inhibant leur action opérationnelle pouvant être ramenés globalement à deux niveaux, institutionnel et de gouvernance.

a - Des pouvoirs et des moyens différenciés et déséquilibrés

Sur le plan institutionnel, l'absence de pouvoir de décision et de moyens pour les régions et les conseils provinciaux et préfectoraux est synonyme de léthargie de ces deux échelons territoriaux importants les empêchant de jouer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre d'une décentralisation équilibrée, complémentaire et solidaire avec les communes et le pouvoir central.

Au niveau des moyens on notera notamment la faiblesse des ressources humaines dont l'effectif ne dépasse pas 378 personnes pour toutes les régions et « la portion congrue » illustrée par les parts respectives des régions dans les recettes globales des collectivités territoriales et les transferts de l'Etat atteignant respectivement à peine 16% et 5% contre 80% et 74% pour les communes³.

L'engagement de la décentralisation dans ses différentes étapes et évolution institutionnelle constituait, certes, un exercice intéressant et riche d'enseignements dans la pratique de la démocratie locale. Cependant, cet exercice, en plus du fait qu'il est resté longtemps confiné géographiquement dans les périmètres des communes, s'était constamment accompagné d'une dose accentuée d'observation et de prudence sous forme d'une tutelle jugée assez pesante.

Cette situation a été interprétée et/ou exploitée comme une couverture des errements de cette expérience aboutissant à une déresponsabilisation des élus qui s'estimaient affranchis du jugement de leurs électeurs et de toute autre forme sérieuse de reddition des comptes.

La composition hétéroclite des conseils communaux, et les tiraillements politiques résultant des égoïsmes partisans ne favorisaient pas la constitution de majorités stables et homogènes capables d'assurer la conduite des affaires locales dans un esprit de responsabilité collective au service de l'intérêt général et du citoyen.

Le centralisme outrancier pratiqué par l'appareil administratif de l'Etat a, pour sa part, constitué un autre handicap majeur sur la voie de la gestion de proximité.

Une déconcentration parallèle au processus de décentralisation et à doses homéopathiques, si elle avait été décrétée à temps, aurait pu apporter un soutien précieux aux édiles locaux dans l'approche des problèmes, la programmation des projets, l'intégration des actions de développement, la mutualisation des moyens, et l'assistance à la mise en œuvre des projets. Elle aurait certainement pu permettre ainsi d'atteindre l'objectif recherché à travers la décentralisation qui réside dans la satisfaction des besoins essentiels des populations et l'amélioration de leur vécu quotidien.

L'image institutionnelle « brouillée » des conseils provinciaux et préfectoraux à la fois jouissant de statut de collectivité locale et constituant dans la pratique un échelon de régulation et de commandement de l'administration territoriale, illustrée par la confusion des moyens et des ressources, accentue l'attitude dubitative du citoyen vis-à-vis du processus de décentralisation.

b - Une gouvernance chancelante et peu efficace

Le spectre immensément large des compétences propres et transférables au profit des communes comparé à l'indigence des compétences humaines, aggravée par le volume pléthorique du personnel communal (153 000 fonctionnaires absorbant près de 60% des dépenses de fonctionnement) et la faiblesse de la gouvernance caractérisée par une administration locale inefficace, peu professionnelle et mal encadrée (coût salarial de 5800 DH contre 13000DH dans l'administration selon le rapport de la Cour des comptes de 2013) ont conduit à des dysfonctionnements nombreux, des dérives comportementales et des résultats modestes au regard des moyens mobilisés et des attentes des citoyens.

La gestion défectueuse du patrimoine des communes et la non exploitation rationnelle du potentiel de ressources financières a condamné ces dernières dans leur grande majorité, notamment les communes rurales, à s'inscrire dans une logique de survie et de dépendance forte et permanente par rapport aux rallonges étatiques (autorisations spéciales de crédits supplémentaires, communément désignées par « les A.S »).

Ces A.S servaient juste à assurer la couverture de leurs besoins de fonctionnement, essentiellement la paie du personnel, et certaines dépenses de fonctionnement revêtant un caractère obligatoire (eau, électricité, dettes...) les privant de toute initiative d'investissement dont le volume demeure sans commune mesure avec aussi bien leurs missions et prérogatives qu'avec les attentes légitimes des citoyens.

Dans son avis rendu par le Conseil Economique, social et Environnemental sur l'Investissement public, ce dernier souligne à ce propos la quote-part extrêmement faible des collectivités territoriales dans l'effort global d'investissement public atteignant à peine 4%.

Les prévisions du projet de loi de finances pour l'année 2016 annoncent une contribution, toujours insuffisante, estimée à 13,5 milliards soit 7,14% par rapport à l'enveloppe globale de l'investissement public ce qui confirme le poids relativement peu significatif des collectivités territoriales dans le domaine de l'investissement et illustre une atonie locale à laquelle il convient de remédier.

La prééminence du pouvoir de décision de l'administration centrale, en dépit des efforts et résultats obtenus, montrent leurs limites et déficiences à affronter une demande pressante et légitime des populations et des problématiques de développement diversifiées et de plus en plus nombreuses et complexes.

Seule une gestion de proximité peut corriger les dysfonctionnements nés de cette situation à travers une nouvelle répartition rationnelle et équilibrée des compétences, des responsabilités et des moyens d'action équitablement répartis entre les différents acteurs de développement et échelons de pouvoir agissant légalement dans le cadre des institutions démocratiques du pays.

Les avancées accomplies à différents niveaux tout au long du parcours de la décentralisation, ont malheureusement été ternies par les dysfonctionnements inhérents à la gestion communale, lesquels ont été suffisamment mis en lumière par toutes les instances officielles de contrôle des finances publiques, et à leur tête la Cour des Comptes.

En effet les insuffisances au niveau de l'organisation de l'administration locale, la qualification très limitée du personnel assurant les responsabilités de gestion du fait local, l'absence d'outils appropriés et modernes de management et l'absence de participation effective et d'implication des populations dans la gestion du fait local, le tout combiné à un sentiment d'irresponsabilité et d'impunité chez certains élus, ont conduit aux constats de défaillances à divers niveaux.

Les missions essentielles consistant dans la garantie de prestations de base aux citoyens (eau, électricité, assainissement gestion des déchets et ordures, transport, loisirs...), notamment celles exercées en mode de gestion déléguée, n'ont cessé de soulever des problèmes de disponibilité, de qualité, de transparence et de coût remettant en cause les résultats des diverses expériences engagées dans ces secteurs.

L'urbanisme et l'habitat est un autre domaine de compétence des communes où le mécontentement et les abus ont été souvent soulignés, privant ainsi les citoyens d'un cadre de vie convenable et conforme aux normes de qualité et de bien-être, notamment dans les zones défavorisées et pour les populations les moins nanties.

A ce titre, on notera également le peu d'intérêt accordé à la promotion des patrimoines culturel et environnemental qui constituent des richesses matérielles et immatérielles inexploitées voire parfois sacrifiées.

Les actions multiples de rattrapage et de réhabilitation coûteuses menées par le pouvoir central pour atténuer les dégâts et corriger les désordres constatés à travers notamment les programmes de réhabilitation urbaine de première et de deuxième génération montrent en fait, s'il en est besoin, les limites de la gestion communale en la matière sans pour autant éviter l'effet néfaste de ces dysfonctionnements sur la confiance des citoyens dans la capacité des élus locaux à résoudre leurs problèmes et à gérer des pans entiers de responsabilités qui leur ont été confiées par le législateur.

La faiblesse de la gouvernance financière est aussi une caractéristique saillante de la gestion communale illustrée par le désintérêt total des élus par rapport au développement des ressources financières des communes.

En effet, et selon le rapport de la Cour des Comptes pour l'année 2013, 78% des recettes sont composées de recettes de transfert (60%) et de ressources fiscales gérées pour compte par l'Etat (18%). Le peu de maîtrise de l'assiette et du recouvrement des taxes et redevances propres ainsi que la gestion défectueuse du patrimoine sont révélateurs de mauvaise gestion et source d'affaiblissement de l'autonomie financière des communes.

Les montants extrêmement élevés des restes à recouvrer à fin 2014 (plus de 20 MM DH) et des reports de crédits d'investissement non consommés pour la même année (23,4 MM DH) sont à eux seuls révélateurs de la faiblesse de la gouvernance financière des collectivités territoriales et principalement des communes⁴.

La garantie de l'équilibre budgétaire pour les dépenses de fonctionnement par le système des rallonges budgétaires géré par le département de tutelle, les arrières pensées électoralistes, ainsi que l'absence d'une administration fiscale d'assiette et de recouvrement propre aux communes et professionnellement qualifiée expliquent la quasi-démission des élus locaux par rapport à cet aspect crucial de la gestion communale.

En matière de gestion budgétaire, le non-respect des procédures budgétaires, comptables et des marchés, l'opportunité douteuse et la mauvaise qualité de certaines réalisations ont souvent jeté des suspicions sur la régularité des opérations réalisées et contribué ainsi à ébranler la confiance du citoyen dans la gestion communale.

B - La Déconcentration, une réforme incontournable, qui tarde à venir

La déconcentration de l'administration vise un meilleur déploiement des politiques publiques de l'Etat et une meilleure qualité des prestations de service public sur le territoire au moyen d'un transfert du pouvoir de décision et des moyens d'action du centre vers le territoire et la prise de décision au plus près de l'utilisateur avec la célérité, la qualité et le meilleur coût pour la collectivité.

Il s'agit en l'occurrence d'un mode de gouvernance administrative moderne dont le souci est d'élever au plus haut niveau l'efficacité des politiques publiques, d'améliorer la qualité du service public et de faciliter l'accès des usagers à tous les services essentiels et au bien-être social.

Dans la pratique de l'administration marocaine, des facteurs objectifs liés à l'étendue du territoire et à l'insuffisance des ressources humaines et financières ont justifié pendant une bonne période et jusqu'au début des années 90, la limitation de ce mouvement pour le cantonner dans une déconcentration organique et géographique de l'administration. Ce mouvement, nécessaire mais non suffisant, s'est étendu au fil des années au détriment de la déconcentration des pouvoirs de décision dont le champ est resté très restreint et presque confiné au domaine du sous-ordonnement des dépenses et de tutelle des communes rurales confiée aux Gouverneurs.

4 - Déclaration du Ministre de l'Economie et des Finances au journal "l'Economiste" du 26/10/2015.

La charte communale de 1976 et la pression des élus, de plus en plus exigeants sur la présence de services extérieurs de l'administration plus opérationnels, a donné lieu à l'élaboration d'un décret en 1993 resté lettre morte du fait qu'il portait ses propres limites.

Il prévoyait en effet une déconcentration tronquée par dévolution du pouvoir de décision sous forme exclusive de la simple délégation de signature, et marque en fait le peu d'enthousiasme du pouvoir politique central d'engager cette réforme sous des prétextes variés et peu convaincants, en brandissant notamment le manque de moyens et le manque de compétence des services extérieurs alors que la véritable raison résidait plutôt dans la volonté de différer au « calendrier grecque » cette réforme compte tenu de sa complexité et surtout de ses retombées supposées quant à l'érosion du pouvoir central du gouvernement.

L'année 2002 va connaître une impulsion Royale très forte à travers la déconcentration des compétences liées à l'acte d'investir et de création d'entreprises, confiées à un guichet unique concrétisé par la création des centres régionaux d'investissement (CRI) dirigés par des cadres supérieurs bénéficiant de statut de directeur central et la dévolution de pouvoirs de décision aux Walis de région en substitution de pouvoirs auparavant détenus par le Premier Ministre et les Ministres concernés par le transfert de ces pouvoirs.

Ce transfert de pouvoirs de décision a été dûment consacré par des textes réglementaires pris en la matière et donné lieu à des retombées indéniables, notamment par rapport aux critères de proximité, de simplification des procédures, de transparence et de raccourcissement des délais de réaction de l'administration.

L'année 2005 a vu, par ailleurs, l'avènement de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) qui a constitué, sous une nouvelle impulsion Royale, une expérience originale en matière de déconcentration, de territorialisation des approches, et d'instauration de démarches participatives.

Les actions de développement social intégré initiées dans le cadre de ce chantier visaient la réalisation de projets à impact immédiat et ciblé au profit des populations marginalisées et vulnérables dans les lieux les plus reculés et marginalisés du territoire et les quartiers pauvres des villes. C'est aussi une expérience pionnière en matière de simplification des procédures de dépenses et de déconcentration budgétaire.

Les tentatives de l'exécutif respectivement en 1993 et 2005 (décret 2-93-625 du 20/10/1993 et décret 2-05-1369 du 21/12/2005) pour engager la déconcentration ont connu malheureusement un même sort qui est l'échec.

Les mêmes insuffisances conceptuelles axées sur la délégation de signature et la multiplication des services extérieurs sans pouvoir réel de décision, laissent apparaître un manque de vision globale et de volonté politique ferme d'engager une vraie déconcentration qui « bat en brèche » l'approche verticale et centralisatrice de l'Administration décriée par tous et ce, malgré l'insistance et les appels répétés de SM le Roi qui a clairement exprimé son désappointement vis-à-vis de l'attitude laxiste du pouvoir exécutif.

Il a en effet déclaré dans un discours d'ouverture de session parlementaire le 11 Octobre 2013 et après avoir évoqué l'avancement du dossier de la régionalisation : « *il appartient*

au gouvernement d'activer l'adoption de la charte de déconcentration administrative d'autant plus que cette initiative relève de sa compétence, et qu'elle ne tient qu'à sa volonté propre. Cette charte Nous l'avons appelée de nos vœux à maintes reprises ».

L'analyse du processus de la déconcentration révèle un paradoxe en ce sens qu'au lieu de précéder la régionalisation et de la préparer, elle en devient un corollaire comme s'il s'agissait d'une mesure d'accompagnement et non d'un réel besoin de modernisation et de bonne gouvernance administrative.

La déconcentration est censée en effet émaner d'une réflexion interne de l'administration mue par le souci de rendre le meilleur service public au plus près du citoyen et traduire la nécessité pour l'administration d'évoluer et de s'adapter aux diverses réformes économiques et institutionnelles engagées par le pays ainsi qu'aux exigences du mouvement de décentralisation et des besoins pressants et légitimes des populations.

2 - Prédominance d'une vision sectorielle et centralisée

L'un des grands défis de la régionalisation avancée réside dans l'intégration des politiques publiques qui constitue une exigence de la gouvernance responsable, de la rationalisation de l'utilisation des ressources et moyens et une réponse globale et appropriée aux attentes des citoyens et des acteurs économiques.

Le fractionnement des solutions apportées aux différentes problématiques et à des moments différents sur l'échelle du temps et du territoire, compliqué par la multiplicité des intervenants et donc des approches et des modes de gouvernance, se paye en faiblesse dans l'évolution des indicateurs de développement et en coûts élevés induits par les actions répétées de rattrapage engagées pour remédier aux insuffisances dues à la compartimentation des politiques publiques prisonnières des logiques sectorielles restreintes.

L'absence de visions stratégiques intégrées et de hiérarchisation des priorités aboutissent à des actions sur le terrain fragmentées et non complémentaires remettant en cause l'optimisation de l'impact des politiques publiques sur les populations et les territoires.

Même les commissions interministérielles, créées aux niveaux central et local, supposées remédier à cette situation ont montré, quand elles se réunissent, dans de nombreux cas, leur incapacité à promouvoir une réelle intégration des politiques sectorielles puisque les membres de ces commissions manquent de pouvoirs de décision et raisonnent selon des logiques sectoriels inconciliables.

Un autre facteur essentiel contribuant à de cette tendance fragmentaire des politiques publiques réside dans l'adoption de logiques de résultats comptables de consommation des crédits budgétaires comme seuls indicateurs de performance au détriment de toute appréciation ou évaluation de l'impact qualitatif de ces politiques sur les populations et les territoires.

Cette logique comptable se trouve favorisée, entre autres, par la technique de la préparation du budget de l'Etat très compartimentée où les arbitrages des dotations en crédits obéissent à des démarches sectorielles, et concurrentielles, au lieu d'être intégrées et complémentaires.

En effet, la forme que revêtent les conférences budgétaires où chacun des secteurs cherche la primauté et la spécificité au détriment des autres secteurs, cumulée avec le processus d'arbitrage opéré pour arrêter les enveloppes de crédits revêtant plutôt un exercice « d'équilibrisme politique chiffré » et de saupoudrage des moyens disponibles que de rationalité économique et financière basée sur une vision intégrée des missions de l'Etat et des programmes et actions pour réaliser ces missions.

Certes, la nouvelle loi organique des finances, apporte à ce propos des innovations substantielles et prometteuses sur le plan conceptuel, cependant elle ne semble pas être allée loin en matière de programmation budgétaire, puisqu'elle consacre dans son article 39 la même approche sectorielle restrictive qui prévaut jusqu'à présent en précisant qu' « un programme est un ensemble de projets ou d'actions relevant d'un même *département ministériel* ou d'une institution et auquel sont associés des objectifs... ».

L'allocation des crédits continuera donc à être effectuée par programmes et actions d'un même département sans se préoccuper des besoins en crédits complémentaires que nécessitera ce programme ou action si la conception et la dotation des moyens budgétaires procédaient d'une approche globale et intégrée à l'amont.

S'il est vrai que la nouvelle loi organique impose, à partir de 2017, la ventilation des crédits par régions, celle-ci ne peut à elle seule constituer un facteur déterminant ni un indicateur crédible du niveau d'intégration des programmes et projets ayant un caractère régional et local et infléchir les visions cloisonnées et centralisatrices des départements ministériels pour la conception et la mise en œuvre de leurs programmes et actions.

Les déséquilibres dans la répartition régionale des investissements publics tels qu'ils ressortent des données du projet de loi de finances pour l'année 2016 sont assez éloquentes quant à l'approche encore très centralisée et peu équitable de la répartition de l'effort d'investissement de l'Etat sur le territoire national. Selon ces données quatre régions (Casa - Settat ; Rabat-Salé - Kénitra ; Tanger - Tetouan - Al Hoceima ; et Marrakech - Safi) s'accaparent à elles seules près de 80% de ces investissements, et ce n'est donc pas un hasard qui fait que ce sont ces mêmes régions qui produisent près de la moitié du PIB national selon l'ancien découpage des régions.

Dans le même ordre d'idées, l'insuffisance des ressources de l'Etat face à des besoins et défis importants et variés, de surcroît dans un contexte budgétaire marqué par des rigidités budgétaires structurelles en raison de dépenses incompressibles (charges salariales, intérêts de la dette, compensation) qui absorbent 83,5% des ressources propres du budget de l'Etat, du reste en rythme de progression très limité (2,68% selon PLF2016), laisse des marges de manœuvre très minces et conduit a fortiori au saupoudrage des nombreuses subdivisions de la nomenclature budgétaire.

Dans ce contexte, les incohérences des politiques publiques au niveau territorial apparaissent comme une contrainte subie face à laquelle les administrations semblent démunies et déresponsabilisées, puisque chacun ne se considère comptable que de son bilan quantitatif sectoriel en fonction des moyens mis à sa disposition par le budget de l'Etat.

3 - Les défis à relever pour une meilleure intégration des politiques sectorielles

En évoquant l'intégration des politiques publiques comme élément essentiel et incontournable dans l'action de l'Etat pour atteindre les objectifs de développement, il faut en fait renvoyer à un faisceau de défis à relever pour parvenir à asseoir une vision intégrée de ces politiques.

La régionalisation avancée, comme cela a été rappelé, est un prélude à une réforme globale et ambitieuse de l'Etat. L'étendue des domaines qui seront impactés par cette réforme et les délais raisonnables que nécessite sa mise en œuvre face à l'évolution accélérée de l'environnement national et dans le monde, exige tout d'abord une rationalisation du temps et des ressources et nécessite la mobilisation et l'engagement de l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs et précis visant la création des richesses et la répartition équitable de ces richesses entre les territoires et les populations.

En effet, le temps et les ressources, lorsqu'ils sont mal considérés voire négligés dans l'élaboration des politiques et programmes d'action entraînent souvent des coûts supplémentaires pour la collectivité et un report de résultats et impacts à des échéances indéfinies, ce qui peut être interprété comme une incapacité des pouvoirs publics à affronter les réalités, voire conduire à une banalisation du comportement irrationnel de différer les décisions à des échéances indéterminées.

Certaines problématiques ne supportent pas le temps d'attente et revêtent une urgence particulière, l'inaction et l'immobilisme ne font que les aggraver au point de les transformer en de véritables boulets et handicaps majeurs dans le processus de développement pouvant même constituer, dans certains cas de figure, une menace pour la paix et la cohésion sociale.

L'étendue, la panoplie et l'urgence des besoins associés à l'effort de développement dans différents domaines économiques, sociaux, culturels et environnementaux bute sur la modestie relative des ressources financières de l'Etat et des collectivités territoriales pour faire face à ces besoins.

En effet, la rigidité des structures budgétaires de l'Etat, évoquée plus haut, laisse peu de marge de manœuvre pour répondre de façon frontale et massive aux défis et enjeux aussi importants les uns que les autres des différents secteurs et domaines de responsabilité de l'Etat. En outre, elle empêche, faute de priorisation et hiérarchisation des besoins et de vision intégrée des problèmes et de leurs solutions y compris sur le plan budgétaire, d'enregistrer des grandes avancées.

Le manque d'intégration des politiques publiques apparaît ainsi à la fois comme cause et conséquence de l'incohérence et de la non complémentarité de certaines actions des pouvoirs publics surtout quand la résolution d'une problématique implique une multiplicité d'intervenants et la conjonction des ressources et moyens de ces intervenants.

Les collectivités territoriales, pour leur part, en sus de la modicité de leurs ressources, se trouvent dans une situation similaire de faiblesse de ressources financières face à l'immensité des besoins, avec toutefois des raisons différentes à l'origine de cet état de choses.

L'« indigence financière » réside pour les collectivités territoriales et surtout les communes autant dans la non exploitation de leur potentiel fiscal considérable que dans la mauvaise gouvernance financière et la maîtrise peu aboutie des techniques de rationalisation de la dépense.

Cependant, le principal défi à relever réside dans la création des conditions favorables à la création des richesses, à leur juste répartition, à la lutte contre le chômage et à la résorption des inégalités sociales et territoriales. L'efficacité des politiques publiques reste en effet sujette à caution tant que les indicateurs économiques et sociaux ne sont pas au niveau optimal garantissant le bien-être et la dignité de tous les citoyens là où ils se trouvent sur le territoire.

La régionalisation avancée instaure le cadre institutionnel et répartit les missions, les rôles, et les moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales, ce qui ne doit pas être interprété comme une sanctuarisation des domaines d'influence mais plutôt comme une rationalisation dans l'organisation des tâches pour atteindre un même objectif, car c'est ensemble et non chacun à part que les différents acteurs de développement pourront relever les défis précités.

L'intégration des programmes et actions et de leurs supports budgétaires doit constituer en conséquence un souci permanent dans tous les processus de planification et de prise de décision à différents échelons.

Devant de tels enjeux et opportunités, la qualité des relations entre différentes institutions, collectivités territoriales et principalement entre le Président de région, le Wali de région, les gouverneurs et les présidents des conseils des trois strates de collectivités territoriales paraissent capitales dans l'animation et la coordination des différents intervenants.

Leur bonne entente, collaboration et franche solidarité constituent en effet un facteur déterminant dans la symbiose et la synergie devant caractériser les interventions respectives des pouvoirs publics, de la région et des autres collectivités territoriales pour servir le citoyen et l'intérêt général.

Une concertation permanente et une coordination continue ainsi qu'un bon partage de l'information pertinente au niveau régional et infrarégional sont nécessaires pour ancrer l'esprit de travail collectif et asseoir une convergence des vues et des initiatives, susceptible de favoriser une meilleure intégration des politiques sectorielles.

III • Démarche pour une mise en œuvre réussie de la régionalisation avancée

La régionalisation avancée, véritable révolution institutionnelle et de gouvernance, avec son ampleur, ses ambitions, ses défis et implications réformatrices diverses et multiformes sur tous les rouages de l'exercice du pouvoir et le partage des ressources aussi bien au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales, impose, comme le corrobore plusieurs expériences étrangères, une vision à moyen et long terme et un cheminement de mise en œuvre progressive et par paliers.

C'est à une véritable « course de fond » que les pouvoirs publics et les responsables régionaux devront se livrer et sont, à ce titre, tenus de prendre toutes les précautions qui s'imposent pour prévenir la précipitation et l'improvisation sans pour autant verser non plus dans les attermoiements et les lenteurs de quelque nature que ce soit qui risquent d'annihiler les espoirs et l'enthousiasme que la régionalisation a suscités chez tous les acteurs.

En effet, la mise en œuvre réussie de la régionalisation impose de relever des défis importants sur plusieurs fronts complémentaires et indissociables que le présent rapport entreprend de traiter. Il s'agit notamment et principalement de:

- Réussir le processus d'implémentation de la régionalisation dans sa phase initiale d'amorçage et de mise en place des structures d'administration et de gestion ;
- Engager une déconcentration administrative réelle et aboutie ;
- Créer les conditions d'une bonne intégration des politiques publiques ;
- Créer les conditions d'une bonne pratique de la démocratie participative ;
- Favoriser le développement économique du territoire ;
- Promouvoir le développement social et la résorption des inégalités ;
- Renforcer les ressources financières de la région ;
- Protéger et valoriser les ressources naturelles.

En raison de l'étendue de ce grand chantier et de ses dimensions multiples, et conformément à l'esprit et à la lettre de la loi sur les régions, une démarche progressive, distinctive et évolutive s'impose pour engager cette réforme institutionnelle qui se conçoit impérativement de façon séquentielle en plusieurs phases.

1 - Réussir impérativement la phase initiale de mise en œuvre

Les acquis potentiels de cette grande avancée démocratique doivent donc inciter à une mobilisation de tous les acteurs pour réussir la mise en œuvre de la régionalisation, notamment dans sa phase initiale, en faisant preuve d'un niveau élevé de responsabilité et de patriotisme dans la déclinaison des principes et finalités assignés par la constitution et les orientations Royales au chantier de la régionalisation.

Il est donc primordial d'accorder un maximum d'intérêt et d'attention à cette phase de démarrage qui donnera le tempo aux différentes séquences de la mise en œuvre de la régionalisation et marquera le succès du processus dans sa globalité.

L'état d'esprit et le comportement, positif et volontariste, de tous les acteurs face aux changements profonds et nécessaires attendus prend toute son importance dans ce processus où la méfiance ou le laxisme conservateur doivent céder la place à la confiance, et à la détermination d'aller de l'avant vers le progrès promis par cette réforme. Il est donc impératif de veiller à ce que les zones de cohabitation entre les différents partenaires représentent des espaces de convergence et de coopération et non de conflits et de blocages. Le dispositif juridique qui régit les collectivités territoriales et les missions réglementaires du Ministère de l'Intérieur, en sa qualité de tutelle technique de ces collectivités, confèrent à ce département un rôle de leadership en la matière. L'avènement de la régionalisation fait donc monter d'un cran sa responsabilité dans la conduite du processus de mise en œuvre de cette réforme et l'astreint à une réactivité et une efficacité accrues notamment dans l'animation et la régulation des relations entre les différentes institutions et parties prenantes à cette mise en œuvre.

L'importance cruciale que représente la phase initiale d'implémentation, nécessite donc une mobilisation générale et une démarche progressive et pragmatique avec un déploiement séquentiel maîtrisé pouvant être décliné en plusieurs phases.

A - Une bonne appropriation de la réforme comme préalable

Comme dans toute opération de conduite de changement, et sachant que l'évolution des mentalités et des comportements est moins rapide que celle des textes et des institutions, l'adhésion de l'ensemble des acteurs, la bonne compréhension de la réforme et l'appropriation de ses principes, objectifs et implications par tous les acteurs constituent à la fois un challenge et un gage de bon enclenchement des mécanismes de réforme et un atout de la réussite des phases ultérieures de mise en œuvre.

Une large campagne d'explication et de communication, sous forme de séminaires et d'ateliers thématiques, envers l'ensemble des acteurs, et en premier lieu les élus, et partenaires directement impliqués dans ce vaste chantier paraît très utile et recommandée au stade de démarrage.

L'objectif de cette campagne consiste à parvenir à une acception commune et unifiée du concept et principes fondateurs de la régionalisation et à bien définir la délimitation des champs de compétences que ces acteurs doivent s'approprier avant d'en devenir responsables chacun à son niveau de responsabilité et dans le périmètre de ses propres compétences.

Cette action de communication et de sensibilisation doit être doublée d'un effort de vulgarisation à l'attention des autres institutions, et acteurs de la société civile, notamment ceux œuvrant en faveur des femmes et des jeunes censés être les grands bénéficiaires de la régionalisation.

Tous les moyens et techniques de communication et d'information pour y parvenir doivent être utilisés sans parcimonie, et la radio et la télévision nationale doivent assumer leur rôle pour s'engager davantage dans leur rôle d'information et d'éducation aux valeurs de civisme et de participation.

B- La mise en place des organes de pilotage et d'appui

Le déploiement de la réforme et sa conduite tout au long du processus de sa mise en œuvre nécessite quant à lui, un pilotage constant et rapproché à un double niveau, politico-stratégique d'une part et opérationnel d'autre part.

Le politico-stratégique relève entièrement de l'échelon central et nécessite la présence d'une instance de haut niveau pour superviser, animer, orienter, arbitrer, et décider du rythme d'avancement du processus de mise en œuvre et particulièrement du transfert des compétences et de l'affectation des ressources.

Nonobstant le rôle dévolu par le législateur au CESE en matière de suivi des progrès de la régionalisation qui font l'objet d'un examen particulier dans le cadre de son rapport annuel, les appréhensions qui peuvent être exprimées quant à l'effectivité des réformes et/ou à l'application tronquée des dispositions constitutionnelles et des lois organiques sur la décentralisation en général, et les régions en particulier, pour laisser ce chantier crucial évoluer « au fil de l'eau » justifient amplement que cet organe de pilotage puisse être investi également d'un rôle de suivi - évaluation qui lui permet d'interpeler directement tous les acteurs sur le niveau des réalisations et le respect des engagements pris et de rendre compte périodiquement du bilan de la mise en œuvre de la régionalisation et de veiller sur le terrain à faire obstacle aux éventuels réticences ou laxismes dans l'application des réformes attendues.

Pour ce qui est de l'opérationnel, le suivi et l'accompagnement doit être assuré tant au niveau central que régional à travers des organes chargés du monitoring permanent du déploiement de la régionalisation et de l'accompagnement et de l'appui aux régions que l'Etat s'est engagé à apporter à ce grand chantier.

La responsabilité d'accompagnement qui incombe aux départements ministériels durant la phase initiale de mise en œuvre ainsi que le respect des engagements auxquels ils auront souscrit dans ce cadre exigent une connexion permanente de ces départements avec les organes de pilotage et de suivi susvisés, et justifie la création d'un point focal de veille et de mobilisation au niveau de chaque administration concernée.

De même, un effort particulier de mise à niveau et d'adaptation juridique et institutionnelle par rapport aux exigences de la régionalisation s'impose aux départements ministériels concernés qu'ils seraient bien inspirés d'engager dans les meilleurs délais pour répondre aux impératifs de la future réforme portant sur la déconcentration administrative et de l'évolution que de leurs missions touchant aux domaines des compétences sectorielles de l'administration appelées à être partagées et/ou transférées aux régions.

C- Parachèvement du dispositif juridique et mise en place des structures de gestion

Au niveau de cette étape, de nombreuses tâches aussi importantes les unes que les autres devraient être menées de front pour permettre le déploiement des phases suivantes portées davantage sur la planification et l'opérationnel. Il s'agit notamment de :

a - Finalisation des textes réglementaires d'application des lois organiques sur la décentralisation

Le nombre impressionnant des textes réglementaires et législatifs d'application des lois organiques sur les collectivités territoriales (plus de 80), à préparer explique le délai de 30 mois fixé par le législateur pour achever le dispositif juridique à l'horizon de janvier 2018. Pour les régions, pas moins d'une trentaine de textes sont prévus (27 textes réglementaires et 3 lois). Il demeure cependant indiqué de donner la priorité à la région, et particulièrement à certains des textes d'application de la loi sur les régions qui méritent d'être préparés dans les meilleurs délais dans la mesure où ils conditionnent la mise en place des organes et outils de gestion et le démarrage des activités opérationnelles des conseils pour lesquels la région est tenue de respecter le délai de 12 mois fixé par la loi organique sur les régions .

Parmi ces textes, on peut identifier précisément ceux relatifs :

- à la préparation des PDR et des SRAT ;
- aux fonds de mise à niveau sociale et au fonds de solidarité interrégionale ;
- aux mesures d'accompagnement de l'Etat à la mise en œuvre de la régionalisation ;
- aux avances du trésor sur les ressources fiscales et quotes-parts des régions dans les recettes fiscales étatiques ;
- à la programmation budgétaire triennale, la nomenclature budgétaire et les virements de crédits ;

Aussi, un délai de parachèvement du dispositif juridique ramené à 12 mois paraît-il mieux adapté aux contraintes spécifiques de la région.

b- Mise en place des organes d'administration et de gestion opérationnelle et appropriation des outils et procédures

Il s'agit de la conception du schéma d'organisation et de la mise en place de l'appareil administratif de la région devant comprendre impérativement, comme l'exige la loi organique sur les régions, une direction générale des services et une direction des affaires de la présidence du Conseil.

Cette phase devra également aboutir à la finalisation de l'organigramme, au recrutement du personnel, aux mises à disposition et/ ou détachement de personnel au profit de l'administration régionale, et à la nomination de responsables et de conseillers du président du conseil régional.

Il s'agit aussi de la mise en place de l'agence d'exécution régionale de projets (AREP), de la nomination de son directeur et de la constitution de la commission de supervision et de contrôle de cette agence.

Pour toutes ces décisions l'aval du Ministère de l'Intérieur est exigé par la loi organique susmentionnée et un délai de 12 mois à partir de la publication de la loi organique sur les régions est fixé pour achever cette phase de mise en place des structures gestionnaires devant prendre fin, compte tenu du délai imparti, en Octobre 2016.

Si la tâche paraît peu simple, en revanche, il y a là une précieuse et réelle opportunité que les régions soient amenées, à partir d'une situation organisationnelle antérieure pratiquement vierge, à bâtir une nouvelle organisation administrative en mesure de relever les défis de la régionalisation et de promouvoir une bonne gouvernance.

A ce propos les décideurs seront bien inspirés de tirer les enseignements utiles sur le retour d'expérience des communes pour ne pas répéter les dérapages et errements qui ont hypothéqué l'efficacité et le rendement de l'administration locale.

L'orientation à imprimer à ce chantier devrait pencher vers des structures administratives légères en s'appuyant sur les outils et mécanismes de gestion moderne en matière de management administratif basé sur moins de bureaucratie et faisant la part belle aux nouvelles techniques d'information et de communication.

L'adoption des nouvelles technologies de l'information constitue en effet un choix qui s'impose pour consolider la volonté des pouvoirs publics d'accroître l'efficacité et la qualité des prestations de l'administration régionale, de réduire les coûts et les délais de son intervention, et de garantir la transparence et la moralisation de la vie publique.

L'externalisation, constituerait une autre voie à emprunter pour rationaliser les dépenses du personnel et de fonctionnement courant et améliorer les rendements et l'efficacité de l'administration régionale.

A ce propos, il serait approprié d'opter pour la normalisation des dépenses à travers la détermination de ratios de structures afin d'assurer la maîtrise des dépenses de fonctionnement et particulièrement celles du personnel.

Le législateur a bien prévu les difficultés qui devraient accompagner cette phase qui représente le 1er défi pour la région, d'où tout l'intérêt et l'urgence du texte réglementaire relatif à l'appui et l'accompagnement de l'Etat aux instances de la région dans la maîtrise des outils et instruments d'une bonne gouvernance et meilleur exercice de ses compétences.

Plus que les textes, ce qui compte c'est la disponibilité de cette expertise en qualité et de façon permanente en tant que référentiel et conseil dans les différentes étapes de la mise en œuvre, c'est la raison pour laquelle il serait opportun de prévoir, au moins pour les 3 premières années, la mise en place d'équipes dédiées à l'appui opérationnel et ce à double niveau :

- Au niveau central une équipe pluridisciplinaire, conduite par le Ministère de l'Intérieur, auxquels se joindront les représentants des départements à compétences horizontales directement concernés par la mise en œuvre de la régionalisation, notamment les Finances et la Fonction Publique pour accompagner toutes les phases de mise en œuvre.

L'intérêt de s'adjoindre ces deux départements en particulier réside dans le fait qu'ils soient directement impliqués autant dans la régionalisation que dans la déconcentration.

- Au niveau de chaque région, une équipe sous la conduite du Wali de région comprenant, principalement en son sein, les gouverneurs des provinces et préfectures de la région et les responsables des services déconcentrés, notamment ceux des départements des Finances, de l'Aménagement du territoire et du HCP.

Cette équipe devrait jouer un rôle actif d'appui et de conseil au président de région dans les phases de diagnostic territorial, de planification et de programmation devant aboutir à la finalisation des PDR et des SRAT.

Par rapport aux procédures, et au vu des règles de bonne gouvernance instaurées par la nouvelle loi organique des finances, et en harmonie avec le principe de la gestion budgétaire axée sur les résultats, il semble tout à fait logique et opportun de procéder à l'adaptation de la réglementation relative à la comptabilité publique et au contrôle des dépenses publiques des collectivités territoriales.

En effet, pour donner son plein sens au concept de responsabilisation des ordonnateurs, qui sont, dans le cas d'espèce, également des responsables politiques doublement comptables des résultats de leur gestion vis-à-vis de leurs électeurs et des institutions officielles de contrôle, et compte tenu de la panoplie d'instruments de suivi et de contrôle ainsi que des multiples organes de contrôle internes et externes aujourd'hui opérationnels, il est légitime de se poser la question, déjà évoquée dans les mêmes termes par la commission consultative de la régionalisation, sur l'opportunité de maintenir le contrôle a priori des dépenses pour les collectivités territoriales, notamment la région.

En effet, dans le contexte actuel, et après la consécration légale du principe de la « libre administration » reconnu aux conseils régionaux, ce contrôle perd de son efficacité et ralentit les rythmes d'exécution des projets et offre une certaine couverture et voie à la déresponsabilisation des ordonnateurs.

Renoncer à ce type de contrôle pour lui substituer un contrôle interne, tout en renforçant et systématisant le contrôle a posteriori ne devrait pas créer de dysfonctionnement et donnerait davantage de sens et de contenu aux principes de la « libre administration » et de la reddition des comptes. Cependant, il demeure raisonnable et prudent de prévoir une phase de transition qui verrait s'instaurer un contrôle d'accompagnement personnalisé apportant plus de souplesse et de célérité dans l'exécution du budget et des projets et axant le contrôle a priori sur les actes et décisions stratégiques conformément à l'esprit de la loi organique sur les régions.

Il conviendrait en revanche d'orienter toute l'attention sur le développement des recettes des collectivités territoriales en mobilisant les effectifs de personnel, occupés aujourd'hui à faire le contrôle a priori des dépenses, dans les tâches de contrôle de l'assiette fiscale et du recouvrement des impôts eu égard aux gisements importants de recettes qui demeurent inexplorés et inexploités.

c - Mobilisation de ressources humaines compétentes et qualifiées

Il s'agit d'une opération sensible et déterminante pour l'avenir de l'administration régionale. C'est pourquoi une rigueur absolue doit être exigée pour que seules la compétence et la qualification président au choix des femmes et des hommes qui constitueront le noyau dur d'une administration de métier, devant réunir les critères de modernité, d'efficacité et d'accessibilité à la hauteur des défis que doit relever la région.

Le recours à un système d'embauche assis sur un référentiel emplois-compétences, des contrats à durée déterminée basés sur les résultats et la performance et le recours à l'externalisation sont autant de voies à emprunter pour bâtir des organes à la hauteur des attentes, en particulier pour les AREP dont les missions sont essentiellement d'ordre exécutif, opérationnel et d'ingénierie technique et financière.

Cependant il demeure insensé d'envisager ces mesures, si parallèlement, les pouvoirs publics n'optent pas pour une valorisation de la fonction publique territoriale pour attirer les compétences requises et assurer l'encadrement adéquat, capable de prendre en charge la mise en œuvre de la régionalisation avec ses nombreux chantiers aussi importants et valorisants que ceux traités au niveau des services centraux.

On pourrait donc légitimement plaider pour un statut de la fonction publique locale harmonisé avec celui du personnel de l'Etat. Ceci permettra d'assurer une attractivité des hauts cadres vers le territoire et l'administration des collectivités territoriales et favoriser la mobilité et la rationalisation de la gestion des effectifs de l'administration locale et étatique et bannir, une fois pour toute, la vision « punitive » des affectations hors de la capitale administrative.

Cette harmonisation demeure cependant tributaire d'une refonte du statut de la fonction publique en vue de l'adapter aux exigences des réformes stratégiques que le Maroc a connues et lui conférer une cohérence avec les logiques de méritocratie, et les principes de management public moderne exigeant responsabilité, motivation et reddition des comptes.

L'occasion de bâtir une nouvelle administration régionale devrait être aussi une opportunité pour traduire dans les faits le principe d'égalité des chances pour le genre, notamment pour la nomination des futurs responsables ainsi que la consécration d'une politique de formation continue axée sur les besoins et les métiers de la région en concordance avec un référentiel emplois-compétences et une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

Les mises à disposition et les détachements des autres collectivités, administrations ou établissements publics méritent d'être menées avec toutes les précautions nécessaires sur la base des seuls critères du mérite et dans des proportions évitant la pléthore et les considérations subjectives, en tirant les enseignements utiles sur le retour d'expérience des communes. Le premier lot de ces ressources humaines devrait bénéficier d'un cycle spécifique de formation approfondie axée sur les métiers les préparant à leurs nouvelles fonctions.

Il est aussi souhaitable, le cas échéant, que de hauts cadres expérimentés de l'administration et /ou d'établissements publics puisés dans les filières techniques et financières puissent être mis à la disposition des régions pour une période limitée pour faire aboutir l'opération cruciale d'amorçage de la gestion régionale.

Il ne faut pas non plus exclure, le cas échéant, la possibilité de recourir, suivant des formules souples d'appoint, à de hautes compétences du public comme du privé à la retraite qui peuvent s'avérer utiles à titre individuel ou collectif, notamment dans la phase initiale de mise en œuvre et de montée en charge des nouvelles régions.

Pour les AREP, le recours à des effectifs limités d'encadrement en position de détachement de l'administration et d'établissements publics devrait constituer une solution d'appoint pour privilégier le recrutement en externe, de préférence par voie contractuelle, qui semble un choix approprié pour éviter la « fonctionnarisation » de ces agences.

D- Le diagnostic de base

La connaissance des forces et faiblesses, des opportunités et menaces de chaque région est une étape indispensable qui doit précéder la préparation des PDR. La conduite d'une analyse de type « S.W.O.T » avec une approche participative est une occasion précieuse de partage des constats, des visions et de sensibilisation des acteurs aux défis majeurs à relever pour l'atteinte d'objectifs communs et l'appropriation des projets d'avenir pour la région.

La prise en considération du capital immatériel dans toute sa diversité et richesse doit constituer un des leviers de développement territorial et un marqueur des stratégies et plans de développement et de compétitivité régionale.

Les enseignements et résultats de cette analyse nourris par les données et indicateurs pertinents disponibles au niveau des départements des Finances (DEPF) et du Haut-commissariat au Plan devront permettre d'établir un bilan d'entrée d'indicateurs significatifs de développement pour chaque région.

Ce bilan serait un point de départ pour formuler les ambitions stratégiques raisonnables conformes aux potentialités de la région concernée et donner lieu à une vision stratégique régionale intégrée et homogène avec les orientations stratégiques nationales et sectorielles.

Cette stratégie devrait elle-même être déclinée en objectifs précis et mesurables à atteindre qu'il convient de fixer à partir d'un inventaire de priorités qui constitueront l'ossature du plan de développement régional.

E- La préparation des programmes de Développement Régionaux (PDR)

a - Les objectifs

Dans son discours du 30 juillet 2015 à l'occasion de la fête du trône, SM le Roi a affirmé « *C'est pourquoi nous avons fait de la préservation de la dignité du citoyen la finalité de toutes les réformes politiques et sociales et de toutes les initiatives vouées au développement. En effet,*

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 ».

Cet extrait est très éloquent et résume bien les données de l'équation à résoudre et la logique qui doit guider les politiques publiques en plaçant la dignité humaine au-devant des objectifs assignés à toute politique de développement.

L'idéal à atteindre serait d'assurer un « smig » social et vital à tous les citoyens pour surmonter les effets néfastes des inégalités et de l'exclusion.

Michel Marmot, expert de renommée mondiale et professeur à " l'University Collège de Londres " résume pour sa part et à sa manière la problématique de résorption des inégalités en affirmant que « *le problème vient des inégalités dans la manière dont les gens naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent, mais aussi des inégalités de pouvoir, d'argent et de ressources*⁵ ».

Ainsi, et en dépit des efforts et progrès accomplis par les pouvoirs publics, des inégalités frappantes persistent et prolongent le déséquilibre qui a marqué le développement régional dans notre pays qui, sous l'effet du nouveau découpage des régions, connaît même un certain approfondissement du fait de la redéfinition des espaces géographiques délimitant les nouvelles régions.

Les données statistiques actualisées montrent en effet que quatre régions (Casablanca-Settat ; Rabat-Salé-Kenitra ; Souss-Massa et Fès-Meknès) accaparent à elles seules 63.8% du PIB national contre 47,4% sous l'ancien découpage⁶.

Par rapport aux inégalités touchant le niveau social des populations, ainsi que l'affirme le HCP, « le Maroc peut se prévaloir d'avoir été en mesure d'honorer ses engagements au titre des objectifs du millénaire de développement en 2015 » enregistrant notamment un recul de la pauvreté et de la vulnérabilité suite à une amélioration du niveau de vie par habitant de 3,3% et une inflexion des inégalités de 4,7% durant la période 2001-2014.

En revanche et selon le même constat du HCP, le niveau de vulnérabilité dans le rural, se maintient à un niveau élevé estimé à 18%. Il s'ensuit que la poursuite des efforts doit davantage être soutenue et focalisée sur la suppression de ces inégalités que le Maroc des régions ne peut encore tolérer.

La préparation des PDR, qui constitue une étape cruciale coïncidant avec la 1^{ère} année de législature des conseils régionaux doit s'inscrire dans cet objectif et produire des résultats concrets dans cette quête d'équité et d'équilibre régional.

L'importance de ce document ressort des dispositions de la loi sur les régions, notamment son article 83 qui fixe le contenu et les modalités d'élaboration des PDR.

Les maîtres mots à propos de ce document important, qui doit être préparé sous la supervision du Président de région, sont l'approche participative, la convergence avec les orientations stratégiques et politiques de l'Etat ainsi qu'avec celles du schéma régional

5 - "L'écart de santé: un défi dans un monde inégalitaire" extraits publiés par "The Gardian" et repris dans "Courier International"

6 - La région de Marrakech-Tensift-Al Haouz faisait partie de ce groupe en lieu et place de la région de Fès-Boulmane

d'aménagement du territoire (SRAT) et la coordination avec le Wali de région en sa qualité de représentant du pouvoir central et de coordonnateur des services déconcentrés de l'administration centrale.

L'importance de cette étape exige en conséquence, un soin minutieux dans la détermination des objectifs, le choix de la méthodologie de travail appropriée et la mobilisation des ressources et moyens pour y parvenir.

Ainsi, et en accord avec ce qui précède, la première priorité et palier dans le processus de développement consistera dans la résorption des inégalités et la satisfaction des droits fondamentaux des populations en situation de détresse sociale en harmonie avec les exigences du développement humain intégré et en totale cohérence avec les nouveaux objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies pour la période 2015-2030.

Ces objectifs doivent constituer la pierre angulaire d'un programme global de développement durable intégré et inclusif inspiré des stratégies et politiques publiques et reflétant les besoins essentiels et prioritaires de la région en synergie avec le grand chantier qui sera engagé par l'Etat sous impulsion Royale pour les territoires éloignés et enclavés.

Les programmes et actions identifiés doivent prendre en compte les spécificités et capacités de la région et être centrés sur des projets d'une faisabilité avérée, en nombre limité mais à fort impact sur les populations loin de toute surenchère dépensière.

Au bilan d'entrée réalisé en phase de diagnostic doivent donc être associés des indicateurs cibles de développement durable de la région, eux-mêmes indexés sur ceux adoptés par les Nations Unies et viser essentiellement de résorber les inégalités touchant les Hommes et les territoires et de préserver la dignité et les droits fondamentaux de tous les citoyens là où ils se trouvent.

Le développement économique, social, environnemental et culturel du territoire et la recherche du bien-être social des citoyens constituera le second palier des priorités pour lequel la région aura à dévoiler ses ambitions et déployer sa stratégie à moyen et long terme.

Elle doit pour cela développer son génie local en s'appuyant sur ses potentialités et spécificités et en garantissant la disponibilité des moyens et ressources qu'elle est en mesure de mobiliser en synergie avec l'Etat, les autres collectivités territoriales, le secteur privé et, le cas échéant, la coopération internationale.

Pour cela, elle doit s'armer de l'expertise externe appropriée pour définir son projet d'avenir et mobiliser toutes les énergies et compétences régionales dans le but de développer un environnement favorable à la promotion de l'attractivité et de la compétitivité de la région au niveau national et international et bâtir un « projet région » auquel s'identifieront toutes les forces vives de la région et se mobiliseront pour le réaliser.

Vu son importance, un chapitre à part sera réservé dans ce rapport au traitement de la question du développement économique et de l'amélioration des ressources des régions.

b - Approches méthodologiques et de participation

Au stade du premier PDR, il convient d'exploiter les résultats du diagnostic réalisé précédemment et de les partager avec les autres partenaires publics et privés et principalement l'administration et les collectivités territoriales pour à la fois, assurer la bonne coordination avec les services déconcentrés de l'administration et favoriser la complémentarité et l'intégration avec les programmes initiés par l'Etat et les établissements publics, et engager les partenariats utiles pour la mise en œuvre du PDR.

Pour ce premier exercice d'élaboration du PDR, la voie semble toute tracée par le dernier discours du Trône du 30 Juillet 2015, qui a défini un vaste programme de mise à niveau territorial pour les régions éloignées et enclavées, les zones sahariennes arides et les oasis et de montagne pour une enveloppe globale de 50 milliards de dirhams portant sur la réalisation de 20800 projets devant profiter à 12 millions de citoyens.

Ce programme qui intéresse toutes les régions du royaume à des niveaux différents en fonction des déficits accusés ici et là, devrait déboucher sur un partenariat Etat-Régions, et constituer le noyau dur de la programmation du PDR pour au moins les deux premiers mandats de la régionalisation.

Ce programme prioritaire gagnerait par ailleurs à être conforté par des projets complémentaires de résorption des déficits, de renforcement des infrastructures de base et d'amélioration du potentiel de développement régional et d'attractivité du territoire.

La programmation du PDR devrait par ailleurs, adopter une hiérarchisation des projets en prenant en compte successivement les projets en cours d'achèvement, les projets réunissant les conditions de lancement immédiat et, le cas échéant, les projets nouveaux, si les conditions de leur faisabilité technique et financière sont satisfaites, en privilégiant les projets favorisant des initiatives de coopération solidaire avec les autres collectivités territoriales et présentant des opportunités de levier de financement et d'intérêt général.

Pour les programmes de mise à niveau territoriale, une intégration, au niveau de l'exécution, avec les programmes de l'INDH paraît indiquée pour capitaliser sur les acquis de ce grand chantier, optimiser l'effet levier de financement et mutualiser les procédures, instances et outils de gestion et de gouvernance selon des modalités à fixer par voie contractuelle entre l'Etat et la région.

La concertation large avec l'ensemble des acteurs de la région est essentielle comme l'exige la loi organique sur les régions.

En effet, outre le fait que la préparation du PDR doit converger avec les orientations stratégiques des politiques publiques ainsi que celles des SRAT existants, la concertation prônée doit prendre en compte les attentes des acteurs locaux et de la société civile organisée.

Hormis les mécanismes de concertation prévus par la loi organique, la pratique de la démocratie participative doit être promue en tant que levier de cohésion sociale et un révélateur d'inclusion indispensable dans l'élaboration des plans de développement durable.

L'organisation de rencontres ouvertes d'échanges et de débats constructifs associant toutes les forces vives de la région organisées de la société civile demeure une étape incontournable et représente un gage d'adhésion et de succès qu'il ne s'agit pas de banaliser ou de considérer comme une simple formalité d'usage.

Elle nécessite, en revanche une maîtrise des modalités de la tenue des rencontres et un encadrement des débats pour éviter toute velléité de débordement qui peut faire dévier cet exercice de démocratie participative par rapport aux objectifs qui lui sont assignés.

c - Mobilisation des financements et de l'expertise

La mobilisation des financements en volume suffisant et en coût soutenable est une opération délicate et déterminante dans la réussite des PDR. La qualité des projets et la force du plaidoyer en faveur de ces projets constitue un atout majeur dans la mobilisation et le montage des financements puisés, en sus des ressources propres, dans les dotations de l'Etat, les emprunts et les cofinancements dans le cadre de partenariats.

La disponibilité des expertises financière et de négociation, que les régions doivent promouvoir, est à ce niveau indispensable pour la mobilisation de financements externes provenant des emprunts et de la coopération internationale décentralisée. Pour ce faire, le recours à l'expertise externe semble tout indiqué.

Pour ce qui des emprunts, le Fonds d'Équipement Communal, en tant que banque des collectivités territoriales, est désormais appelé à se réformer et à renforcer ses moyens d'action et élargir son spectre d'intervention notamment par rapport à la nature et l'envergure des projets à financer.

Il pourra ainsi jouer un rôle essentiel à trois niveaux, (i) en tant que bailleur de fonds des régions pour des investissements d'infrastructures économiques davantage capitalistiques et sur des périodes plus longues d'où un besoin de renforcement de ses capacités de financement,(ii) en tant que banque de dépôt et gestionnaire centralisé de la trésorerie provenant des ressources d'origine fiscale et parafiscale affectées aux collectivités territoriales en relai de la Trésorerie Générale du Royaume.

Les produits financiers résultant de la gestion des fonds collectés pourront, grâce à une gestion centralisée, optimale et rationnelle de la trésorerie(cash-pooling), être affectés à la baisse des taux d'intérêt des prêts du FEC et faire baisser en conséquence le coût de financement sur emprunts des collectivités territoriales et enfin, (iii) en tant que conseil dans l'étude de faisabilité des projets et d'expertise et de conseil financiers.

La gestion des projets nécessite également un renforcement des capacités des ressources humaines de la région en matière de gestion administrative des projets et de maîtrise d'ouvrage technique. Une stratégie bien réfléchie et ciblée de formation académique et professionnelle devra être établie en parfaite concordance avec la stratégie de développement régionale en partenariat avec l'université, les grandes écoles et le secteur de la formation professionnelle.

Les AREP qui auront la charge d'assumer la responsabilité d'exécution des projets de la région devraient être les principaux bénéficiaires des compétences formées dans ces domaines.

F- La phase d'opérationnalisation des PDR

L'implémentation des PDR constitue la première étape dans la démarche opérationnelle de terrain des conseils régionaux. Les AREP auxquelles le législateur a confié cette mission ne pourront pas, a priori, être opérationnelles avant un certain temps, sachant qu'un délai d'un an est fixé par la loi organique (article 144) sur les régions pour leur création et nomination de leurs directeurs.

La transition qui doit mener vers des AREP entièrement opérationnelles interpelle le pouvoir central pour assurer son rôle d'accompagnement mentionné dans les développements antérieurs et qui fera l'objet d'un décret, comme le prévoit la loi organique sur les régions (article 250).

A ce niveau, un appui de l'État est nécessaire, comme proposé dans les développements précédents, pour soutenir les régions dans la phase mise en œuvre de constitution et de consolidation de leurs organes de gestion.

En effet, il est important de relever la pertinence des domaines d'appui ciblés par la loi organique en faveur des régions, focalisés sur la gestion moderne, notamment le renforcement des capacités de gestion des élus et leur appropriation des outils et instruments de bonne gouvernance.

Il est donc primordial de veiller à l'implémentation effective des mesures appropriées liées à la maîtrise de ces domaines et le suivi des résultats acquis dans l'exercice effectif des compétences par les bénéficiaires de cet appui.

Au-delà de l'appui qui sera apporté par l'État, la région est appelée à se doter d'une stratégie de renforcement des capacités de ses ressources humaines notamment dans les domaines de maîtrise d'ouvrage et de management administratif et financier des projets.

Cet effort de formation devrait bénéficier également, de façon ciblée sur des thématiques spécifiques telles le suivi et l'évaluation, aux élus et aux composantes concernées de la société civile.

Les équipes d'accompagnement et d'appui au niveau national et régional proposées dans le cadre de la mise en place du dispositif de pilotage devraient elles aussi jouer un rôle essentiel dans l'accomplissement de cette mission.

Il est également opportun que cet accompagnement soit systématisé dans les domaines de compétence des régions par les différents départements concernées. Aussi et comme indiqué dans les développements précédents, la désignation de points focaux au niveau de chaque département ministériel, en tant qu'interlocuteurs permanents, ouvrira-t-elle des perspectives d'échange et de dialogue utile et fructueux.

Ces interlocuteurs de la région joueront par ailleurs un rôle de suivi et d'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la régionalisation et l'accomplissement des engagements des différentes parties. C'est aussi un relai et un vis-à-vis utile aux équipes d'appui et d'accompagnement précitées.

Les conseils régionaux devraient également, chaque fois que le besoin en compétences spécialisées de haut niveau s'avère nécessaire, recourir à l'expertise externe appropriée de cabinets privés nationaux spécialisés et, le cas échéant, à d'anciens hauts responsables et cadres de l'administration ou d'Etablissements publics.

Dans l'attente de la montée en puissance des AREP, la possibilité de la contribution des agences de développement des provinces et préfectures dans la mise en œuvre de la régionalisation mérite d'être explorée.

En effet, les agences de développement des provinces et préfectures ont accumulé une expertise et un savoir-faire indéniables à différents niveaux (ressources humaines, outils de diagnostic et d'analyse, planification, mobilisation des financements, contractualisation et maîtrise d'ouvrage délégué).

Elles peuvent en conséquence objectivement se positionner comme un acteur important et utile dans le succès de la régionalisation en continuité naturelle de leur mission de promotion du développement du territoire.

Sur le plan juridique et institutionnel, les missions confiées aux AREP telles que définies par la loi organique sur les régions ne laissent point de doute sur le fait que le législateur a chargé ces agences d'une mission complète couvrant toutes les phases de conseil en ingénierie technique et financière ainsi que de l'élaboration et de l'exécution des projets et programmes de développement et ce en parfaite ligne avec le principe de la « libre administration » reconnu par la loi organique aux conseils régionaux.

Les agences de développement des provinces et préfectures relèvent quant à elles, en vertu de leur statut actuel, du pouvoir exécutif et font partie intégrante des structures de l'administration. De plus, leurs activités sur les territoires portent sur les niveaux infrarégionaux de la décentralisation (communes, provinces et préfectures) et leurs interventions ne revêtent pas forcément un caractère ni une dimension régionale.

Cependant et d'un point de vue opérationnel, la phase de mise en place des organes d'administration et de gestion des régions nécessite, sans conteste, un temps d'adaptation et des ressources humaines à dénicher et à former.

Elle pose par ailleurs un véritable défi à un double niveau, d'abord réussir le « décollage » institutionnel et opérationnel de la région et ensuite faire aboutir dans les meilleures conditions le programme de mise à niveau des zones enclavées et d'accès difficile annoncé dans le discours Royal du 30/7/2015.

Il est donc permis d'envisager de prime abord la transformation en AREP de ces agences, ce qui constitue une voie de sortie pragmatique et une mesure rationnelle et efficace de mise à disposition des régions d'un outil opérationnel leur permettant d'assumer leurs responsabilités dans les meilleurs délais et un allègement des charges pour le budget de l'Etat.

A défaut de pouvoir mettre en œuvre cette solution, un partenariat Etat-Région avec les agences de développement comme support logistique et d'exécution en maîtrise d'ouvrage délégué semble une aussi une alternative appropriée à adopter.

Ces deux solutions préconisées vont servir au moins 3 objectifs :

- Réussir le programme de mise à niveau prioritaire de la région ;
- Permettre aux conseils régionaux de parfaire leur mise en place et de roder les mécanismes de fonctionnement des AREP dans le cadre d'une expérience de terrain partagée et bien encadrée ;
- Marquer l'entrée en vigueur de la région par un réel impact positif (Quick Wins) sur les conditions de vie des populations concernées et partant augurer d'un horizon prometteur de la régionalisation avancée.

L'intervention éventuelle des agences de développement des provinces et préfectures, suivant leur statut juridique actuel, dans le processus de mise en œuvre de la régionalisation devrait cependant être limitée dans le temps et ne pas excéder la 1^{ère} législature.

Sur un autre plan, et comme leur implication peut difficilement couvrir toutes les régions, sous quelque statut que se soit, il est possible d'envisager que cette couverture porte sur 7 régions :

- L'agence du nord pour 2 régions, Tanger-Tétouan-Al Hoceima et Rabat-Salé-Kenitra ;
- L'agence de l'Oriental pour la région de l'Oriental ;
- L'agence du sud pour les régions de Laâyoune-Sakia El Hamra, Dakhla-Oued Eddahab et Guelmim-Oued Noun ;
- L'agence des Oasis pour la Région de Drâa-Tafillet.

Pour les 5 régions restantes, à savoir Casablanca –Settat, Fès-Meknès, Souss-Massa, Marrakech-safi et Béni Mellal-Khénifra, un partenariat sous forme de contrat de maîtrise d'ouvrage délégué pourrait être conclu avec les départements ministériels clés en charge des portefeuilles de l'intérieur, de l'équipement et des finances auxquels s'adjoindra le représentant du département concerné par le projet à réaliser.

G. La préparation des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT)

Il s'agit d'une étape à portée stratégique et prospective pour l'avenir de la région qui nécessite une profonde connaissance, du territoire, de ses potentialités et de ses défis ainsi qu'une large concertation avec l'Etat et l'ensemble des acteurs et partenaires impliqués dans cet exercice de planification qui conditionne à la fois les politiques publiques nationales et les initiatives de la région qui seront menées sur un horizon de long terme.

Pour mener à bien la préparation des SRAT qui doit se dérouler, comme le prévoit la loi organique sur les régions, sous la supervision du Président de région, au moins 3 éléments d'appréciation militent en faveur de différer son échéance au-delà des 3 premières années du premier mandat des conseils régionaux :

- D'abord capitaliser sur l'expérience accumulée et les résultats atteints par l'opérationnalisation du PDR pour mieux s'imprégner des réalités du terrain et parfaire la vision de l'aménagement du territoire qui doit guider les choix stratégiques du SRAT ;

- La 3^{ème} année du mandat peut être considérée comme, à la fois, une revue à mi-parcours du PDR et un stade de relative maturité dans la mise en œuvre de la régionalisation notamment avec le parachèvement du dispositif juridique, l'opérationnalisation des organes de gestion, la montée en puissance des sources de financement, et la finalisation des initiatives de coopération et de partenariat ;
- Le 3^{ème} élément consiste à considérer que les efforts de mobilisation durant cette période de démarrage de la régionalisation de la part de toutes les collectivités territoriales devront se focaliser sur la mise à niveau sociale et la résorption des inégalités frappantes des territoires. Ceci est d'autant plus justifié que les plupart des régions disposent déjà d'une plateforme documentaire et d'un référentiel d'aménagement du territoire assez fourni, en l'occurrence le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et 8 schémas régionaux d'aménagement de territoire (SRAT) déjà approuvés qu'il s'agira d'adapter par rapport au nouveau découpage géographique des régions ainsi que 11 plans d'aménagement régionaux intégrés (PARI).

L'élaboration ou la révision des SRAT est aussi une opportunité pour la prise de bonnes résolutions en matière de développement durable et de protection de l'environnement dans chaque région.

Ces résolutions doivent s'imposer à tous les intervenants à travers des règles rigoureuses à édicter et à faire appliquer au niveau de chaque région, en convergence avec les dispositions de la charte de l'environnement.

Il s'agit en particulier de préserver les ressources et éviter toute dilapidation qui compromet l'avenir du territoire et touche à l'équilibre écologique qui représente un patrimoine national ainsi qu'une dette vis à vis des générations futures.

2 - Engager une déconcentration accomplie

L'avènement de la régionalisation met fin à une longue période d'hésitations voire de réticence à s'engager sur la voie de la déconcentration. Le rattrapage du gap existant entre les avancées régulières de la décentralisation et les rendez-vous ratés de la déconcentration est désormais une nécessité ainsi qu'une des clés de succès de la régionalisation.

L'engagement de cette réforme, aussi importante que la régionalisation, appelle à une rupture avec l'hyper centralité ainsi qu'avec les expériences avortées des années 90, pour cette fois-ci, adopter une audacieuse déconcentration systémique de droit commun opérant un réel transfert de pouvoirs et de ressources correspondantes du centre vers le territoire en lieu et place à de simples délégations de signatures et d'affectation de ressources limitées aux services « extérieurs » selon la dénomination consacrée auparavant et qui est pleine de signification sur le peu d'implication effective des démembrements territoriaux de l'Administration dans le processus décisionnel et d'opérationnalisation des politiques publiques.

Le dernier discours Royal à Laâyoune à l'occasion du lancement du nouveau modèle de développement des provinces du sud a été on ne peut plus tranchant et explicite en la matière, il y est dit notamment « *Nous appelons donc le gouvernement à activer la mise en œuvre des dispositions juridiques relatives **au transfert** des compétences du centre vers ces régions, et à soutenir celles-ci en leur affectant **les compétences** humaines et **les ressources matérielles nécessaires**, dans la perspective de **la généralisation** de cette expérience parmi les autres régions du Royaume. Il convient aussi d'accélérer l'élaboration d'une **véritable charte** de déconcentration administrative, qui confère aux services régionaux les **prérogatives nécessaires** pour assurer la gestion des affaires des régions au niveau local* ».

Le gouvernement est donc appelé, dans le cadre de la préparation de la charte de déconcentration administrative, à adopter une vision globale du schéma national et sectoriel de déconcentration qui définit les éléments déterminants de cette réforme afin d'opérer un changement radical dans la gouvernance publique. Cette nouvelle forme de gouvernance est censée consacrer l'approche de proximité et d'horizontalité et répondre aux attentes et demandes pressantes de tous les acteurs, et offrir les conditions d'une meilleure synergie avec la mise en œuvre de la régionalisation.

Ainsi à régionalisation avancée doit donc correspondre une déconcentration, elle aussi, avancée, qui traite les questions de fond touchant aux structures, à l'organisation, aux méthodes de travail, et au déploiement sur les différents échelons de l'organisation administrative territoriale pour rétablir et donner un sens aux concepts de service public et de l'intérêt général et réconcilie l'Administration avec ses usagers.

Dans cette perspective, et sans anticiper sur le contenu de cette charte, il serait inapproprié et improductif de concevoir l'adoption de cette charte en dehors d'une démarche participative et un débat national constructif sur la refondation de l'administration dans ses différentes relations avec toutes les composantes de la société et notamment les régions en tant qu'échelon prééminent de déconcentration.

Dans cet ordre d'idées, certaines questions clés devront être soumises au débat et trouver une traduction pratique dans la future charte de déconcentration.

A - Principes et valeurs

La déconcentration doit porter des valeurs de proximité, de cohérence, d'efficacité et d'efficience qui versent toutes dans l'exigence d'une gouvernance responsable et de la rationalité dans la gestion administrative. L'objectif ultime à atteindre est de rendre un service public de qualité et de raccourcir les distances et les délais de réponse et de réaction de l'administration aux sollicitations des populations et agents économiques dans le territoire.

De même, cette réforme devrait être portée par des principes intangibles que sont la subsidiarité, la territorialité, l'inter-ministériarité, la convergence, la mutualisation des moyens ainsi que la contractualisation qui constituent des fondamentaux devant présider à la définition du nouveau modèle de déconcentration et régir le mode de fonctionnement de tous les rouages et niveaux de l'administration.

B - Echelons et missions

La détermination des échelons de déconcentration doit avoir comme finalité de distinguer le niveau central de celui territorial avec ses différentes strates et la définition des missions assignées à chacun de ces échelons. Le respect des principes et valeurs précités est d'une importance capitale pour la répartition rationnelle des prérogatives et tâches et la délimitation des responsabilités correspondant à chaque échelon.

A cet effet un schéma national, auquel devraient être associés des schémas sectoriels de déconcentration administrative et des feuilles de route de mise en œuvre, devrait être adopté pour marquer une ligne de démarcation nette entre les missions et pouvoirs devant être transférés au territoire et ceux d'ordre régalien et stratégique nécessitant de relever du pouvoir central.

Ce processus gagnerait dans l'efficacité s'il est suffisamment volontariste et visible en lui fixant un horizon temporel raisonnable et continuellement adapté aux capacités des structures déconcentrées et notamment des ressources humaines en place à assurer dans des conditions satisfaisantes la prise en charge des missions et responsabilités qui leur seront transférées.

La reproduction de la démarche suivie dans le transfert des compétences dans le cadre de la régionalisation par paliers pour respecter la règle de progressivité dans le déploiement de la déconcentration paraît là aussi très appropriée.

C - La gouvernance

Des organes de gouvernance territoriale regroupant les principaux décideurs et partenaires concernés devront être créés pour administrer et assumer les nouvelles responsabilités des échelons territoriaux bénéficiaires de la déconcentration et assurer la concertation et la coordination avec les acteurs territoriaux et principalement les collectivités territoriales.

Plus que jamais, l'échelon régional paraît constituer le niveau idoine pour assurer la coordination et la convergence entre l'action de l'Etat et celle des collectivités territoriales et faire émerger le rôle prééminent respectif du Wali de région en sa qualité de représentant du pouvoir central et du Président de région.

Leur action coordonnée doit aller dans le sens de la consécration du niveau régional en tant que nœud d'intégration des politiques publiques et de contractualisation de relations verticales et horizontales entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La prééminence de la région en tant qu'échelon approprié d'intégration et de coordination de l'action publique appelle donc une présence effective et agissante de toutes les administrations au niveau régional pour servir à la fois les exigences de la déconcentration et de la régionalisation.

Afin de favoriser la logique d'intégration et de mutualisation de moyens, la rupture avec la reproduction systématique des schémas organisationnels de l'administration centrale au niveau régional, couteuse et porteuse de logique sectorielle restrictive, paraît s'imposer au profit de la création de pôles de compétences sous forme d'ensembles homogènes et

intégrés de hautes compétences du réseau des administrations déconcentrées, régis en mode fonctionnel avec des moyens mutualisés et sous la supervision du Wali de région.

D - Champ d'application

La déconcentration, pour être efficace et opérationnelle, doit être globale et soutenue par deux piliers de la gestion administrative, en l'occurrence la gestion budgétaire et la gestion des ressources humaines.

En effet au transfert des pouvoirs de décision doivent être associés le transfert des ressources humaines et budgétaires ainsi que le pouvoir d'ordonnancement avec une déconcentration totale des contrôles d'approbation et de visa préalables pour les processus budgétaire et comptable.

Par ailleurs, les opérations relevant de la gestion des ressources humaines notamment, les recrutements, les nominations aux postes de responsabilité, la gestion de carrière et de mobilité et la formation doivent être déconcentrées pour renforcer le dispositif administratif territorial et répondre aux impératifs de mise en œuvre de la régionalisation avancée.

Une cohérence et une harmonisation des rythmes et démarches s'imposent donc dans les processus de déploiement de la déconcentration et de la régionalisation, sachant que la déconcentration est également, à l'instar de la régionalisation, un chantier de longue haleine et à évolution générationnelle.

3 - Le transfert des compétences aux régions

A - Pour un encadrement juridique et technique du transfert des compétences

Le législateur a défini trois catégories de compétences, celles qui sont propres et automatiquement confiées aux conseils de régions, la deuxième catégorie porte sur les compétences partagées et la troisième a trait aux compétences transférables.

Si l'exercice des compétences transférables relevant de la troisième catégorie obéit à des exigences d'ordre juridique nécessitant la modification de la loi organique sur les régions et imposant les principes de progressivité et de différenciation pour l'opérationnalisation de ce transfert, en revanche la souplesse est de mise en ce qui concerne le transfert des compétences partagées en ne le conditionnant que par l'expression de la volonté de l'Etat et de la région à concrétiser par simple voie contractuelle.

La quasi-similitude des domaines de compétence des deux premières catégories (excepté les domaines social et de tourisme) qui ne diffèrent que par l'extension des natures d'activités expliquerait probablement cette souplesse.

Cette approche bien que pragmatique risque cependant de se heurter à certaines difficultés d'application, dues notamment à l'effet de démonstration et à l'ambition politique des élus qui feront que plusieurs, sinon la totalité des régions, opteront pour la demande d'extension de leurs compétences indépendamment des pré requis justifiant ce transfert et principalement leurs capacités effectives à les exercer.

Par ailleurs, la similitude des domaines de compétences propres et partagées ne facilite pas la distinction nette entre certaines activités liées et complémentaires d'un même domaine. Aussi la différenciation et progressivité marquées par l'empirisme qu'impose cette démarche risque de soulever des problèmes d'objectivité dans le traitement des demandes émanant des régions.

Pour parer à ces difficultés, et afin de garantir à cette opération la transparence et la légitimité réglementaire indispensables à sa conduite, un texte réglementaire s'avère donc opportun pour encadrer ces transferts et définir les conditions et modalités de leur réalisation notamment au regard des capacités des régions à recevoir ces compétences et des moyens humains et financiers qui devront être associés à ces transferts.

Par ailleurs, et afin de revêtir ces décisions de transfert de l'objectivité, de la transparence ainsi que de la rationalité nécessaires, et d'inciter les régions à une saine compétition vers le meilleur niveau de prestations aux populations, il serait indiqué d'opter pour une grille d'évaluation et de catégorisation des régions suivant un système de notation (scoring) précis mesurant aussi bien le degré de priorité des domaines et activités à transférer que les capacités réelles et objectives des régions à exercer ces compétences partagées dans les meilleures conditions.

B - Effectivité du transfert des compétences

Afin de consacrer le pragmatisme recherché par le législateur et ouvrir un champ pratique à la mise en œuvre effective du partage des compétences, un socle commun minimal et uniforme de compétences et d'activités pour toutes les régions pourrait être défini avec comme objectif de circonscrire la phase initiale de ce transfert aux compétences à dominance sociale visant la réduction des inégalités et la satisfaction des besoins et prestations prioritaires bénéficiant directement aux citoyens et améliorant leur cadre de vie.

La différenciation suivant la grille d'évaluation précitée permettra d'adapter le volume des transferts complémentaires aux capacités réelles de prise en charge de nouvelles compétences.

Un système de suivi-évaluation des contrats matérialisant les transferts de compétences doit être mis en place conformément au principe de gestion basée sur la performance qui doit conditionner le maintien de ces contrats et l'évolution vers des étapes plus évoluées dans le processus de transfert des compétences suivant un planning précis et dans un horizon temporel raisonnable qui donnerait du contenu et son plein sens au processus de la régionalisation.

4 - L'intégration des politiques publiques

L'intégration des politiques publiques figure parmi les grands défis dans la conduite de l'opération de développement et de création des richesses. Avant de se décliner dans les programmes et actions, cette intégration doit d'abord se manifester en amont au niveau des stratégies et plans de développement élaborés tant sur le plan national que territorial. La régionalisation offre aujourd'hui une opportunité qu'il faut saisir pour réaliser cet objectif à travers les plans de développement régionaux et les schémas régionaux d'aménagement du territoire.

A - Le PDR et le SRAT comme nœuds d'intégration des politiques sectorielles

L'abandon de la planification au niveau national, abstraction faite du contexte et des imperfections et raisons invoquées pour opérer ce choix des pouvoirs publics, a privé les institutions et composantes de la société d'un moment important de débat public, et d'un document de référence des politiques publiques et des programmes qui les sous-tendent devant répondre à l'exigence d'une priorisation et de cohérence de ces politiques et d'un référentiel pour mesurer les efforts accomplis.

Les PDR et les SRAT, offrent aujourd'hui dans le cadre du processus de mise en œuvre de la régionalisation, en tant que supports à une planification à l'échelle régionale de moyen et long terme, une précieuse occasion de donner un nouvel élan à une meilleure déclinaison territoriale des stratégies et politiques publiques.

Une large participation effective de toutes les institutions et forces vives de la région et une concertation constructive et responsable avec l'administration sont nécessaires pour bâtir des PDR et des SRAT qui, tout en respectant les choix stratégiques de l'Etat, sont censés adopter une démarche de planification et de programmation ascendante traduisant les réalités du territoire et les aspirations des populations.

C'est la raison pour laquelle la phase de préparation des PDR et des SRAT est d'une importance cruciale pour qu'elle ne soit pas reléguée au simple rang de formalité technique ou de simple exercice de communication.

Elle ne doit pas non plus conduire à un saupoudrage de crédits pour s'attirer l'agrément des élus mus par leurs attaches locales, mais plutôt comme un véritable levier de coordination des visions et actions à dimension régionale, d'intégration de projets structurants et de participation responsable à l'effort global de développement harmonieux du territoire. La réussite du processus de préparation de ces deux documents constitue en fait une véritable clé de succès de la régionalisation.

B - Les provinces et préfectures, une plaque tournante de la coopération territoriale

Les dispositions de l'article 6 de la loi organique n°112.14 relative aux provinces et préfectures instaure une compétence de suppléance au profit des conseils de provinces et préfectures, inspirées des dispositions de l'article 146 de la constitution appelant à la création d'outils d'organisation et de renforcement de la coopération intercommunale.

Aux termes de cette disposition les dits conseils peuvent exercer par procuration et par voie contractuelle certaines compétences des communes à l'initiative de ces dernières ou de l'Etat.

Les seules conditions exigées pour ce faire tiennent à l'efficacité d'une telle mesure, à l'acceptation des communes concernées et à la prise par l'Etat de mesures incitatives.

La position intermédiaire et sans conteste influente de ces conseils devrait être exploitée pour faire un usage approprié de ce pouvoir de « subrogation » et servir à amplifier le mouvement de coopération inter et intra collectivités territoriales, et partant d'intégration des programmes et actions territoriaux au service de l'intérêt général et du citoyen en particulier.

Les groupements de collectivités territoriales et les sociétés de développement régional et local sont également des outils d'une grande utilité qui doivent être mis à profit pour supporter les actions de renforcement de la coordination et de coopération des acteurs de développement sur le territoire.

C - Le budget de l'Etat, un levier efficace d'intégration des politiques sectorielles

Les grandes avancées de la loi organique des finances n°130-13 du 2 juin 2015 qui consacre, entre autres, les principes de bonne gouvernance, de gestion par la performance et introduit une dose de régionalisation à travers la répartition des crédits budgétaires sont indéniables.

Néanmoins, il est à noter que le dosage de la régionalisation y demeure embryonnaire et à un stade primaire de simple répartition chiffrée par région des crédits budgétaires, laquelle n'est même pas encore exhaustive.

Cette répartition traduit en fait les crédits programmés par les différents départements ministériels dont les projets et actions obéissent à des logiques et visons sectorielles pas toujours intégrées et ne coïncidant pas nécessairement avec les réalités et aspirations territoriales dans un mouvement de planification ascendante garantissant la prise en compte des réalités territoriales et la participation des institutions et forces vives régionales.

La mise en œuvre de la régionalisation étant à ses débuts, il convient donc de lancer dès à présent une réflexion pour le parachèvement de cette réforme notamment en ce qui concerne :

- a. l'intégration des crédits budgétaires par grandes missions et/ou programmes étatiques intersectoriels et l'approfondissement de l'aspect régionalisation dans la programmation budgétaire des lois de finances qui doivent refléter en termes d'enveloppes budgétaires les projets et actions concertés et élaborés selon une approche participative et de planification ascendante et intégrée ainsi que les contrats Etats-Régions relatifs au transfert de compétences et de partenariats avec l'Etat ;
- b. l'extension des règles de globalisation et de fongibilité des crédits budgétaires en offrant plus de souplesse aux ordonnateurs dans l'adaptation des enveloppes budgétaires aux réalités et contraintes objectives d'exécution de programmes et projets en privilégiant les audits de performance et contrôle a posteriori de régularité et d'impact ;
- c. En attendant l'aboutissement de cette réflexion, il est vivement souhaitable, entre temps, d'opter dès l'engagement du processus de préparation du prochain projet de loi de finances, pour l'organisation de conférences budgétaires intersectorielles devant favoriser la promotion d'une « intégration en amont » des crédits budgétaires correspondant aux projets et actions intéressant plus qu'un département ministériel et nécessitant une coordination et une complémentarité horizontale.

5 - La démocratie participative, un levier de cohésion sociale et d'évaluation

A - Des espaces nouveaux de dialogue et de concertation

Au-delà des avancées démocratiques institutionnelles enregistrées, des frustrations et déceptions sont ressenties ici et là par rapport aux réalisations restées en deçà des attentes et espoirs fondés sur la démocratie représentative.

Ce facteur cumulé à la poussée spectaculaire des technologies d'information et de communication et de leur appropriation par la société, ont conduit à remettre en cause « le monopole » de parole détenu jusqu'ici par les politiques et à créer un espace d'expression libre favorisant un certain équilibre sociétal équitable et potentiellement productif.

La démocratie participative qui canalise ce mouvement d'expression libre et indépendant doit donc jouer le rôle d'interface utile exprimant de manière fidèle et organisée les besoins et attentes légitimes de la société et un catalyseur de la démocratie participative et non son substitut.

C'est dans ce contexte, que la constitution du 1^{er} juillet 2011 a innové en ouvrant de nouveaux et larges espaces de démocratie participative désormais portée au rang de droit garanti par la constitution et conçue en tant que levier de cohésion sociale et un sérieux révélateur du niveau d'efficacité de la gestion des affaires locales et du degré d'inclusion de la population dans la gestion du fait local.

La loi organique sur les régions pour sa part a réservé, en application des dispositions constitutionnelles, à la démocratie participative une place de choix dans l'accompagnement des régions, à travers les organes de consultation et de dialogue ouverts sur les acteurs économiques régionaux et la société civile en ciblant de façon particulière et distinctive les femmes et les jeunes.

Les pétitions constituent en outre un instrument de déclinaison de cette approche participative qui ne manquera pas de mobiliser et d'inclure les citoyennes et citoyens de façon plus directe et agissante dans l'enrichissement des travaux des conseils régionaux dans le cadre d'un usage qu'il faut espérer réfléchi et responsable de cette nouvelle prérogative d'essence démocratique.

Le développement remarquable du concept de la société civile et de ses nombreuses manifestations est un révélateur du niveau de maturité de notre société ainsi qu'un marqueur significatif de l'espace grandissant des libertés publiques dans notre pays.

C'est aussi un support complémentaire pour l'expression des aspirations légitimes à la participation de la population à la dynamique sociétale et aux efforts de développement et de modernisation de notre pays.

Ainsi l'apport de la société civile a pu se révéler d'un impact positif indéniable, notamment aux niveaux de (i) l'encadrement et la sensibilisation de la population, (ii) du développement de projets divers à caractère social, (iii) du développement des actions en faveur de l'environnement et de l'économie solidaire et (iv) et de l'animation dans les domaines culturel et sportif.

Désormais, et en sus de ses activités classiques, et en vertu des nouvelles dispositions pertinentes de la constitution, la société civile est promue au rang de partenaire des pouvoirs publics en devenant impliquée dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques aux niveaux national et territorial, et c'est dans ce cadre qu'il faut interpréter les dispositions constitutionnelles déclinées par la loi organique sur les régions définissant de manière précise les mécanismes de fonctionnement de la démocratie participative précités.

Si pour les pétitions la loi a renvoyé à un texte réglementaire pour la fixation des conditions de leur présentation, en revanche elle a laissé toute la latitude et la responsabilité au conseil de région de définir dans son règlement intérieur la composition et les règles de fonctionnement des organes consultatifs précités.

La portée et les dividendes que notre pays peut tirer de ces avancées font peser une grande responsabilité sur la société civile organisée autant que sur les élus, pour transformer cet espace de participation active à la vie publique en un espace de dialogue fructueux et responsable en même temps qu'il doit constituer une force de propositions concrètes, réalistes et constructives.

La pratique de la démocratie participative doit en conséquence être un vecteur de propagation de principes et valeurs nobles de la société, du vivre ensemble, de participation responsable, d'équité, de transparence, d'appartenance et de confiance mutuelle.

Les expériences et pratiques vécues jusqu'ici imposent cependant des préalables et des points de veille qui méritent d'être pris en considération dans le développement des relations entre le tissu associatif et les autorités régionales élues. Il s'agit principalement :

- D'approfondir la connaissance de la diversité du tissu associatif ;
- D'adopter des critères de choix d'associations et d'ONG objectifs respectant la représentativité réelle et des normes claires et non discriminatoires;
- De reconnaître le rôle éminent joué par certaines associations en lieu et place des conseils élus, notamment dans le domaine de protection sociale qu'il ne faut pas reléguer au niveau d'une simple action caritative mais plutôt promouvoir dans le cadre de partenariats sous forme de contrats objectifs/moyens ;
- D'éviter l'interférence entre le politique et l'associatif et l'utilisation de la démocratie participative pour des objectifs qui ne lui sont pas assignés ;
- De systématiser l'évaluation et le contrôle des résultats ;
- D'éviter la banalisation des rencontres et forums de concertation et d'évaluation qu'il faut plutôt organiser sous forme des séances de travail préparées et appuyées de dossiers et d'informations pertinentes sur les problématiques examinées.

Pour toutes ces raisons, il est capital de reconsidérer la nature des rapports et les modalités de travail à entretenir avec la société civile dans le cadre d'une charte régionale qui fixerait notamment le périmètre de la pratique de la démocratie participative, déterminerait les règles et modalités précises devant régir les rapports avec la société civile ainsi que l'organisation des concertations ; Cette charte devrait également prévoir un mécanisme de suivi-évaluation pour mesurer les progrès de sa mise en œuvre.

La transparence, la légitimité d'action, et la rigueur constituent également des exigences incontournables dans le succès de la pratique de la démocratie participative, ce qui justifie que des règles claires soient édictées pour trancher sur la question cruciale de représentativité et donnerait toute la légitimité et la crédibilité à des associations et ONG pour agir au nom de la société civile et s'imposer comme partenaires crédibles dans l'effort de développement et de dialogue civil responsable. A ce propos la question de la composition des organes consultatifs et de dialogue prévus par la loi sur les régions demeure entière puisqu'elle a été léguée à la discrétion des conseils régionaux dans le cadre des dispositions des règlements intérieurs de ces conseils(article 117 de la loi organique sur les régions) ; il est en effet légitime de s'interroger sur l'efficacité et la crédibilité de ces organes s'ils venaient à réunir dans leur composition des élus qui vont jouer à la fois le rôle incompatible de juge et partie.

Les autorités régionales élues pour leur part devraient, dans leur engagement de favoriser la pratique de la démocratie participative, accueillir cette nouvelle donne sociétale et institutionnelle comme une valeur ajoutée et non comme une contrainte ou simple formalité de communication ou de propagande, et apporter en conséquence, un soutien réel à cet exercice démocratique en dotant les associations et ONG partenaires de moyens d'action adéquats et en instaurant un mécanisme de dialogue continu et interactif sur les principales questions régionales.

A ce titre, l'engagement du conseil de région dans la redéfinition de ces rapports avec ses partenaires dans la société civile devrait se concrétiser à travers des mesures pratiques dont notamment la mise à disposition en faveur du mécanisme de concertation :

- D'un groupe d'experts pour accompagner les travaux ;
- D'un budget dédié pour assurer la couverture des frais de fonctionnement attendants à l'organisation des réunions ;
- De la logistique complète devant faciliter le déroulement des réunions rencontres et auditions et la production de documents de travail et leur diffusion aux parties concernées.

Les résultats de ces concertations, une fois finalisés, devraient donner lieu à une concertation plus élargie, sous forme de forums ouverts à tous les partenaires concernés de la région, et recevoir une sorte de validation qui autorise la prise en compte de la quintessence des débats et recommandations dans l'élaboration du PDR et du SRAT et partant facilite l'adhésion majoritaire aux choix et politiques retenus par les décideurs.

Cette démarche rationnelle et organisée qui donne un sens réel et pragmatique à la démocratie participative renvoie au modèle du Conseil économique, social et environnemental dont on pourrait s'inspirer pour en décliner une reproduction en version adaptée à la région dont l'optique de son institutionnalisation. Il s'agit là d'une piste de réflexion qui mérite d'être prospectée et approfondie.

Par ailleurs, il est important de souligner que l'espace de concertation et de participation gagnerait à être le plus large possible pour n'exclure aucune frange de la société et bénéficier de toutes les bonnes idées et initiatives et expertises insoupçonnées.

Dans cet ordre d'idées, l'université qui recèle une frange importante et avertie de la société que représentent les professeurs, les chercheurs ainsi que les étudiants, 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.

L'implication de l'université, dans les phases de concertation serait en effet d'un grand apport dans l'approfondissement de la réflexion sur les problématiques régionales et les solutions appropriées et possibles qu'il convient d'y apporter, et surtout la création d'un lien de coopération et de partenariat futur avec l'université ainsi qu'une opportunité d'écoute, de partage, de formation pratique et d'apprentissage des étudiants.

En effet, les étudiants, en tant que force vivante de la jeunesse et de la société, sont fortement et naturellement intéressés de savoir de quoi sera fait leur avenir et ont droit à ce titre, et en tant que futurs responsables, dirigeants et citoyens à part entière, à l'écoute de leurs attentes et de leurs ambitions comme ils ont besoin de s'imprégner et de se former en apprentissage direct sur les problématiques et réalités de développement de leur région et d'être incités à participer, dans le cadre d'activités associatives, à mener des actions citoyennes dans divers domaines d'activités.

B - La démocratie participative comme cadre d'évaluation et de contribution à l'effort de développement

La démocratie participative doit être aussi l'occasion pour opérer une évaluation objective et pragmatique de l'opportunité des choix opérés par les responsables de la région et de leur impact effectif sur la vie des citoyens.

Pour cela des rencontres périodiques de revues et séminaires thématiques notamment avec les organes consultatifs de la société civile doivent être organisées pour faire le point sur les réalisations effectives et les comparer aux objectifs fixés dans les PDR permettant ainsi aux citoyens d'exercer un droit de regard sur l'action des élus et d'être mieux impliqués dans la gestion du fait régional, de faire part de leurs attentes et propositions et in fine juger de façon objective du niveau d'efficacité de la gestion régionale. Une forte implication de ces organes consultatifs dans la gestion régionale sur la base d'une connaissance approfondie des dossiers mériterait, pour être plus significative et efficace, d'être pensée à travers leur représentation à titre d'observateur dans les travaux des commissions permanentes du conseil régional traitant des questions en relation avec les domaines de compétences desdits organes.

Les élus pour leur part devraient accorder un intérêt grandissant à cet exercice et assumer leur rôle et responsabilité à bien le mener pour en faire un véritable liant social et support de communication directe et de dialogue transparent avec la population.

Ces rencontres et séminaires d'explication et de mobilisation doivent avoir comme finalité de partager et impliquer ces acteurs dans les processus de réflexion et le cas échéant, de mise en œuvre de projets liés à certaines thématiques spécifiques et ciblées susceptibles de faire l'objet de contractualisation pour leur mise en œuvre.

Pour revêtir un caractère davantage pragmatique et concret à cette concertation, il serait indiqué d'instituer un système organisé et transparent d'appel à projets, qui permettra de mieux formaliser les propositions d'associations et d'ONG, dûment habilitées à y prendre part en termes de représentativité et de capacités, sous forme de projets et actions répondant à un cahier des charges précis et pouvant être, une fois entérinés, repris dans le PDR ou faire l'objet de contrats d'objectifs-moyens soumis aux règles de l'audit, d'évaluation et de reddition des comptes.

6- Promotion d'un système permanent d'évaluation et de communication

A - Dispositif d'information et de suivi-évaluation

Les enjeux et les attentes de la régionalisation entraînent une exigence permanente de reddition des comptes et de transparence qui permet de mesurer les efforts accomplis, d'entrevoir le chemin restant à parcourir et favorise la prise de décisions au moment opportun.

Les exigences d'un management moderne et efficace est intimement lié à la disponibilité et à la fiabilité de l'information sur les données comparatives dans le temps et dans l'espace que seul un dispositif élaboré de suivi-évaluation est en mesure de garantir.

Ce dispositif permettra, entre autres, et sur la base d'un monitoring régulier et permanent, d'évaluer les progrès accomplis et livrer sous forme brute et analytique, les résultats et impacts des programmes et projets réalisés, matérialisés par les tableaux de bord de suivi des indicateurs de performance, notamment ceux relatifs aux indicateurs de développement durable.

B - Les forums d'évaluation

Ainsi qu'elle est définie par la loi organique, la régionalisation est une véritable réforme de société et de l'Etat qui exige de la progressivité et de l'expérimentation dans son implémentation et dans la production de ses effets pleins et entiers.

C'est aussi une réforme qui enclenche un cercle vertueux de nombreuses réformes notamment dans la gouvernance et l'organisation des pouvoirs et la répartition des ressources entre le centre et le territoire dans l'objectif de réaliser une équité et un équilibre profitable au pays, aux territoires et aux citoyens qui sont au centre des préoccupations des pouvoirs publics.

La régionalisation avancée intervient également dans un contexte institutionnel et politique favorable qui augure d'un environnement d'ouverture, et d'une nouvelle culture de partage et d'évaluation qui doivent accompagner et donner du sens à l'instauration des principes de participation, de bonne gouvernance et de gestion performante de la chose publique et marquer une réelle rupture avec les réflexes et pratiques qui ont fait leur temps.

Cependant les réformes engagées nécessitent pour donner leur plein effet, suivant un processus de mise en œuvre forcément graduel, des délais raisonnables de préparation et d'implémentation et appellent un effort continu de mobilisation et d'engagement qui doit caractériser l'action de tous les acteurs tout au long du processus.

En vue d'éviter tout fléchissement dans l'enthousiasme et la mobilisation autour du processus de mise en œuvre de la régionalisation, et afin de donner à ce processus un souffle continu et de consacrer la volonté du législateur de réserver une place de choix à la démocratie participative et à l'ancrage de la pratique d'évaluation publique et indépendante, le cheminement de ce processus mérite d'être jalonné de rendez-vous de démocratie participative et d'évaluation à mi-parcours sous forme de forums régionaux qui constitueraient des bilans d'étapes étalés sur 3 années et couronnés d'un forum national.

Ce forum sera l'occasion de faire les bilans des réalisations, comparer les expériences engagées, partager les bonnes pratiques et tirer les enseignements dans un esprit de cohésion nationale et d'émulation positive pour améliorer les performances. Les enseignements tirés de ces forums devront servir également à affiner la perception des problématiques ainsi que des vrais enjeux et défis qui pourront être capitalisés dans la préparation ou révision des PDR et des SRAT.

C'est aussi l'occasion pour les organes de pilotage et d'appui et d'accompagnement de mettre à jour leur feuille de route et d'aplanir les éventuelles difficultés rencontrées dans le processus de mise en œuvre de la régionalisation.

C - Une stratégie de communication permanente

La maîtrise de l'information et de son contenu constitue un moyen pertinent et incontournable dans la conduite du changement et la mobilisation de ses acteurs pour servir la cause et les objectifs assignés à toute réforme.

Au-delà des campagnes d'explication et de vulgarisation qu'il convient de mener en accompagnement de l'amorçage de la mise en œuvre de la régionalisation, le besoin de pérenniser cet effort de communication de manière méthodique et ciblée s'impose à la fois pour des raisons de partage de l'information, de transparence dans la gestion de la chose publique et surtout de maintien de la mobilisation au plus haut niveau pour que l'ensemble des parties prenantes demeurent engagées sans relâche dans l'accomplissement de leurs responsabilités respectives.

A l'instar de tout processus de changement, la régionalisation connaîtra, à n'en pas douter, des évolutions et évaluations continues, et donnera lieu à des générations de réforme pour produire ses résultats et impacter de façon significative la vie des citoyens et le système de gouvernance national et territorial. Ce processus de réforme continue appelle donc un accompagnement parallèle pour lequel il y a lieu d'envisager :

- L'élaboration d'une stratégie de communication et d'information continue et différenciée à l'adresse des publics cibles avec comme objectif la promotion d'un « écosystème médiatique » favorisant la propagation des valeurs nobles de société et les bonnes pratiques de citoyenneté et consacrant le droit à l'information et à la transparence ;

- La généralisation à tous les territoires de la connectivité et particulièrement l'extension de l'accès à internet pour les zones enclavées et la mise en place des supports médiatiques diversifiés à travers l'édition de bulletins régionaux d'information, périodiques et sites web interactifs des régions ;
- Le développement des stations radio régionales et ultérieurement la création d'une chaîne de télévision dédiée à l'information régionale qui œuvreront à (i) la vulgarisation et au suivi de la régionalisation et des réformes qui se développeront dans son sillage, (ii) au partage des bonnes pratiques et expériences réussies et (iii) à la promotion de la transparence dans la gouvernance régionale et locale.

IV • Le développement économique de la région

1 - Les provinces du Sud comme modèle

Les objectifs stratégiques de la régionalisation avancée tels que définis par le SM. Le Roi dans son discours du 3 janvier 2010 lors de l'installation de la commission consultative de la régionalisation est d'en faire une « *régionalisation d'essence démocratique et vouée au développement économique intégré* ».

Les inégalités régionales prononcées au niveau de la production des richesses, de la consommation, et les indicateurs de droits fondamentaux mis en exergue par les études et enquêtes du Haut Commissariat au Plan (HCP) et de la Direction des Etudes et Prévision Financières (DEPF) du Ministère de l'Economie et des Finances , évoqués dans les précédents développements, imposent une approche différenciée pour les régions et des interventions appropriées à chaque réalité territoriale.

De manière générale et non exclusive, il est possible de concevoir le déploiement de l'approche de développement régional en trois étapes distinctes et complémentaires :

1. Une première étape de mise à niveau pour hisser les indicateurs de développement humain des régions enregistrant des retards au niveau de la moyenne nationale ;
2. une deuxième étape pour indexer ces indicateurs sur ceux universellement reconnus, notamment les indicateurs de développement durable fixés par les Nations Unis pour la période 2015-2030 ;
3. une troisième étape pour l'érection des régions en de véritables pôles de développement et de compétitivité.

Selon cette vision des choses, le PDR dont l'horizon relève du court et moyen terme devrait, du moins pour les deux premières mandatures et surtout pour les régions démunies, s'attacher davantage à l'accomplissement des actions de mise à niveau correspondant aux deux premières étapes précitées et ce, conformément à l'échéancier prévisionnel d'exécution du programme de mise à niveau des zones éloignées et enclavées et préparer l'enclenchement de la 3^{ème} étape aussitôt que possible.

Néanmoins, et comme cela a été mentionné plus haut, le long terme doit être couvert par une stratégie de développement intégré et durable visant la constitution de pôles de développement dont l'engagement demeure tributaire des progrès accomplis dans la phase de mise à niveau ainsi que de la mobilisation des ressources financières et humaines pour y faire face.

Pour cette ultime étape, qui sera déterminante dans la dynamique de création des richesses et de l'emploi, et la stratégie de développement de la région devra y veiller, le rôle de l'investissement privé national et international est décisif pour que la région le prenne en compte et prépare l'environnement favorable à sa promotion et son développement.

A ce propos, le nouveau modèle de développement pour les provinces du sud, proposé par le CESE et dont la mise en œuvre vient d'être solennellement lancée par SM le Roi à l'occasion du 40ème anniversaire de la marche verte, offre un canevas de base et une approche appropriés à prendre en considération en tant que référentiel par les autres régions pour engager l'élaboration de leur plan de développement régional tout en adaptant ce modèle aux spécificités et potentiel de chaque région.

2 - Une stratégie basée sur la promotion de la compétitivité et le développement de l'initiative privée

A - Un climat d'affaires sain

Même si l'Etat continuera encore et pour un certain temps à représenter la principale source de financement de l'effort de développement notamment en matière d'infrastructures et de formation de ressources humaines, les régions, fortes des prérogatives, essentiellement d'ordre économique, et des moyens conséquents dont elles vont bénéficier et celles qu'elles sont en mesure de mobiliser, sont appelées à jouer un rôle plus actif et complémentaire aux côtés de l'Etat dans l'activation de la dynamique de développement que connaît le Maroc.

Pour cela, elles doivent faire preuve d'esprit d'initiative, de créativité et de mobilisation du génie local et du potentiel matériel et immatériel que renferme chaque région. La région doit se résoudre aussi à intégrer dans sa 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.

Pour parvenir à relever ce défi, la concomitance de toutes les volontés et énergies sont nécessaires pour promouvoir le développement de l'initiative privée et la libération des énergies, particulièrement des jeunes, à travers un environnement assaini, moralisé et favorisant l'attractivité du territoire, et suscitant l'intérêt des investisseurs privés, nationaux et étrangers, à la recherche de bonnes opportunités d'investir.

Aussi, l'élaboration d'une charte de coopération économique régionale réunissant l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé, les chambres professionnelles et les centrales syndicales paraît-elle vivement souhaitable.

Les axes principaux de cette charte devraient porter sur des engagements solennels et mutuels entre les parties à cette charte en vue d'instaurer, au niveau régional, un climat d'affaires sain basé sur la concertation continue, la coopération, la confiance et la résolution, le cas échéant, de conflits dans un cadre de dialogue responsable et constructif.

Par ailleurs, un climat d'affaires sain dépend intimement du climat social qui doit être apaisé à travers une responsabilisation des acteurs concernés pour consolider leurs points d'accord et d'intérêt et traiter par le dialogue et la concertation leurs points de divergence. Le facteur de proximité régionale, la connaissance réelle des défis, des contraintes et des opportunités et la mobilisation des acteurs autour du projet de « leur région » méritent qu'un espace de dialogue social régional puisse être identifié et mis en place à travers notamment la création d'un 4^{ème} organe consultatif auprès du conseil régional pour préparer un terrain favorable à une entente des différents protagonistes dans le cadre de conventions collectives favorisant la résolution des conflits sociaux et la pérennisation d'un climat social et d'affaires régional attractif pour les investisseurs.

Dans le même sens, la prééminence de la vocation économique de la région interpelle les pouvoirs publics pour revisiter les rôles des chambres professionnelles et les doter de moyens à même de les prédisposer à œuvrer aux côtés de la région, et en synergie avec les autres intervenants, en vue d'animer l'activité économique de la région et jouer un rôle proactif de véritable « VRP » dans la promotion des potentialités de la région et la multiplication des opportunités d'investissement, et d'encadrement des investisseurs, notamment les jeunes et débutants parmi eux.

B - Des avantages comparatifs et distinctifs

En soutien à cette mobilisation générale de promotion du développement régional, les élus de la région devraient s'imprégner de la responsabilité qui est la leur, pour s'organiser et user de tous les modes et techniques modernes de communication et déployer une politique « agressive » de marketing territorial mettant en exergue les avantages comparatifs de leur territoire.

Ces avantages, que les élus doivent promouvoir et développer, consistent, en sus de la consolidation et de la fructification judicieuse du capital immatériel régional, dans la création de mécanismes d'incitations spécifiques et d'œuvrer pour 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 foncières, d'espaces d'animation et d'organisation d'événements économiques et la disponibilité de la ressource humaine qualifiée.

Ce sont autant d'axes de travail et d'actions que les conseils de région sont appelés à mener en partenariat avec toutes les parties concernées pour insuffler une dynamique nouvelle au processus de développement dans leur territoire et bonifier les investissements étatiques réalisées ou projetés.

C - Une stratégie centrée sur des ambitions réalistes

Les missions et prérogatives reconnues par la loi organique aux régions sont essentiellement de nature économique.

A ce titre, il est indispensable de doter chaque région d'une stratégie de développement économique qui s'appuie sur le diagnostic régional réalisé dans la phase préparatoire et doit se nourrir des orientations stratégiques et politiques publiques, globales et sectorielles, engagées dans différents secteurs d'activités pour bâtir une vision intégrée et complémentaire avec les interventions de l'Etat.

Il demeure cependant nécessaire de faire preuve de réalisme et de rationalité afin que l'engouement légitime des élus pour leur région demeure raisonnablement dosé.

En effet, si l'on excepte les cas particuliers de quelques régions pouvant développer simultanément plus d'une vocation, il est souhaitable pour éviter toute dispersion ou surenchère, de faire correspondre à chaque région une vocation principale marquant son identité et label régional et de doter cette région de projets d'envergure structurants couvrant les domaines de connexion et de connectivité interne et/ou externe permettant l'exploitation et la mise en valeur du potentiel régional correspondant à sa vocation et susceptible de faire prospérer des activités économiques compétitives en harmonie avec les orientations stratégiques nationales et/ou sectorielles.

Pour les régions qui n'en sont pas dotées, la création d'un campus universitaire intégré devrait constituer une priorité afin de développer, principalement, la formation et la recherche-développement axées sur la stratégie de développement régionale, la promotion de l'employabilité des jeunes diplômés, et favoriser un ancrage et une cohérence parfaite avec la vocation de la région et les politiques publiques dans leur déclinaison régionale.

D - Promotion de la culture de l'intelligence économique régionale

Les stratégies de développement des régions doivent également , ce qui est loin d'être un luxe, du moins pour les régions les plus avancées, intégrer la dimension de la mondialisation et de la compétitivité internationale qui leur impose de s'engager dans la promotion de la culture de « l'intelligence économique régionale » et des 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 la maîtrise de l'information et des technologies modernes. Pour y parvenir, les actions prioritaires ci-après sont proposées :

- Engagement d'un partenariat Etat-Région avec un nombre limité de régions présentant les pré requis en matière de potentiel économique et industriel où l'Etat prendrait 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 ;
- la mise sur pied d'un système régional d'information statistique très élaboré, fiable et ouvert à tous les utilisateurs, vu qu'il constitue une condition sine qua non à l'appréhension des problématiques de développement et un instrument précieux d'aide à la décision tant pour les responsables régionaux que pour le pouvoir central. La connaissance approfondie des données économiques et sociales dans leur fin détail permet en effet de corriger les distorsions des moyennes régionales et nationales et d'adapter les solutions aux problématiques telles qu'elles sont vécues par les populations en même temps qu'elle fait apparaître les potentialités insoupçonnées de certaines zones oubliées du territoire ;
- l'avènement des centres régionaux d'investissement (CRI) en 2002, a constitué un acte majeur de déconcentration de l'administration et a permis à ces organes de démontrer leur valeur ajoutée en tant que guichet unique pour les investisseurs. La régionalisation offre aujourd'hui une opportunité pour la réforme de ces centres qui

devient dans le contexte de la régionalisation d'une actualité pressante. A ce propos, il est temps d'entreprendre au vu des résultats de l'évaluation qui a été faite de cette expérience, et en perspective de leur rattachement à terme aux régions, une réforme visant la transformation de leur statut juridique en les érigeant en établissements publics régionaux tout en assurant une représentation significative de la région et secteur privé dans leurs organes de gouvernance et en opérant un renforcement de leurs compétences et moyens d'action pour en faire un pôle de veille économique, de promotion de l'attractivité et d'amélioration de l'environnement des affaires dans la région. Les CRI pourront également se voir confier dans le cadre de la promotion des investissements la mission d'accompagnement dans la phase cruciale de post création des TPME.

E - Porter la question sociale au rang de stratégie régionale

En matière sociale, les indicateurs révélés dans le rapport du HCP sur les réalisations du Maroc dans le cadre des objectifs du millénaire(OMD), bien qu'enregistrant des progrès sensibles par rapport aux situations antérieures, montrent qu'il y a toujours un gap important à rattraper et des inégalités sociales et de niveau de vie qui touchent des franges importantes des populations principalement dans le monde rural, où le niveau de pauvreté et de vulnérabilité continuent d'enregistrer des niveaux inquiétants, puisque l'espace rural recèle respectivement 85% et 64% des populations souffrant de pauvreté absolue et de vulnérabilité, sachant que 5,3 millions de marocains continuent à vivre en situation de pauvreté absolue.

Ces indicateurs devraient inciter les pouvoirs publics à prendre à bras le corps la question sociale et de clarifier la stratégie de l'Etat en la matière en l'indexant notamment sur les objectifs du développement durable tels qu'adoptés par les Nations unies pour la période 2015-2030.

Cette stratégie devrait être déclinée et adaptée aux réalités de chaque région en fonction du diagnostic régional focalisé sur les déficits sociaux pour aboutir in fine à définir les objectifs précis à atteindre, les moyens et modes d'actions pour y parvenir tout en délimitant les responsabilités incombant à l'Etat et les actions de support complémentaires que les collectivités territoriales et, accessoirement, la société civile peuvent déployer en synergie avec l'Etat.

Sur les questions sociales, la solidarité territoriale doit être totale et effective en considérant ce domaine comme étant une « compétence générale et horizontale » où aucun effort et initiative ne doit être épargné sous prétexte d'une interprétation restrictive du partage des compétences.

Parmi les insuffisances relevées dans ce domaine au niveau territorial figure le vide institutionnel inexplicable au niveau du territoire où l'on note l'absence d'une administration déconcentrée du département en charge de ce domaine de responsabilité de l'Etat laissant la place à des intervenants multiples et au développement de mécanismes divers qui manquent d'unité de vision, de cohérence et d'intégration.

L'avènement de la régionalisation dont l'objectif ultime est de garantir la dignité des citoyennes et citoyens et de promouvoir une gouvernance avec plus de performance et de proximité donne à cet aspect institutionnel une priorité absolue au regard de l'urgence et de la priorité rattachées à la résolution de nombreuses lacunes et insuffisances dans le traitement de certaines problématiques sociales. Il devient donc en effet incontournable aujourd'hui de doter la région d'un interlocuteur attitré dont la mission consiste à assumer les responsabilités de l'Etat en matière sociale et d'assurer la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux réalités régionales en matière de développement et de protection sociale et ce, en coopération étroite et sous forme de partenariat opérationnel avec la région, les autres collectivités territoriales et la société civile.

Cette présence régionale, forte et agissante, dotée des pouvoirs et des moyens adéquats serait d'autant plus efficace à exercer ses responsabilités si elle agit dans le cadre d'un pôle social élargi résultant d'une déconcentration effective de l'administration centrale ; Ce pôle devra veiller, en fonction des besoins spécifiques à chaque région, à la mise en œuvre des actions et projets déclinant les politiques de l'Etat en matière sociale et recoupant les ambitions et plans de développement de la région en matière sociale ; Il devra par ailleurs promouvoir la mise en place de mécanismes et d'outils opérationnels susceptibles de garantir en particulier la protection sociale et gérer les filets de sécurité contre les déficits sociaux et assurer les prestations sociales de proximité aux populations vulnérables.

La création de ce pôle social est de nature à transcender certaines lacunes nées du manque de globalité et d'intégration des réponses apportées aux déficits sociaux sous leurs différentes manifestations, et à promouvoir plus de synergie et de rationalité dans l'action des multiples intervenants dans le domaine social (département ministériel en charge des questions sociales, collectivités territoriales, INDH, Fonds de mise à niveau sociale de la région, FDR, ADS, E.N, Jeunesse et Sports, Santé, éducation...)

F - Protéger et valoriser les ressources naturelles

L'importance de la dimension environnementale dans le développement régional et le rôle que la région doit assumer dans la protection et la valorisation des ressources naturelles crée des responsabilités accrues pour les décideurs régionaux sous l'ère de la régionalisation avancée. En effet, cette dimension, absente auparavant de leurs préoccupations, leur impose une vision et une gestion rationnelle et prospective qu'il s'agit de placer parmi les premières priorités de la politique de développement régionale.

Les exigences de durabilité, l'arsenal juridique important dont notre pays s'est doté (charte de l'environnement, loi sur le littoral, nouvelle loi sur l'eau notamment) et les engagements internationaux pris par le Maroc (COP 21 en particulier), surtout qu'il doit abriter un évènement à l'échelle mondiale en organisant cette année la COP 22, doivent en effet être pris en compte au niveau de tous les projets programmés dans le respect des schémas d'aménagement du territoire et d'une exploitation rationnelle des ressources disponibles et ce en partenariat avec les autres parties concernées et en prenant en compte les résultats des concertations engagées avec la société civile.

Dans ce cadre, l'exploitation et la valorisation des ressources naturelles et en particulier celles renouvelables et la promotion de l'économie verte, à travers toutes formes d'incitations nationales et régionales, représente un créneau d'avenir pour les régions autant pour la préservation de l'environnement que pour le développement d'activités nouvelles et utiles et constituent un véritable gisement d'emplois et de revenus qu'il faut investir avec un volontarisme et une détermination sans faille.

G - Mesures en faveur de la petite entreprise et de l'économie sociale et solidaire

La région, dans sa quête pour le renforcement de la cohésion du tissu social et du développement rural autre qu'agricole devrait s'appuyer sur les opportunités que peut offrir l'économie sociale et solidaire en tant que levier de développement de l'esprit coopératif et d'intégration du plus grand nombre de citoyens, en particulier les femmes et les jeunes, notamment dans une économie rurale diversifiée offrant des opportunités d'entreprenariat génératrices de revenus et d'emplois.

C'est ainsi que les pouvoirs publics sont appelés à promouvoir une politique de valorisation et de modernisation de la production des unités agissant dans ce secteur et surtout de favoriser l'extension des canaux de commercialisation de cette production aussi bien vers le marché national, notamment la commande publique, qu'à l'export.

Pour ce faire, des mesures spécifiques de préférence et d'assouplissement des procédures d'allocation de commandes et marchés publics devraient être envisagées en direction des petites et moyennes entreprises et autres entités agissant dans le cadre de l'économie sociale et solidaire et développant des activités diversifiées dans des secteurs porteurs en termes d'emplois et de valorisation du potentiel économique local comme le tourisme, l'artisanat et le transport. Ces mesures peuvent également être étendues aux activités liées au vaste chantier de mise à niveau sociale qui intéressera les zones éloignées et enclavées.

Les pouvoirs publics devraient œuvrer dans le même sens à assurer aux opérateurs économiques régionaux une appropriation de la panoplie d'instruments d'aide et de soutien à la petite et moyenne entreprise et des mécanismes y afférents, et de 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.

L'importance que revêt l'économie sociale et solidaire, de par la nature des organes et intervenants qui la portent (coopératives, associations de la société civile, associations mutualistes), et les activités, prestations et impacts socio-économiques positifs de ces acteurs bénéficiant à des milieux sociaux fragiles et précaires, notamment dans le monde rural, donne à penser qu'un effort particulier des pouvoirs publics reste à faire pour doter ce sous-secteur de l'économie d'un cadre réglementaire spécifique et incitatif qui donnera du travail et des revenus à beaucoup de jeunes, à la recherche d'un emploi stable, apportera une dose supplémentaire de solidarité et de cohésion sociale et contribuera partiellement à freiner le mouvement d'exode rural.

3 - Le renforcement des ressources financières des régions

Avec l'avènement de la régionalisation, les ressources financières connaîtront une évolution significative et passeront d'une moyenne annuelle de 1.4 milliards de dirhams à près de 7 à 8 milliards de dirhams en période de croisière. Néanmoins il demeure réaliste de reconnaître que l'ampleur des besoins, en particulier pour les régions démunies et le monde rural, appelle des financements conséquents, et nécessite donc un effort complémentaire et autonome des régions pour améliorer leur capacité de financement.

En effet, Il va sans dire que dans leur effort de développement, les collectivités territoriales ne peuvent pas compter toujours sur les seules dotations de l'Etat pour mener à bien leur plan de développement. Elles sont donc amenées à s'ingénier pour la mobilisation de ressources financières alternatives et complémentaires.

Cependant, l'analyse de la nature des ressources financières de la région laisse apparaître qu'une grande partie de ces ressources provient des quotes-parts affectées aux régions à partir de la fiscalité nationale ou de transferts budgétaires étatiques. Il s'en suit donc que les marges de manœuvre de faire croître ces ressources demeurent relativement étriquées et, en tout cas, ne dépendent pas directement de l'initiative des régions.

Il reste toutefois à signaler qu'une forte attente se fait sentir quant à la nécessité d'activer une nouvelle génération de réforme de la fiscalité locale qui devrait viser autant la simplification et la réduction du nombre de prélèvements obligatoires superflus que l'amélioration des rendements dans le cadre d'une politique fiscale globale et intégrée avec la fiscalité nationale. Les effets induits bénéfiques pour la région d'une telle réforme notamment sur le climat des affaires et le développement des opportunités d'investissement sont indéniables.

Le développement de ressources propres et nouvelles paraît donc une orientation inéluctable pour augmenter le potentiel des financements des régions et leur offrir les moyens de leurs ambitions. Les voies à prospecter à cette fin, en renfort au développement économique de la région, se ramènent à des suggestions très pragmatiques et a priori à la portée des régions.

Il s'agira notamment de:

- Favoriser la création d'activités et de projets novateurs générateurs de ressources financières complémentaires et mettant en valeur les potentialités culturelles et environnementales de la région ;
- Promouvoir la création de sociétés de développement régional en partenariat avec le secteur privé pour l'exploitation du potentiel régional lié aux activités économiques relevant des compétences de la région, notamment pour les secteurs de transport, du tourisme rural et de l'artisanat;
- 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). En effet, Le développement de la région est une opération complexe et de longue haleine, elle nécessite une vision, des ressources, des modes d'intervention modernes et innovantes, et de l'expertise technique et financière d'un niveau élevé ; Une bonne partie de nos régions ne sont pas aujourd'hui en mesure de réunir toutes ces conditions. C'est la raison pour laquelle on peut légitimement estimer que le partenariat public privé peut être d'un apport considérable dans la conception et la réalisation de grands projets régionaux structurants ;

- 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.
- Prévoir un système de notation (scoring) et de catégorisation qui prend en compte une combinaison de ces indicateurs avec comme objectif prioritaire d'assurer une redistribution équitable de ressources favorisant la résorption des inégalités régionales et la garantie des prestations de base à l'identique pour tous les citoyennes et citoyens ; un dispositif de suivi évaluation devra par ailleurs être mis en place pour mesurer les résultats acquis et évaluer les performances de la gestion des fonds affectés ;
- Recourir à l'emprunt dans des proportions encadrées et à des coûts accessibles et préférentiels avec éventuellement une bonification des taux d'intérêt par l'Etat, en particulier en direction des régions aux ressources limitées et dont le niveau de développement est inférieur à la moyenne nationale. La rétrocession aux régions de lignes de crédits concessionnels que l'Etat est en mesure de mobiliser est une autre alternative qui mérite d'être explorée ;
- Renforcer la capacité d'emprunt des régions. A cette fin, il pourrait être envisagé de mettre en pratique l'habilitation du Fonds d'Equipement Communal (FEC) à remplir le rôle de banque de dépôt des collectivités territoriales notamment en centralisant la gestion des recettes fiscales et parafiscales affectées aux collectivités territoriales et d'affecter les produits financiers récoltés grâce à une gestion optimale et de fructification de ces fonds (cash pooling) à la baisse des taux des prêts FEC ;
- Contrôler de façon rigoureuse l'évolution des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, pour lesquelles il est proposé que des ratios de structure soient établis et normalisés dans les limites de plafonds à ne pas dépasser et ce afin d'éviter toute spirale haussière incontrôlée. Les audits financiers devraient être très attentifs au suivi de ces ratios et proposer les mesures appropriées pour les contenir dans des valeurs plafonds fixées à l'avance ;
- Promouvoir la coopération internationale décentralisée qui se présente comme une voie intéressante à prospector pour aider à la mobilisation des 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. Elle peut ouvrir également des perspectives intéressantes à la réalisation de partenariats d'affaires très bénéfiques pour la région et pour le pays ;

- Traduire dans les faits, ainsi que l'a proposé la commission consultative de la régionalisation, 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 ce qui permettra, au-delà des ressources financières pouvant être drainées, de faire prévaloir le rôle et la responsabilité des conseils régionaux en matière de protection de l'environnement ;
- Instaurer un mécanisme permettant à la région, et plus particulièrement aux populations concernées et riveraines, de bénéficier des retombées des richesses ou grands projets publics et privés localisés sur le territoire de la région sous forme d'offres d'emplois, d'octroi de subventions, ou de projets sociaux et de développement intégrés.

V • Points de vigilance

Le Conseil Economique, Social et Environnemental mesure les nobles objectifs et portées stratégiques de la régionalisation avancée dans la poursuite et la consolidation de l'œuvre de démocratisation et de développement du pays.

La grande sensibilité et les enjeux importants qui caractérisent cette révolution institutionnelle incite ce Conseil, soucieux de voir toutes les chances de réussite accompagner la mise en œuvre de cette réforme et de celles qui seront engagées dans son sillage, à identifier, pour mieux les transcender, quelques risques qui appellent une vigilance particulière et une anticipation pour les prévenir et en neutraliser les effets.

A - Le contexte politique

On ne peut s'empêcher de rappeler que le démarrage opérationnel de la phase initiale de mise en œuvre de la régionalisation coïncide avec l'année 2016 qui est une année électorale et marque la fin de mandat de l'exécutif actuel. Cette année devrait être celle notamment, de parachèvement du dispositif juridique, de la mise en place des organes de gestion ainsi que de la préparation et de l'opérationnalisation des PDR.

Il est à craindre de ce fait de voir la cadence imprimée par l'exécutif pour accompagner la mise en œuvre de la régionalisation connaître un ralentissement voire un temps d'arrêt dans la mobilisation sans faille nécessaire de tous les acteurs pour réussir une implémentation débarrassé de toute autre préoccupation que celle d'œuvrer à la mise en œuvre des différents chantiers de la régionalisation dans les délais prescrits et conformément aux objectifs assignés.

Parmi ces chantiers, figure celui de la déconcentration qui constitue le corollaire indispensable à la régionalisation, et qui risque de connaître davantage de retard, particulièrement préjudiciable au bon déploiement de la régionalisation.

L'autre risque qui pourrait être évoqué à ce niveau porte sur les relations qui seront développées, dans les grandes métropoles urbaines entre le Président de région et le Maire où l'esprit partisan et de concurrence électoraliste peut prendre le dessus sur les relations de coopération, de convergence et de complémentarité qui doivent constituer la caractéristique principale des actions engagées par ces deux responsables politiques.

B - L'Administration

Le rôle que doit jouer l'administration centrale est déterminant à plus d'un titre dans la mise en œuvre de la régionalisation. Les sources d'inquiétudes à ce niveau sont à la mesure des larges pouvoirs de décision de cette administration qui agit selon des convictions et contraintes qui ne recourent pas toujours les attentes et orientations stratégiques qui lui sont assignées. L'exemple du retard pris dans la déconcentration illustre à lui seul cette vérité.

Là aussi certains risques majeurs peuvent être relevés :

- La lenteur et les tergiversations dans l'application des réformes. A ce niveau des craintes fondées peuvent être émises sur les rythmes et portées des réformes d'accompagnement de la régionalisation. Il s'agit là essentiellement de la déconcentration dont on connaît la réticence de l'administration centrale à la mettre en place.
Il y a là effectivement un réel risque de voir l'administration persister dans son comportement trop prudentiel et conservateur, craignant de se voir délester de pouvoirs et prérogatives au profit du territoire même quand il s'agit de prestations de proximité aux citoyens et aux acteurs économiques ou de décisions n'ayant aucun caractère stratégique ;
- La deuxième crainte est de voir se réitérer un certain laxisme dans l'opérationnalisation des règles de bonne gouvernance et notamment du principe de reddition des comptes seul moyen concret du rétablissement et de renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions de démocratie représentative et de l'appareil étatique ;
- La déconcentration en tant que réforme fondamentale pour la réussite de la régionalisation ne doit pas dévier des principes et valeurs qui la fondent et se ramener à un foisonnement de structures bureaucratiques régionales ni à une pléthore d'effectifs qui obèrent l'efficacité des services déconcentrés et occasionnent des coûts inutiles pour la collectivité. Si avec l'avènement de la régionalisation, le niveau régional peut être considéré comme l'échelon territorial le plus approprié pour servir de support à la déconcentration, il n'en reste pas moins que les niveaux infrarégionaux doivent être des relais efficaces de la déconcentration dans sa partie opérationnelle et de recherche constante de la proximité. D'une autre manière il faut veiller à ne pas substituer au centralisme central un centralisme régional ;
- La relation entre le Wali de région et le Président de conseil régional doit être exemplaire entre deux institutions, loin de toute personnalisation des positions ou d'attitudes dominatrices, de manière à ce que l'exercice de leurs compétences respectives obéisse aux seules règles fixées par la législation sans déborder sur des considérations autres que celles de servir l'intérêt général en toute objectivité et loyauté.

C - La société civile

La pratique de la démocratie participative est une expression d'ouverture et d'extension des libertés publiques élevée au rang de droit constitutionnel et un message clair de la nécessité de placer le citoyen au centre des préoccupations de tous les acteurs de développement en tant que bénéficiaires prioritaires et principaux des retombées de la régionalisation avancée.

Cependant, et comme pour tous les droits, son exercice devrait être judicieusement organisé et protégé des mauvaises interprétations et débordements par rapport à ses finalités que sont la participation, l'inclusion, le dialogue responsable et la mobilisation aux côtés des institutions officielles pour la promotion de la cohésion sociale et la

contribution effective à l'effort de développement durable et intégré du territoire. La démocratie participative est un complément de la démocratie représentative et non son substitut.

D - L'effectivité de l'approche genre

D'aucuns reconnaissent aujourd'hui la pertinence des dispositions constitutionnelles et des lois organiques des collectivités territoriales dans 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.

La traduction de ces dispositions dans les faits appelle des changements profonds dans les mentalités et les comportements qui, certes demandent du temps et de la persévérance, mais n'offre point d'excuse pour tous les décideurs, notamment au niveau politique, de se contenter de reconnaître la pertinence de cette vérité sociale incontournable et d'en agrémenter leurs discours sans traduction effective dans les actes, car comme le confirme le prix Nobel d'économie Amartya Sen « *il n'y a pas de droit sans pleine jouissance de ce droit* ». Une vigilance particulière doit donc être observée pour que les actes et les bilans des politiques et de tous les acteurs intègrent cette dimension et lui accordent tout l'intérêt et la priorité légitime qu'elle mérite.

VI • Quelques enseignements des expériences étrangères

Dans le cadre du benchmark avec certaines expériences étrangères, le CESE a organisé un séminaire sur l'expérience espagnole et une audition avec un représentant du CESE français. Le choix de ces deux pays est dicté par le fait qu'il s'agit de deux types de régionalisation intéressants puisque fondamentalement divergents sur la portée et les mécanismes de conception et de mise en œuvre puisés dans l'histoire et le vécu socio-économique et politique spécifique à chacun de ces pays, ces derniers ayant par ailleurs accumulé une longue expérience riche d'enseignements qui nous permet de bien percevoir la pertinence et la justesse des choix opérés pour notre régionalisation.

Les principaux enseignements tirés de ces deux expériences peuvent être résumés comme suit :

A - Le cas espagnol

- Malgré le caractère très poussé de la décentralisation en Espagne et son ancienneté (près de 40 ans), l'Etat central garde la main à travers l'exercice en exclusivité des missions régaliennes, la fixation de normes harmonieuses pour l'exercice des compétences transférées et le contrôle des finances des communautés autonomes.
- La décentralisation est un processus continu soumis de façon permanente à des réajustements périodiques, l'Espagne en a connu cinq en 40 ans.
- L'objectif recherché dans la décentralisation est de rendre le meilleur service au citoyen, promouvoir l'égalité des chances et garantir des prestations au citoyen à un niveau décent et identique quel que soit le niveau de prospérité de la communauté autonome ;
- Les ressources financières des communautés autonomes proviennent à hauteur de 80% des ressources fiscales rétrocédées par l'Etat.
- La mesure du niveau de retard des communautés autonomes et leur capacité de gestion font l'objet d'évaluation préalable au transfert de compétences.
- Une grande décentralisation est opérée au niveau des dépenses sociales représentant 80% des dépenses sociales de l'Etat.
- Une fixation d'indicateurs homogènes et de ratios comparatifs pour toutes les communautés permet de mesurer les écarts entre les communautés autonomes et les résultats obtenus dans l'exercice des compétences. La correction des déséquilibres se fait à travers des dialogues et la recherche de consensus qui rétablissent l'équilibre territorial.

- Une bonne collaboration est instaurée avec l'administration à travers des conférences sectorielles portant sur des thématiques spécifiques qui sont couronnées par des accords signés ou des projets de décisions publiés au bulletin officiel.
- Le développement rural est géré par les communautés autonomes.

B - Le cas français

- La décentralisation entamée en 1982 est à sa 4^{ème} génération de réformes.
- Les dotations budgétaires de l'Etat représentent 30% à 40% des ressources des régions couvrant les transferts de compétences. Bien que calculée à l'euro près, la valeur monétaire de ces transferts ne subit aucune réévaluation, voire diminue sous l'effet de l'inflation et des restrictions budgétaires, ce qui met les finances des collectivités territoriales en situation peu confortable.
- Beaucoup d'hésitations et atermoiements caractérisent le dispositif de transfert des compétences. La clause de compétence générale auparavant reconnue à toutes les collectivités a été finalement (2015) remise en cause avec la fixation de compétences spécifiques à chaque catégorie de collectivités territoriales mais avec des frontières peu étanches entre les domaines d'activités ou des éclatements de compétences entre collectivités qui ne cadrent pas avec une politique claire en matière d'aménagement du territoire et les domaines de prédilection des régions.
- Pour l'exercice de la démocratie participative, une loi régit cette question en créant une commission nationale de débat public. De même des conseils de quartiers sont obligatoires pour les villes de plus de 80 000 habitants. Des enquêtes publiques sont par ailleurs exigées au préalable de la réalisation de grands projets d'infrastructure.
- Des CESE régionaux sont créés au niveau des 13 nouvelles régions de France.

VII • 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 :

1 - CLES DE SUCCES DE LA MISE EN PLACE DE LA REGIONALISATION

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 a priori et lui substituer un contrôle d'accompagnement avec un renforcement et une systématisation du contrôle a 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 du PDR et du 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 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 du 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.

2 - PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE 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 de « le label régional » de manière 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.

3 - ERIGER LE DEVELOPPEMENT SOCIAL EN STRATEGIE REGIONALE

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...).

4 - RENFORCER LES RESSOURCES FINANCIERES DES REGIONS

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, renouvelées, 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.

5 - PROTEGER 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.

6 - METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF PERMANENT D'EVALUATION 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 chaînes de télévisions régionales.

Conclusion Générale

La régionalisation avancée constitue, à n'en pas douter, un tournant majeur dans la vie des institutions marocaines et une opportunité unique qui n'arrive pas tous les ans pour revisiter notre système de gouvernance territoriale, asseoir un champs plus large pour la pratique démocratique et reconnaître à la société civile sa place de choix en tant qu'acteur actif dans la vie publique et vecteur de promotion de la cohésion sociétale.

Les enjeux et les défis, nombreux, variés et complexes, déclinés à partir du cap défini dans ses grandes lignes par les orientations Royales et la constitution de 2011 et précisées dans le contenu de la loi 111.14 sur les régions font que la régionalisation fait partie des réformes générationnelles et rendent donc aussi légitime que nécessaire de passer dans sa mise en œuvre par des évolutions progressives. Il serait en effet illusoire de s'attendre à ce que les impacts et retombées attendus de cette véritable révolution institutionnelle puissent se révéler dans le cours et moyen terme, tant les changements attendus sont profonds et structurels, d'autant plus que le rythme de l'évolution et l'adaptation des comportements et mentalités à ces changements radicaux sont naturellement beaucoup plus lents que celui des textes et des institutions ; les expériences étrangères, notamment celles relatées dans ce rapport, nous en fournissent d'ailleurs l'illustration et les enseignements pertinents.

Il est donc clair que la mise en œuvre de la régionalisation ouvre des perspectives prometteuses et offre autant de défis que d'opportunités de réformes déterminantes pour la rénovation du mode de gouvernance central et territorial. Cette mise en œuvre appelle cependant une mobilisation sans faille de tous les acteurs, et se fera par étapes et implique a fortiori une démarche séquentielle devant débiter en premier lieu par une phase cruciale d'appropriation totale et responsable du contenu philosophique, procédurier et opérationnel de ce vaste chantier de réformes pour favoriser un amorçage sur de bonnes bases d'implémentation réussie, caution de succès de toutes les autres phases de mise en œuvre.

Une réforme de cette envergure et portée appelle également un pilotage stratégique de haut niveau et un suivi-évaluation permanent ainsi qu'un accompagnement des pouvoirs publics dans les phases initiales pour mener à bien ce processus de mise en œuvre. Cet accompagnement est indispensable pour faciliter aux régions en particulier les tâches de mise en place des structures d'administration et de gestion, de renforcement du capital humain, qualifié et opérationnel et de parachèvement dans des délais assez rapprochés l'arsenal juridique qui régit le fonctionnement des conseils et leur permet d'exercer leur prérogatives dans un environnement réglementaire clair et transparent.

Parmi ces prérogatives essentielles figurent notamment la préparation des PDR et des SRAT qui doivent couronner un travail approfondi et participatif de diagnostic et de définition des points forts et points faibles ainsi que des menaces et opportunités de la région. Les moments d'élaboration de ces documents et leur contenu révéleront jusqu'à quel point les régions ont intégré les vraies finalités de la régionalisation telles que définies par le discours royal du 30 juillet 2012 qui dispose : « *C'est pourquoi Nous avons fait*

de la préservation de la dignité du citoyen la finalité de toutes les réformes politiques et sociales et de toutes les initiatives vouées au développement. En effet, 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 ».

Ainsi les visions et stratégies définies dans ces documents doivent, tout en marquant les ambitions légitimes et réalistes des populations, comporter des plans d'action concrets et réalisables et converger d'abord vers des objectifs clairs et mesurables de réduction des inégalités sociales et territoriales et ensuite de création des conditions propices à un développement économique, social, culturel intégré et durable.

La préparation de ces documents est aussi une opportunité pour redonner à la planification son sens noble de technique managériale rationnelle tout en favorisant l'approche territoriale, la planification ascendante et surtout la bonne intégration des politiques publiques ; Il en va de l'efficacité et de l'efficience de ces politiques et de la concrétisation des principes fondateurs de la régionalisation que sont notamment la coopération et la solidarité entre collectivités territoriales et entre celles-ci et l'Etat.

Un deuxième pilier et corollaire de la régionalisation avancée sans lequel l'atteinte des objectifs assignés à cette réforme demeureront du domaine de l'incantation réside dans l'engagement urgent par l'exécutif d'un processus conduisant à une véritable déconcentration de droit commun qui marque une rupture avec l'approche centralisée et verticale de l'administration, renforce la présence de l'Etat sur le territoire et apporte l'assistance, l'accompagnement et la complémentarité aux efforts des conseils élus dans leur action de développement du territoire.

La déconcentration autant que l'intégration des politiques publiques sont tributaires d'un levier incontournable pour réussir ces défis que représente la programmation du budget de l'Etat.

En effet, si les progrès et nouveautés de la nouvelle loi organique des finances sont indéniables, il n'en reste pas moins qu'un effort reste à accomplir dans le domaine de la confirmation de la dimension régionale et de l'intégration horizontale et à l'amont des crédits dans la programmation budgétaire pour tenir compte à la fois des grandes missions de l'Etat et des contrats Etats-régions pour des programmes et projets conçus et concertés suivant une approche territoriale et ascendante.

La régionalisation avancée constitue également une opportunité pour consacrer et faire connaître et reconnaître le rôle incontournable de médiation sociétale dévolu par la constitution à la société civile à travers le renforcement et la confirmation de son rôle dans l'élaboration, le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. L'objectif recherché est de faire en sorte que ces politiques soient inclusives et puissent gagner en crédibilité et acceptabilité et disposer, dans un esprit constructif et participatif, d'un cadre d'évaluation indépendant et objectif.

Il est toutefois à noter que la pratique de la démocratie participative qui demeure caractérisée par une certaine « spontanéité » puisse être hissée à un niveau compatible avec ses missions et responsabilités nouvelles. Aussi conviendrait-il de doter cet espace de débat public et de concertation d'un cadre organisationnel plus professionnel et mieux doté en moyens de travail qui reste à définir sur le plan régional voire national.

Il s'agit principalement de répondre à des préoccupations d'efficacité de ce mode de participation à la vie publique telles que les critères de représentativité, les moyens et modalités de travail et l'effectivité de la prise en compte des résultats des concertations engagées. Sur ce point le CESE offre un référentiel dont on pourrait s'inspirer pour concevoir le cadre organisationnel régional approprié à cette préoccupation.

Un autre défi, et non des moindres, est celui du développement économique et de création de richesses. Les régions sont en effet très attendues sur ce registre même si l'Etat continuera, dans une large mesure, à constituer le principal investisseur. L'ampleur des besoins et attentes face aux ressources, toujours limitées, des régions, combien même elles ont été substantiellement augmentées par la dernière législation sur les régions, impose à ces dernières plus de volontarisme et de créativité qui les aideraient à transcender cette difficulté majeure.

Les régions devront donc, tout en s'inspirant du modèle et de la démarche méthodologique empruntés pour la confection du nouveau modèle de développement des provinces du sud, compter sur leur génie local pour libérer les énergies, exploiter à bon escient le capital matériel et immatériel régional, promouvoir le développement et l'épanouissement de l'initiative privée et renforcer par diverses actions et initiatives leurs ressources propres hors fiscalité qui échappe à leur initiative et relève des prérogatives étatiques.

Les régions, autant que l'Etat, doivent particulièrement se préoccuper davantage de l'amélioration du climat des affaires et d'être suffisamment imaginatifs sur les mesures d'incitation, d'attractivité et de marketing territorial. Pour les régions les plus en avance, il y a intérêt majeur de les voir s'engager sans tarder avec l'appui conséquent de l'Etat dans l'élaboration et le développement des stratégies et mécanismes de promotion de « l'intelligence économique régionale » qui les prédispose, et par voie de conséquence toute notre économie, à une compétitivité et une compétition internationales dont le Maroc ne peut s'extraire sous la pression de la mondialisation.

La quête d'un développement économique intégré et durable impose par ailleurs la protection, l'exploitation rationnelle et la valorisation des ressources naturelles en tant que dénominateur commun à tous les programmes de développement initiés et mis en œuvre dans la région dont les décideurs, en feront, plus que par le passé, une priorité absolue et dont la responsabilité ne peut plus être éludée dans leur bilan.

La question sociale, en tant que préoccupation primordiale et objectif majeur au cœur de la régionalisation, recoupe plusieurs aspects qui relèvent de la préservation de la dignité du citoyen et de son bien être quotidien (santé, habitat, chômage, précarité, analphabétisme...) ne peuvent pas être laissés à la seule responsabilité de l'Etat, qui malgré tous les efforts déployés, ne parvient pas à apporter des réponses globales et satisfaisantes aux maux qui menacent l'équilibre de notre société.

La ferme implication et l'efficacité attendue de l'action des régions, aux côtés de l'Etat et des autres collectivités territoriales, avec à leur avantage la proximité qui aide à mieux identifier les problèmes et les solutions appropriées et leur investissement déterminé dans ces domaines prioritaires d'épanouissement et de paix sociale, donneront un meilleur indicateur sur le succès de la régionalisation et installeront pour de bon la

confiance du citoyen dans les institutions. Les orientations Royales claires et précises à ce sujet rejointes par les préoccupations et attentes de larges couches de la population se trouvent bien de ce côté-là, et nul ne peut comprendre ni admettre que les régions puissent ne pas s'en préoccuper en tant que première priorité et finalité de cette réforme institutionnelle.

Annexes

Annexe 1 : Groupe de travail issu de la commission

Président de la commission	M. Abderrahim Ksiri
Rapporteur	Mme. Mina Rouchati,
Membres du groupe de travail	M. Mohamed El Khadiri M. Abderrahim Ksiri M. Bessa M. Driss Ouaouicha
Expert permanent	M. Omar Benida
Expert externe	M. Abdechakour Raïs

Annexe 2 : Liste des membres de la Commission Permanente chargée de la Régionalisation Avancée et des Développements Rural et Territorial

Catégorie des Experts
Driss Ouauouicha
Lahcen Oulhaj
Mohamed Wakrim
Catégorie des Syndicats
Abderrahmane Kandila
Jamaâ El Moatassim
Mina Rouchati
Mohamed Dahmani
Catégorie des Organisations et Associations Professionnelles
Abdelhai Bessa
Ahmed Ouayach
Driss Belfadla
Mohammed Fikrat
Mouncef Kettani
Catégorie des Organisation et Associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative
Abdelmoula Abdelmoumni
Abderrahim Ksiri
Abderrahmane Zahi
Lalla Nouzha Alaoui
Mohammed Elkhadiri
Zahra Zaoui
Catégorie Membres de Droits
Abdellatif Jouahri
Jilali Hazim

Annexe 3 : Liste des acteurs auditionnés

Acteurs auditionnés	
Départements Ministériels et Institutions	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'Intérieur, Direction générale des Collectivités locales et Direction des finances locales - Directeur de l'Agence de développement des provinces et préfectures de l'Oriental - Ministère délégué auprès du Ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, chargé de l'Environnement - Haut-commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification - Directeur de l'Agence de développement des provinces et préfectures du Nord - Ministère de l'économie et des finances - Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime - Ministre de l'Éducation nationale et de la formation professionnelle - Ministère de l'Industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique - Ministère du Tourisme - Ministère de l'Équipement, du Transport et de la logistique - Ministère de la Solidarité, de la femme, de la famille et du développement social - Ministère délégué auprès du Ministère de l'Énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, chargé de l'eau - 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

<p>Personnes ressources</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Professeur Driss Guerraoui, Secrétaire Général du Conseil Economique, Social et Environnemental - Professeur Lahcen Oulhaj, membre du Conseil Economique, Social et Environnemental - Monsieur Ali Ghanam, membre du Conseil Economique, Social et Environnemental, - Monsieur Driss Benhima, ex-Wali et ex-Directeur de l'Agence du Nord
<p>Les centrales syndicales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les cinq centrales syndicales
<p>La Société civile</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Coalition civile pour une régionalisation démocratique (الائتلاف المدني من اجل جهوية ديمقراطية) - Espace associatif.

Annexe 4 : Références bibliographiques

Discours de Sa Majesté le Roi

- 3 janvier 2010
- 9 Mars 2011
- 30 juillet 2012
- 11 Octobre 2013
- 30 juillet 2015
- 6 novembre 2015

Textes juridiques

- Constitution du 1^{er} Juillet 2011
- Loi organique n°111-14 sur les régions,
- Loi organique n°112-14 sur les provinces et préfectures
- Loi organique n°113-14 sur les communes
- Loi organique des finances
- Loi relative aux contrats de partenariat public-privé
- Loi 3-90 portant réorganisation du FEC telle que complétée par la loi 11-96
- Projet de loi de finances pour l'année 2016

Rapports et revues

- Rapports du CESE
- Rapport de la commission consultative de la régionalisation
- Rapport de la cour des comptes 2013
- Revue "Courrier international" n° 1305 du 5 au 11 Novembre 2015

