



La gestion et le développement des compétences humaines : Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

Auto-Saisine n°11 / 2013

www.cese.ma

Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental

La gestion et le développement des compétences humaines :

Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée

Dépôt légal : 2013 M0 2014

ISBN : 978-9954-9161-9-3

ISSN : 2335-9234

Conseil Economique, Social et Environnemental

Imprimerie Cana Print



« (...) Notre ambition nationale est de passer d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée d'essence démocratique et vouée au développement ».

« C'est un moment fort et solennel. Nous considérons qu'il marque le lancement d'un chantier structurant, dont nous voulons qu'il constitue un tournant majeur dans les modes de gouvernance territoriale. »

« (...) Elle traduit, plutôt, une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la consolidation du développement intégré. »

« Nous entendons en faire un prélude à une nouvelle dynamique de réforme institutionnelle profonde. »

Extraits du discours royal à l'occasion de l'installation de la Commission consultative de la régionalisation du 3 janvier 2010

« **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

- Conformément à la loi organique n° 60-09 relative à la création du Conseil Economique et Social et à son règlement intérieur ;
- Vu la décision de l'Assemblée Générale du 22 décembre 2011 de s'autosaisir sur le thème relatif à *la gestion et le développement des compétences humaines dans le cadre de la régionalisation avancée* ;
- Vu la décision du bureau du Conseil du 22 mars 2012 d'affecter le sujet relatif à *La gestion et le développement des compétences humaines : Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée* à la Commission Permanente chargée des Affaires de l'environnement et du développement régional ;
- Vu l'adoption du rapport sur *La gestion et le développement des compétences humaines : Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée* par l'Assemblée Générale du 28 février 2013, à l'unanimité.

**Le Conseil Economique, Social et Environnemental
présente son rapport**

La gestion et le développement des compétences humaines : Levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée

Rapport préparé par

**Commission Permanente chargée des Affaires de l'environnement
et du développement régional**

Président de la Commission : M. Bensami Khalil

Rapporteur de la Commission : M. Nour-eddine Chahbouni

Rapporteur du Thème : M. Abdelhai Bessa

Sommaire

Synthèse	15
Introduction	27
I. La Régionalisation avancée : levier de modernisation du système de gouvernance territoriale	31
1 Etat de la décentralisation et de la déconcentration à la veille de la régionalisation avancée	31
2 Régionalisation avancée : préconisations de la CCR et apports de la Constitution de 2011	37
3 Conséquences de la régionalisation avancée	40
II. Régionalisation avancée et politique de développement des compétences humaines : pour une meilleure articulation au service du développement territorial	43
1 Description, analyse et évaluation des modes de gestion des ressources humaines et de développement des compétences en vigueur sur le plan territorial	43
2 Actions de développement des compétences : signification, portée et consistance	56
3 Mérites et insuffisances du système de gestion et de développement des compétences à l'échelle territoriale	59
III. Nécessité d'une politique publique volontariste de développement des compétences humaines à l'échelle régionale	61
1 Importance stratégique du niveau régional	62
2 Mesures d'urgence et réformes parallèles indispensables	63
3 Eléments de définition d'une politique publique	64
4 Démarche de mise en œuvre	65
5 Action sur l'environnement et engagement des partenaires	66
IV. Recommandations	69
1 Recommandations pour anticiper la réforme	69
2 Recommandations portant sur les mesures à prendre pour réformer le système de développement des compétences	71
3 Recommandations portant sur les mesures d'accompagnement	74

Annexes	77
Annexe 1 : Expériences issues du benchmark international	79
Annexe 2 : Liste des membres de la commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional	85
Annexe 3 : Liste des entités auditionnées	89
Annexe 4 : Références bibliographiques	93

Synthèse

Introduction

Le 31 mars 2012, l'assemblée générale du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a chargé, dans le cadre de la procédure de l'auto saisine, la Commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional d'étudier la thématique *de Gestion et développement des compétences humaines dans le cadre de la régionalisation avancée*. Le choix de ce sujet intervient suite à la présentation du rapport de la Commission consultative de la régionalisation (CCR) chargée par le Souverain de proposer un modèle d'organisation régionale adapté aux spécificités du Maroc, et après l'adoption de la Constitution du 1^{er} juillet 2011 qui pose de nouvelles règles d'organisation des régions et des autres collectivités territoriales.

Aussi, ce rapport se propose-t-il de répondre à la question suivante : quel développement des compétences humaines pour la régionalisation avancée ? Il s'interroge ainsi sur la capacité des régions à exercer pleinement les attributions et prérogatives que la loi organique est en passe de lui conférer. A travers ce rapport, le CESE souligne l'urgente nécessité pour toutes les parties concernées, notamment l'Etat et les régions, de placer la question du développement des compétences humaines au centre de leurs préoccupations. Le Conseil entend également attirer l'attention sur le niveau faible de la déconcentration de la gestion du personnel et souligne que le cadre régional offre la possibilité d'une meilleure adéquation entre les besoins en développement des compétences des ressources humaines employées au niveau territorial et les programmes et plans d'action destinés à les satisfaire.

L'approche méthodologique adoptée par la Commission s'est fondée notamment sur l'implication directe des parties concernées à travers l'organisation de plusieurs séances d'audition, l'exploitation de documents et de sources bibliographiques ayant trait à la problématique du développement des compétences humaines dans son rapport à la régionalisation avancée, et la contribution des membres de la Commission durant les nombreuses séances de discussion et de débat interne consacrées au sujet.

I **Etat de la décentralisation et de la déconcentration à la veille de la régionalisation avancée**

A la veille de l'adoption d'un nouveau système de régionalisation, l'organisation territoriale du pays se caractérise par une décentralisation en amélioration continue et une déconcentration en état de stagnation, ou pour le moins en état de perte de vitesse.

La décentralisation a connu une évolution en dent de scie : au niveau communal, elle a été plus dynamique et plus volontariste passant par trois phases successives que le rapport qualifie de phases *d'institutionnalisation (1960-1975)*, *de développement (1976-2001)* et *de rationalisation (depuis 2002)*. En revanche, au niveau provincial, la décentralisation est restée figée dans sa conception initiale de 1963, en dépit d'une tentative de réforme en 2002. Quant à la décentralisation au niveau régional, elle a connu, grâce à la loi du 2 avril 1996, une avancée incontestable par rapport au schéma de 1971, mais son modèle reste la décentralisation provinciale : la région est dans les faits placée sous le contrôle de l'Etat, dans la mesure où son représentant (le Wali) assure l'exécution des délibérations du conseil régional.

Contrairement à la politique de décentralisation, la politique de l'Etat en matière de déconcentration a manqué de clairvoyance, de perspicacité et de rigueur. En effet, les pouvoirs transférés aux services déconcentrés ont été très limités et les moyens d'action mis à leur disposition très faibles. En matière de gestion du personnel en général, et de développement des compétences des ressources humaines en particulier, le rôle des services déconcentrés demeure très modeste. Ces services restent donc largement tributaires des initiatives et actions décidées par leurs services centraux respectifs.

La réforme régionale relancée par le discours royal du 30 juillet 2009 adopte une approche novatrice. Sa Majesté le Roi a en effet annoncé sa « résolution (...) de lancer un chantier fondamental de réformes, en l'occurrence la mise en place d'une régionalisation avancée qui (...) marquera un saut qualitatif dans le processus de démocratie locale ». Une Commission consultative de la régionalisation est mise en place. Son rapport préconise des réformes importantes, qui peuvent être résumées en cinq propositions majeures : élection du Conseil régional au suffrage universel direct ; attribution du pouvoir exécutif au président du Conseil régional ; transfert par l'Etat de compétences élargies aux régions sur la base du principe de subsidiarité ; renforcement institutionnel des régions à travers la création de deux fonds de financement (Fonds de mise à niveau sociale et Fonds de solidarité sociale) et d'une agence d'exécution des projets régionaux (AREP) ; reconfiguration du découpage régional en douze régions au lieu des seize actuelles. La plupart de ces propositions sont reprises dans le cadre de la Constitution, adoptée en juillet 2011, dont l'article 146 prévoit une loi organique pour fixer dans le détail l'ensemble des règles, principes et dispositions régissant l'organisation et le fonctionnement des régions et des autres collectivités territoriales.

Les conséquences de la régionalisation avancée seront considérables. Par sa nature et sa portée, il s'agit en effet d'une réforme de grande envergure qui impactera profondément la vie de la société. Toutes les dimensions de la gouvernance du pays sont concernées : politique, économique, sociale, culturelle, environnementale et territoriale. Aussi, les perspectives offertes par la régionalisation avancée sur les deux niveaux supra et infra régionaux sont les suivantes : la modernisation des rouages de l'Etat, la relance de la décentralisation à travers une clarification des domaines de compétences des entités décentralisées, le rééquilibrage du système de partage des ressources budgétaires en faveur des territoires défavorisés et enfin, le transfert des compétences humaines en direction des instances décentralisées.

II Régionalisation avancée et développement des compétences humaines : analyses quantitative, qualitative et juridique et évaluation des modes d'action en vigueur

A. Aspects quantitatifs et qualitatifs

Dans le cadre du présent rapport, la notion de Développement des compétences humaines englobe toutes les actions et mesures de renforcement de capacité, de formation, de perfectionnement et de valorisation de la performance des ressources humaines qui assurent une responsabilité de direction ou de gestion au niveau territorial. Elle concerne notamment trois composantes essentielles : les élus territoriaux, le personnel relevant des collectivités territoriales et le personnel des services déconcentrés. C'est sur ces trois catégories de ressources humaines que les efforts de développement de compétences doivent être concentrés pour renforcer le niveau général de performance et d'efficacité des futures régions.

L'effectif total des élus locaux est évalué, au 31 décembre 2009, au terme des dernières élections locales (communales, provinciales et régionales), à 30 250 personnes dont 27 743 conseillers communaux (92%), 1 287 conseillers préfectoraux et provinciaux (4%) et 1 220 conseillers régionaux (4%). Naturellement, ces chiffres reflètent le découpage territorial du Royaume composé de 16 régions, 75 préfectures et provinces et 1 503 communes.

L'effectif total du personnel des collectivités territoriales est estimé de son côté, à 151 610 agents au 31 décembre 2008 (soit 25% du personnel de l'Etat, estimé à 442 263 agents en 2008). Naturellement, ce sont les communes qui comptent le plus gros effectif avec 126 355 agents (83%), suivies des préfectures et provinces avec un effectif total de 24 877 agents (16%). Pour leur part, les régions ne comptent que 378 employés, soit un pourcentage minime de 0,25%.

Par ailleurs, l'effectif total du personnel civil employé par l'Etat s'élevé, en 2012, à 571 890 fonctionnaires, dont 99 109 (soit 17%) exercent leurs activités dans la région Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, y compris les effectifs employés par l'administration centrale (Etat). Par ailleurs, 10% des effectifs sont en activité dans le Grand Casablanca, région en pleine mutation économique et sociale connaissant une forte croissance démographique. On note une très grande concentration des fonctionnaires civils de l'Etat sur l'axe Casablanca-Kénitra, qui compte 37% de l'effectif global, alors qu'à titre d'exemple la région de Tanger-Tétouan, pourtant considérée comme un pôle économique émergent, n'accueille que 6,7% du personnel civil employé par l'Etat. Ces chiffres, qui mettent en évidence les disparités entre les régions en termes d'effectifs, démontrent l'importance du développement des compétences humaines comme moyen d'améliorer le rendement et le savoir-faire des personnels existants dans les différentes régions.

D'autres catégories de personnels, appartenant à des entités administratives et institutionnelles différentes, interviennent aux côtés de ces trois groupes. L'ampleur des attributions de certaines de ces entités, et donc de leurs responsables, en matière d'investissement et de réalisations constitue un défi pour les élus locaux et les services déconcentrés qui se voient dans l'obligation de se doter de ressources humaines disposant de qualifications et de compétences similaires.

D'autre part, la question du genre ne bénéficie pas d'un traitement particulier dans le cadre des pratiques actuelles en vigueur en matière de développement des compétences humaines, tant au niveau central qu'au niveau territorial. Aussi, à titre d'exemple, il est rare de trouver trace d'actions de formation ou de perfectionnement destinées exclusivement aux femmes dans le but d'accroître leur savoir-faire dans des créneaux de management public. Pourtant, la situation de la femme dans la Fonction publique en général n'est pas rassurante, elle l'est encore moins s'agissant des fonctions électives locales : en effet, sur 27.779 conseillers communaux, on compte à peine 3428 conseillères, soit 12,38%. Le taux de féminisation dans l'administration publique et les collectivités territoriales est estimé à 26% en 2009, (ce taux était à peine de 23% en 2005).

B. Aspects juridiques

Le cadre juridique définissant les principes et règles de gestion et de développement des compétences des trois groupes de personnels considérés se caractérise de manière générale par sa diversité et son hétérogénéité, en raison de la différence de leur statut juridique :

- les élus locaux relèvent d'un statut spécifique dont les règles sont définies en termes de droits et de devoirs liés à l'exercice des charges électorales ;
- le personnel des collectivités territoriales relève d'un statut particulier dont les règles ne s'appliquent cependant pas uniformément à l'ensemble du personnel ;
- enfin le personnel des services extérieurs relève du Statut général de la *fonction publique* qui s'applique aux fonctionnaires de l'Etat.

Excepté pour le personnel communal dont les règles de gestion sont clairement identifiées, les règles de gestion relatives aux personnels des collectivités territoriales ne sont pas vraiment définies. Seules quelques dispositions générales, consacrées aux fonctions supérieures dans les textes fondamentaux, régissent le statut du personnel des provinces et préfectures d'une part et des régions d'autre part.

Quant aux différents personnels relevant des services déconcentrés, ils sont dans leur ensemble régis par le Statut général de la fonction publique et ses textes d'application. Or, le dispositif juridique en question est par essence centralisé et ne prend pas suffisamment en compte les spécificités de ces services, notamment en ce qui concerne le développement des compétences.

C. Caractéristiques majeures du système de gestion et de développement des compétences existant:

Quatre grands traits essentiels caractérisent le système de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales et des services déconcentrés :

- les actes de gestion courante, tels que le recrutement, les promotions, les nominations aux fonctions de responsabilité, les évaluations et la rémunération, sont centralisés ;
- des contingences politiques locales interfèrent dans les processus d'organisation et de gestion des ressources humaines opérant au niveau territorial ;

- les considérations sociales sont excessivement présentes dans la politique de gestion des personnels ;
- le cadre juridique régissant les différentes catégories du personnel souffre d'incohérence.

Les actions de développement des compétences déployées par l'Etat au profit des collectivités territoriales se distinguent par trois caractéristiques : elles portent essentiellement sur les communes, sont conduites quasi-exclusivement par le ministère de l'Intérieur et se fondent essentiellement sur le procédé de la formation continue. Quant aux services déconcentrés, ils bénéficient généralement d'actions de formation continue disparates, dont le contenu répond aux préoccupations et besoins des structures centrales qui les initient. Enfin, les actions de développement des compétences humaines déployées par les collectivités territoriales en direction de leurs propres ressources humaines sont extrêmement rares. En effet, les collectivités territoriales adoptent le plus souvent une posture passive dans l'attente d'une initiative de l'Etat ou de partenaires étrangers.

III Nécessité d'une politique publique volontariste de développement des compétences humaines à l'échelle régionale

Le développement économique, social, culturel et environnemental des territoires justifie que le pays se dote d'une politique publique volontariste de développement des compétences des élus locaux et des personnels des collectivités territoriales et des services déconcentrés, compte tenu de leur rôle fondamental dans ce processus. Cette politique devrait être conçue et menée à l'échelle régionale. Elle devrait être soutenue par des mesures d'urgences et des réformes parallèles indispensables et gagnerait à prendre en considération l'apport d'autres acteurs publics, parapublics et privés, en plus de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les atouts inhérents au niveau régional sont nombreux. D'abord, la Constitution consacre le déplacement du centre de gravité du développement territorial de la commune vers la région. D'autre part, la région se trouve idéalement positionnée pour identifier les besoins actuels et futurs des autres niveaux territoriaux en matière de renforcement des compétences et de formation continue. Enfin, la région est le cadre le plus approprié pour maîtriser le processus d'organisation et de déroulement des actions de développement des compétences et atténuer les dysfonctionnements qui caractérisent l'organisation actuelle de ces actions : programmation centralisée et inadaptée, retards dans la transmission des informations, défections et absentéisme fréquents, lieux de déroulement inappropriés, etc.

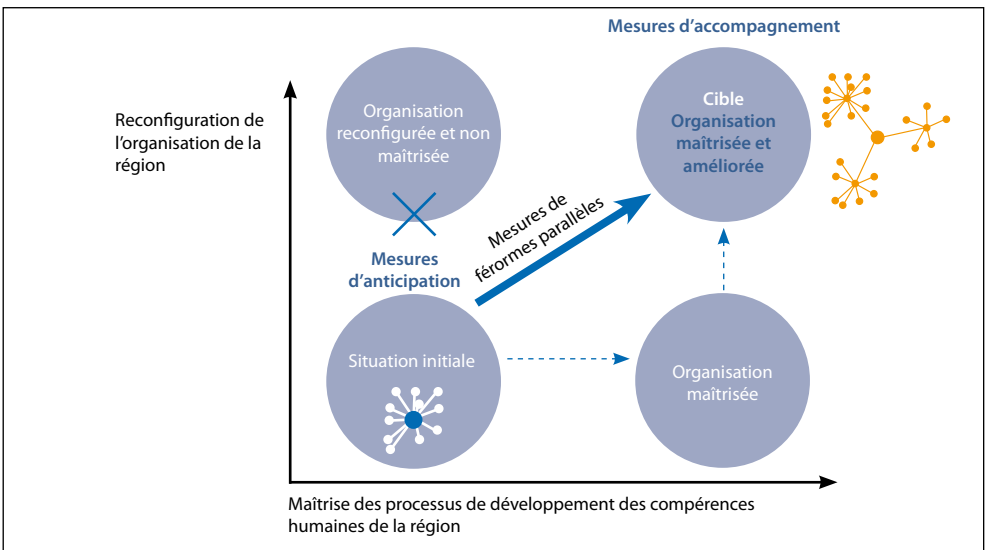
Trois types de mesures sont nécessaires, voire indispensables : des mesures dites d'anticipation qui mériteraient d'être envisagées immédiatement par le Gouvernement afin de préparer les conditions de mise en place des nouvelles institutions régionales, des mesures de réformes et d'adaptation portant sur la modernisation et l'amélioration du système de développement des compétences humaines territoriales existant et enfin, des mesures dites d'accompagnement pour appuyer les mesures de réformes.

Le développement des compétences dans le cadre de la régionalisation avancée devrait cesser d'être l'affaire exclusive des pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales notamment).

D'autres acteurs et institutions ont un rôle important à jouer dans la mise en place des conditions du succès de la politique publique, que le rapport appelle de ses vœux. Il s'agit notamment des partis politiques, des partenaires sociaux, de la société civile et des citoyens, des universités et des écoles et institutions supérieures de formation.

IV Recommandations

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



1- Recommandations pour anticiper la réforme

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

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

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

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

Exclusivement destinés aux conseils des régions, et répartis équitablement entre elles, à raison d'un minimum de cinq à six cadres par région, aux profils variés et complémentaires, ces recrutés devront composer des équipes pluridisciplinaires. Elles suivront un programme de formation adapté aux exigences des postes d'encadrement et de direction à l'échelle régionale, dont en particulier le management des ressources humaines. L'objectif est d'étoffer l'encadrement des administrations régionales et de permettre aux nouvelles instances régionales d'entamer immédiatement l'exercice de leurs fonctions dans les meilleures conditions possibles. Une mission précise devra être confiée aux membres de l'équipe en rapport avec les fonctions nouvelles qui seront dévolues à la région. Cette équipe aura aussi pour mission prioritaire de mener le projet de la mise en place de la nouvelle organisation administrative de la région.

iii. Parachever la représentation de l'Etat à l'échelle régionale en prenant en compte les spécificités des régions et l'importance des départements déconcentrés

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

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

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

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

La recommandation de la CCR de créer une AREP dans chaque région, sous la supervision et le contrôle du Conseil régional, dont la mission principale serait d'exécuter les projets et programmes régionaux de développement et d'en rendre compte aux instances dirigeantes de la région, est pertinente. Le statut de l'AREP devrait lui permettre d'attirer des compétences

de haut niveau, ce qui devrait se traduire par une amélioration des qualifications et des capacités d'exécution des structures régionales. Néanmoins, il est recommandé de procéder à l'expérimentation de ce schéma dans une ou deux régions pilotes, pendant une durée de deux ans maximum. Au vu des résultats obtenus, il conviendra alors de décider de l'opportunité de sa généralisation à l'ensemble des régions du Royaume.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La participation des associations et des citoyens à l'évaluation des actions de développement des personnels en fonction dans les services déconcentrés et dans les administrations

décentralisées vise à vérifier, auprès des usagers, l'impact réel des actions entreprises sur la qualité des services et prestations rendus.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3- Recommandations portant sur les mesures d'accompagnement

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

i. Rendre les territoires plus attractifs

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

ii. Développer l'intercommunalité

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

iii. S'inspirer des expériences étrangères

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

Introduction

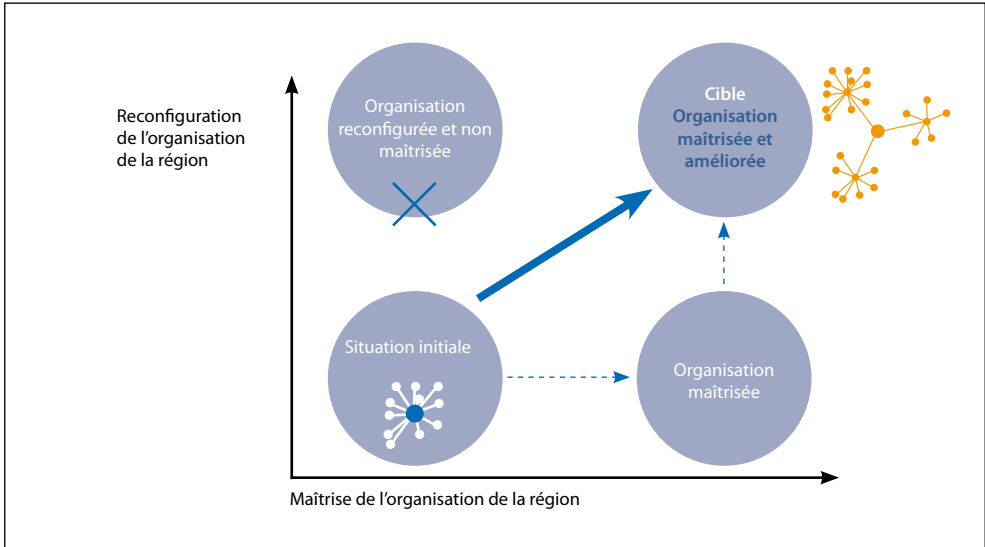
Le 31 mars 2012, l'assemblée générale du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a chargé, dans le cadre de la procédure de l'auto saisine, la Commission des affaires environnementales et du développement régional d'étudier la thématique du *Développement des compétences humaines dans le cadre de la régionalisation avancée*.

Le choix de cette thématique intervient quelques mois après que le pays a connu deux événements importants relatifs à la question régionale : d'une part, la présentation du rapport de la Commission consultative de la régionalisation (CCR) chargée par le Souverain de proposer un modèle d'organisation régionale ambitieux mais adapté aux spécificités du Maroc et, d'autre part, l'adoption d'une nouvelle Constitution en juillet 2011, qui consacre les principales conclusions du rapport précité et pose les règles et principes d'ordre constitutionnel devant désormais régir l'organisation des régions et celle des autres collectivités territoriales.

Ces deux références dessinent ce que sera la région de demain : une entité territoriale dotée d'un pouvoir réel de décision portant sur des attributions élargies englobant de nombreux domaines aujourd'hui aux mains de l'État. La sphère de responsabilité de la région est ainsi appelée à s'élargir au même titre que sa capacité juridique et décisionnelle. Sa position sur l'échiquier territorial national sera renforcée au point de détrôner la commune puisque c'est la région qui sera dorénavant considérée comme le pivot de l'organisation territoriale du pays comme le réaffirme clairement l'article premier de la Constitution : « L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée ».

Bien que la loi organique prévue par la Constitution, qui doit notamment préciser « les conditions démocratiques de gestion des affaires régionales » et « les compétences propres, les compétences partagées avec l'État et celles qui sont transférées aux régions » n'ait pas encore été présentée, la réflexion sur la question régionale mérite d'être poursuivie, tant celle-ci représente un enjeu considérable pour la Nation. Le CESE estime qu'il convient même, sans attendre l'élaboration et l'adoption de la loi organique, d'envisager les mesures qui permettront d'asseoir la mise en place des institutions régionales nouvelles sur des bases solides et durables.

La réflexion à laquelle le Conseil se livre dans le présent rapport s'inscrit dans cet esprit. Il s'agit de se focaliser sur un volet stratégique déterminant pour le succès de la régionalisation avancée : le capital humain à la disposition des régions.



Ce rapport se propose donc de répondre à la question suivante : quel développement des compétences humaines pour la régionalisation avancée ? Cette interrogation est d'autant plus importante et cruciale que les ressources humaines actuellement au service des conseils régionaux sont largement insuffisantes : les 16 régions actuelles se partagent un effectif total de 378 employés et cadres, soit en moyenne 24 fonctionnaires par région. Qu'en sera-t-il demain lorsque les nouvelles régions hériteront de prérogatives beaucoup plus importantes et plus diversifiées ? Le choix de ce thème vise à attirer l'attention des pouvoirs publics sur la portée stratégique de la question des ressources humaines, pour atteindre l'objectif de mise en place d'un projet régional crédible, opérationnel, performant et pleinement intégré dans son environnement territorial.

Le rapport met l'accent sur le rôle du capital humain dans le renforcement de la capacité des régions à exercer pleinement les attributions et prérogatives qui leur seront conférées en vertu de la loi organique sur la régionalisation, et souligne l'urgente nécessité pour toutes les parties concernées, notamment l'Etat et les régions, de placer au centre de leurs préoccupations la question du développement des compétences. Cette notion de *développement des compétences humaines* est envisagée de manière précise et pragmatique : elle englobe toutes les actions et mesures de renforcement de capacité, de formation, de perfectionnement et de valorisation de la performance des ressources humaines qui assurent une responsabilité de direction ou de gestion au niveau territorial. Elle doit concerner notamment trois catégories essentielles : les élus territoriaux, le personnel relevant des collectivités territoriales et le personnel des services déconcentrés. C'est sur ces trois catégories que les efforts de développement des compétences doivent être concentrés pour renforcer le niveau général de performance et d'efficacité des futures régions.

Par ailleurs, le rapport met en exergue le faible niveau de déconcentration dans le domaine de la gestion du personnel, et l'impact négatif de cette situation sur la conduite des actions de développement des compétences humaines. A cet égard, il apparaît que l'échelon régional est le plus pertinent pour élaborer et conduire les programmes et plans d'action de développement des compétences en adéquation avec les besoins existant au niveau territorial. Le transfert des prérogatives correspondantes à la région est de nature à favoriser l'amélioration de la qualité des services et prestations délivrés par les administrations territoriales. Il constitue un facteur important de changement et de modernisation des méthodes de gouvernance à l'échelle régionale et territoriale.

Méthodologie

L'approche méthodologique adoptée par la Commission s'est fondée sur l'implication directe des parties concernées à travers l'organisation de plusieurs séances d'audition, l'exploitation de documents et de sources bibliographiques ayant trait à la problématique du développement des compétences humaines dans son rapport à la régionalisation avancée, et la contribution des membres de la Commission durant les nombreuses séances de discussion et de débat interne consacrées au sujet.

Un effort de cadrage théorique préalable a permis de préciser les contours de la thématique retenue notamment à travers la définition de la notion de développement des compétences humaines, l'identification de la population cible concernée et la délimitation du concept de régionalisation avancée dont la portée législative n'était pas définie au moment du déroulement des travaux de la Commission ayant abouti à l'élaboration du présent rapport.

Les auditions ont été organisées dans le but d'atteindre trois objectifs : s'informer sur les procédés suivis par les principales administrations centrales en matière de renforcement des capacités de leur personnel, identifier les tendances majeures qui se dégagent des pratiques existantes et enfin envisager des pistes de réformes ou d'amélioration pouvant être proposées aux pouvoirs publics. Les auditions ont également permis de recueillir le point de vue de personnalités expérimentées, qui ont pris du recul par rapport à la gestion opérationnelle, et portent de ce fait un regard judicieux et mesuré sur la thématique étudiée.

Parallèlement aux auditions, la Commission a procédé à une revue documentaire ponctuée par une étude minutieuse des textes juridiques et une analyse des ouvrages et publications récentes et pertinentes consacrées à la régionalisation avancée et à la gestion des ressources humaines en général. L'exploitation de ces diverses sources a permis d'accéder aux données quantitatives disponibles, de croiser les indications les concernant et de compléter les informations recueillies dans le cadre des auditions.

Enfin, l'élaboration du présent rapport a donné lieu à l'organisation d'une série de séances de débat et d'échange interne dans le but de permettre aux membres de la Commission, mais aussi aux autres membres du Conseil, de contribuer par leur réflexion et en puisant dans leur propre expérience, à enrichir les conclusions du rapport et à formuler des recommandations destinées aux pouvoirs publics.

I. La Régionalisation avancée levier de modernisation du système de gouvernance territoriale

Le choix de la régionalisation avancée comme système de gouvernance territoriale, vient en réponse à une double insatisfaction, largement partagée à la fois par la population, la classe politique et les pouvoirs publics eux-mêmes : insatisfaction à l'égard des efforts déployés par les services de l'Etat pour amorcer une véritable politique de déconcentration permettant de mieux répondre aux besoins de la population et insatisfaction au sujet du rôle des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, social et culturel des territoires. La régionalisation avancée a pour ambition de constituer le levier indispensable à la modernisation du système de gouvernance territoriale en place, en le débarrassant de son caractère centralisateur, de ses multiples dysfonctionnements et de ses nombreuses incohérences.

La première section de ce chapitre consacré à la régionalisation, propose une appréciation de la situation de la décentralisation et de la déconcentration à la veille de la formulation des premiers éléments de définition du nouveau système de gouvernance territoriale. Les contours de la régionalisation avancée telle qu'elle résulte du rapport établi par la Commission consultative de la régionalisation (CCR) et des dispositions de la Constitution, sont ensuite brièvement décrits. Enfin, la dernière section présente l'analyse des effets que la régionalisation avancée ne manquera pas de produire sur le fonctionnement de l'Etat, des régions et des autres collectivités territoriales.

1 Etat de la décentralisation et de la déconcentration à la veille de la régionalisation avancée

L'organisation territoriale du pays présente la particularité de connaître une décentralisation en amélioration continue et une déconcentration en état de stagnation, ou pour le moins en perte de vitesse. Le contexte historique, certaines considérations socio-économiques et culturelles, ainsi que des contingences politiques, ont pesé lourdement sur la performance du système de gouvernance territoriale et ont été à l'origine de nombreuses difficultés qui ont freiné son développement.

1.1 Politique de décentralisation territoriale

La décentralisation territoriale fut, au lendemain de l'indépendance du Maroc, un choix stratégique, fondamental et de grande importance. Ce choix s'est traduit par l'adoption d'un régime de décentralisation territoriale à deux niveaux complémentaires : niveau de base dit

communal et niveau intermédiaire dit provincial ou préfectoral. Plus tard, en 1992, le niveau régional s'ajoute à cette structure de décentralisation territoriale.

A. Décentralisation communale

La décentralisation communale est de loin la plus dynamique et la plus importante dans l'histoire du pays. Elle est passée par trois phases différentes qu'on peut successivement qualifier de phases d'institutionnalisation, de développement et de rationalisation.

La *phase d'institutionnalisation* s'est caractérisée par le souci de fonder l'institution communale sur des bases modernes en rompant, une fois pour toutes, avec les considérations ethniques ou tribales. C'est ainsi que la commune fut érigée, en vertu du dahir du 23 juin 1960, en cellule de base de l'organisation administrative du pays, cadre de participation politique de la population et, à la fois, lieu d'expression des attentes économiques, sociales et culturelles des habitants, et de prise en charge de leurs attentes. Dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière, les nouvelles structures communales répondaient avant tout à la volonté des pouvoirs publics d'en faire un cadre d'association de la population à la gestion des affaires de proximité les concernant. Elles constituaient en effet un cadre adapté pour l'exercice de la démocratie locale et l'apprentissage des règles de conduite en matière politique et de représentation, mais étaient privées de pouvoirs réels de décision sur le plan de la gestion. Les représentants communaux furent, dans l'ensemble, dans l'impossibilité de peser sur le cours des choses, face aux représentants de l'Etat auxquels étaient confiés le pouvoir exécutif et la direction des services communaux. En outre, le pouvoir de tutelle exercé sur les communes par le ministère de l'Intérieur fut tel que la liberté d'action de celles-ci était pratiquement inexistante. Leur capacité à influencer sur le processus de développement économique, social et culturel de leurs territoires respectifs s'en trouvait par conséquent considérablement réduite. Durant cette phase, la question des compétences humaines fut entièrement négligée. Aucune mesure d'ordre stratégique, ou même ponctuelle, en faveur des communes n'a été prise dans ce sens. Il est vrai que l'Etat était absorbé par la reconstitution et l'édification de son propre appareil administratif.

La *phase de développement* est enclenchée par la réforme communale de 1976 qui imprime un élan remarquable à la décentralisation territoriale, mettant ainsi fin au régime juridique de 1960 devenu, au fil du temps, obsolète voire anachronique. Le dahir du 30 septembre 1976 intervient dans un contexte politico-économique et social favorable, marqué par l'ouverture du champ politique, le soutien de l'Etat à l'économie et à l'initiative privée et un regain d'intérêt pour les questions sociales, notamment en milieu rural et dans les quartiers péri-urbains. Il procure la profondeur territoriale et démocratique nécessaire à l'action des pouvoirs publics en renforçant le rôle de la commune dans le processus de développement économique, social et culturel du pays : les attributions de la commune sont considérablement élargies ; le pouvoir exécutif au niveau communal est confié au président du Conseil communal dont les responsabilités sont étendues à des domaines de compétence relevant de l'Etat ; une administration communale autonome, séparée de l'administration de l'Etat et placée sous la direction du président du Conseil, est instaurée ; des mécanismes nouveaux de financement et de subvention budgétaire sont mis à la disposition des communes pour faire face à leurs déficits chroniques et répondre

aux attentes des habitants ; et enfin, une organisation particulière adaptée aux exigences de la gestion des agglomérations urbaines est proposée aux grandes villes.

Certes, ces avancées s'accompagnent d'un resserrement du contrôle de l'Etat sur la commune et un accroissement parallèle des pouvoirs des gouverneurs, représentants de la puissance publique dans les provinces et préfectures. Elles sont entachées par le manque de transparence des opérations électorales et la prolifération de comportements contraires à l'éthique démocratique : achats de voix, usage de la force et chantages de toutes sortes, falsifications des résultats, etc.

En dépit de ces anomalies, la réforme de 1976 a permis aux communes de s'imposer comme fer de lance du développement économique, social et culturel sur le plan local, même si, au fil des années, des dysfonctionnements majeurs ont commencé à apparaître. Ces dysfonctionnements sont dus à plusieurs facteurs : incompétence chronique de la majeure partie des élites dirigeantes, prolifération des dissensions politiques et blocages répétitifs du fonctionnement des instances décisionnelles, détérioration des services publics locaux et des prestations rendues à la population, dégradation continue de l'état des équipements collectifs communaux, accumulation des déficits budgétaires et enfin désaffection quasi totale de la vie politique locale par la population.

Sur le plan des compétences humaines, contrairement à l'étape précédente, la dimension humaine figurait en bonne place dans l'approche globale de la réforme communale de 1976. En témoigne l'important dispositif d'instituts et de centres de formation et de perfectionnement déployé par l'Etat en faveur des communes et les milliers de cadres, toutes spécialisations et filières confondues, affectés ou mis à disposition des instances communales. Cependant, au début des années 90, les communes ont été appelées à contribuer à l'effort de recrutements massifs des diplômés du supérieur au chômage, ce qui s'est traduit par un gonflement excessif des charges de personnel, sans qu'il en résulte une amélioration significative du niveau d'encadrement ou de la qualité du service au citoyen. En parallèle, la formation des élus locaux a commencé à s'imposer comme une composante stratégique de la valorisation des compétences humaines locales et comme une condition incontournable pour améliorer la performance des structures communales.

La *phase de rationalisation*, entamée par la réforme communale de 2002 (loi 78-00), et complétée par les adaptations opérées en 2009, avait pour objectif de colmater les brèches et combler les lacunes de l'édifice communal de 1976, telles qu'elles apparaissaient après vingt-cinq années de pratique. Cet effort de renforcement des fondations du système communal s'est opéré dans cinq directions principales. Il s'agissait de :

- pallier les insuffisances inhérentes à la composition et au fonctionnement des organes communaux, en luttant contre les carences majeures d'ordre juridique et organisationnel qui plaçaient ces organes en situation d'instabilité et d'inefficacité chronique ;
- instituer un statut de l'élu communal afin de conférer aux élites locales toutes les garanties juridiques nécessaires pour l'accomplissement de leur mission dans les meilleures conditions possibles ;

- rendre plus lisibles les responsabilités des Conseils communaux en regroupant leurs compétences selon trois catégories (compétences propres, compétences transférées et compétences consultatives), tout en proposant, contrairement au dahir de 1976, une formulation détaillée et précise de ces compétences ;
- proposer un nouveau dispositif organisationnel pour les grandes villes, fondé sur le principe d'unité de la ville et l'abandon définitif du système de la communauté urbaine, instauré à Casablanca en 1976 et dupliqué ensuite dans les grandes agglomérations ;
- renforcer le cadre institutionnel relatif à l'intercommunalité, en proposant aux communes des formules à la fois souples et adaptées à leurs besoins en fonction des enjeux auxquels elles font face.

En dépit de l'ampleur des mesures de rationalisation adoptées, les objectifs escomptés n'ont pas été atteints : de nombreuses municipalités, et notamment plusieurs grandes villes, se sont trouvées en situation de blocage plus au moins durable ; de même, les formules institutionnelles d'intercommunalité, les outils de gestion et les innovations introduites par les réformes respectives de 2002 et de 2009 ne sont toujours pas intégrés par les élus locaux. De ce fait, et nonobstant les avancées réalisées sur les plans législatifs et réglementaires, le sentiment général est que la crise de la décentralisation communale persiste.

En matière de développement des compétences humaines, cette phase est marquée par une focalisation sur la thématique du renforcement des capacités du personnel d'encadrement et des élus locaux. Ainsi des sessions d'information et de sensibilisation pour les élus locaux portant sur les aspects de gouvernance et de bonne gestion sont organisées. Des études d'ordre stratégique, telles que les schémas directeurs de formation et les répertoires des emplois et des compétences, sont lancées dans le but d'avoir une meilleure connaissance des effectifs employés par les collectivités territoriales, et d'identifier les besoins en recrutement, en formation et en perfectionnement.

B. Décentralisation provinciale

La décentralisation provinciale, dite intermédiaire, est passée par deux stades d'évolution : un stade de démarrage qui remonte au début des années soixante avec le dahir du 12 septembre 1963 et une phase de réforme, relativement récente, introduite en 2002 par la loi 79-00. D'une manière générale, les règles fondamentales régissant la décentralisation au niveau provincial sont demeurées quasiment inchangées. En effet, même après la réforme de 2002, la province demeure, comparativement à la commune, dans une position de retrait. L'autonomie juridique dont elle dispose reste purement formelle. Son mérite est celui d'exister et de servir de support juridique à une autonomie budgétaire permettant l'imputation de dépenses courantes effectuées par le représentant de l'Etat (le gouverneur), investi du pouvoir exécutif de l'assemblée provinciale.

La province est ainsi davantage un dispositif de déconcentration qu'une véritable collectivité territoriale, comme en attestent :

- le déficit démocratique des assemblées préfectorales et provinciales dû au mode de scrutin indirect retenu pour la désignation de leurs membres ;

- le manque de précision entourant les attributions de la province, définies en des termes généraux faisant double emploi avec les prérogatives des communes et des régions, qui sème le doute sur la vocation de la province¹ ;
- l'octroi au gouverneur du pouvoir exécutif vis-à-vis de l'assemblée provinciale, qui a pour conséquence l'indifférence des élus provinciaux à l'égard des missions relevant du ressort de leur assemblée, et l'absence de dynamique politique au niveau provincial ;
- la faiblesse des ressources humaines, et donc de l'appareil administratif autonome, à disposition de la province ou de la préfecture, en tant que collectivité territoriale, après une longue période sans aucun personnel dédié (avant la réforme de 2002²).

C. Accession de la région au statut de collectivité territoriale

L'accession de la région au statut de collectivité territoriale remonte à la révision constitutionnelle de 1992, mais la déclinaison législative de cette consécration n'est intervenue qu'en 1997, en vertu de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région. Celle-ci aborde la régionalisation sous l'angle de la décentralisation territoriale en conférant à l'entité régionale les attributs juridiques et institutionnels correspondant à son nouveau statut : personnalité morale de droit public, instance délibérative (le Conseil régional) composée essentiellement d'élus locaux désignés au scrutin indirect, président du Conseil doté de pouvoirs propres mais très limités, attributions propres assez importantes essentiellement tournées vers la planification et le développement économique et social, et embryon d'administration régionale autonome composée de quelques emplois supérieurs.

Certes, l'organisation régionale instituée par la loi 47-96 constitue une avancée incontestable par rapport à la régionalisation adoptée en 1971. Mais, le schéma décentralisé adopté demeure inspirée de la décentralisation provinciale : la région est, dans les faits, placée sous le contrôle de l'Etat, dans la mesure où son représentant (le Wali) assure la tâche d'exécution des délibérations du conseil régional.

Néanmoins, en dépit de ce constat, il y a lieu de souligner que les compétences de la région en matière économique et sociale sont particulièrement importantes : le Conseil régional élabore le plan de développement économique et social de la région ; il peut décider, notamment, de toutes mesures liées à la protection de l'environnement, à la formation professionnelle, à la promotion des investissements privés, à la promotion de l'emploi, du sport, des activités socioculturelles et de toute action de solidarité sociale.

Dans les faits, la majeure partie de ces attributions n'a pas été exercée. Le manque de textes d'application, l'absence d'accompagnement et de soutien de l'administration centrale, l'inexpérience des élites régionales et les pesanteurs des procédures de tutelle sont autant de facteurs qui expliquent les insuffisances constatées dans ce domaine.

¹ Ainsi, par exemple, l'urbanisation massive a transformé les assemblées préfectorales et provinciales en super conseils communaux des villes chefs-lieux de préfecture et de province, au détriment du développement rural.

² L'apport de la réforme de 2002 sur le plan des ressources humaines reste très modeste. Conformément à l'article 39 de la loi 79-00, le président du Conseil provincial ou préfectoral « est assisté par un chef de cabinet et de deux chargés de mission détachés de l'administration conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, ou recrutés directement par ses soins par voie contractuelle ».

D'autre part, on constate un manque d'intérêt évident de l'Etat pour la question des compétences humaines à la disposition des régions : pas de mesures d'anticipation, ni de plan de renforcement des effectifs opérant dans les wilayas et dans les services déconcentrés implantés au niveau régional. Les Conseils régionaux de 1997 devaient s'appuyer sur les services des wilayas qui sont en fait des services des préfectures chefs lieu de régions, donc peu préparés pour l'exercice des responsabilités à un niveau régional. D'ailleurs, le président du Conseil régional n'a pas accès direct à ces services : « pour l'exercice de ses compétences, le président fait appel aux services de l'Etat dans la région, par l'intermédiaire du gouverneur du chef-lieu de la région³ ». Les rares collaborateurs de rang supérieur sur lesquels il peut directement compter (un secrétaire général et quelques chargés de missions et d'études) se consacrent aux travaux de secrétariat des diverses commissions relevant du Conseil régional.

1.2 Politique de l'Etat en matière de déconcentration

Contrairement à la politique de décentralisation, la politique de l'Etat en matière de déconcentration a manqué de clairvoyance, de perspicacité et de rigueur. Pourtant, les mérites de la déconcentration sont multiples. La déconcentration, synonyme de proximité du processus de décision, permet une meilleure concordance entre les décisions prises et les attentes des usagers, entraîne une rationalisation des ressources allouées aux actions de développement local et participe à la décongestion de la charge de travail des services centraux. C'est donc un levier efficace de bonne conduite des politiques de décentralisation et de régionalisation territoriales.

Certes, les progrès réalisés sur ce plan ne sont pas négligeables, mais ils restent nettement insuffisants au regard des besoins d'accompagnement des avancées enregistrées dans le domaine de la décentralisation, communale notamment. Le maillage géographique des administrations déconcentrées est globalement assuré, notamment au niveau provincial, mais le transfert du pouvoir de décision et des moyens correspondants aux services déconcentrés connaît des fortunes diverses, en fonction des ministères concernés et des initiatives sectorielles éventuelles. S'agissant des compétences humaines, on constate généralement que le niveau d'encadrement, de qualification et de savoir-faire des administrations déconcentrées est globalement plus élevé que celui des administrations décentralisées, en raison de la proximité qu'elles maintiennent avec l'administration centrale dont elles sont le prolongement.

Mais étant donné que la capacité d'action de ces administrations, en termes de décision et de mobilisation des moyens, demeure insuffisante pour répondre efficacement aux attentes de acteurs locaux (population, élus, walis, gouverneurs, partenaires locaux, etc.), leur multiplication n'a pas donné les résultats escomptés.

Est-ce à dire que les mesures adoptées par les pouvoirs publics pour renforcer la déconcentration n'ont pas été efficaces ? Beaucoup de spécialistes de la gouvernance territoriale le pensent. Ils estiment que les mécanismes juridiques de mise en œuvre de la déconcentration ont

³ Article 50 de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région.

été globalement inopérants. Ainsi, la déconcentration ne peut se limiter à la *délégation de signature*, particulièrement en ce qui concerne les gouverneurs ; la mise en œuvre de véritables *délégations de pouvoir* reste rarissime ; les mesures préconisées dans le cadre du décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative se sont révélées insuffisantes. Certes, les mesures intervenues en vertu de la lettre royale au Premier ministre, datée du 9 janvier 2002, pour organiser une gestion déconcentrée des investissements, ont eu le mérite de donner naissance aux Centres régionaux d'investissement (CRI), structures déconcentrées dotées de pouvoirs propres bien que circonscrits à l'aide à la création d'entreprises. Elles ont également permis d'imposer aux ministères un transfert de pouvoir au profit des walis de régions pour étudier et conclure, au nom de l'Etat, les actes liés aux secteurs économiques : contrats de vente ou de location des immeubles du domaine privé de l'État, autorisations d'occupation du domaine public et du domaine forestier, autorisations d'exploitation des activités industrielles et touristiques, etc.

Les mesures juridiques et réglementaires en faveur de la déconcentration n'ont pas manqué, mais elles n'ont pas pu avoir raison de la propension centralisatrice qui continue à caractériser le fonctionnement de l'administration d'Etat. C'est bien là l'objet essentiel du projet de régionalisation avancée : faire progresser la décentralisation, dans ses dimensions politico-administrative, économique, sociale, culturelle et environnementale.

En effet, en tant que nouveau cadre de réorganisation des pouvoirs, la régionalisation avancée revisite la problématique de la déconcentration : les transferts de compétences vers l'échelon régional vont désormais porter sur des attributions en matière de gestion, restées jusqu'ici aux mains du pouvoir central, ce qui doit conduire à un renforcement des prérogatives des régions. La déconcentration aura donc une double fonction : d'une part, au niveau central, consolider les compétences d'évaluation, de suivi et de contrôle nécessaires à l'exercice de la mission d'accompagnement des nouvelles autorités régionales ; et d'autre part, au niveau des nouvelles institutions régionales, renforcer les attributions de gestion qui gagnent à être exercées à l'échelon infra régional, pour une plus grande proximité avec les réalités locales.

2 Régionalisation avancée : préconisations de la CCR et apports de la Constitution de 2011

Dès son annonce lors du discours royal du 30 juillet 2009, le projet de régionalisation avancée excédait, de par ses objectifs, le cadre de la décentralisation administrative classique. Innovant dans son approche, le projet se plaçait néanmoins dans le prolongement du discours de Feu Sa Majesté Hassan II, prononcé à Fès en 1985, qui donnait à la régionalisation une profondeur stratégique fondamentale, allant jusqu'à envisager pour la région marocaine une large autonomie d'autogestion, proche du modèle allemand.

Ainsi dans son discours du 30 juillet 2009, Sa Majesté le Roi annonçait sa « résolution (...) de lancer un chantier fondamental de réformes, en l'occurrence la mise en place d'une régionalisation avancée qui (...) marquera un saut qualitatif dans le processus de démocratie locale ».

Implicitement donc, le discours de 2009 reconnaît les limites du système régional issu de la double réforme constitutionnelle de 1992 et législative de 1997, coïncidant en cela avec l'opinion de la majeure partie des forces vives de la nation. Ce système manquait en effet d'ambition et s'inscrivait dans un registre de décentralisation administrative, et non dans la perspective d'une véritable régionalisation territoriale. Ainsi, de l'avis général, les institutions régionales existantes ne sont plus adaptées au Maroc actuel. La réforme est engagée dans des délais courts : peu après la présentation du rapport de la Commission consultative de la régionalisation (CCR), chargée par le Souverain de soumettre à sa Haute appréciation « une conception générale de ce que pourrait être le modèle marocain d'une régionalisation avancée, assurée par des conseils démocratiques, dans le cadre d'une répartition cohérente des compétences entre le centre et les régions », la Constitution de juillet 2011 donne une portée constitutionnelle à ses principales recommandations sur le sujet.

2.1 Conclusions de la Commission consultative de la régionalisation

Les conclusions de la Commission consultative de la régionalisation sont d'une richesse et d'une pertinence remarquables. On se limite ici à présenter les grandes lignes de la réforme préconisée par la Commission. Celles-ci peuvent être résumées en cinq propositions majeures :

- élection du Conseil régional au suffrage universel direct ;
- attribution du pouvoir exécutif des délibérations du Conseil régional au président du Conseil ;
- transfert par l'Etat central de compétences élargies aux régions sur la base du principe de subsidiarité ;
- création de deux fonds de financement, le Fonds de mise à niveau sociale et le Fonds de solidarité sociale, et d'une Agence d'exécution ;
- proposition de reconfiguration du découpage régional en s'en tenant à douze régions au lieu de seize.

Ces propositions répondent essentiellement à trois grandes exigences : l'exigence démocratique, l'exigence de responsabilité et l'exigence d'efficacité.

Les deux premières mesures traduisent le souci de fonder la construction de la régionalisation sur des bases démocratiques et de participation citoyenne : le Conseil régional devra émaner d'un suffrage universel, libre et transparent ; son président sera doté du pouvoir exécutif et jouir d'une légitimité politique incontestable, dans le but de renforcer sa position stratégique et de lui conférer le pouvoir juridique et politique à même de lui permettre, en sa qualité de haute autorité régionale, l'exercice de la plénitude de ses attributions et de ses pouvoirs.

La mesure relative au transfert des compétences de l'Etat vers la région souligne le souci de faire des nouvelles régions des entités véritablement responsables qui, à la faveur du principe de subsidiarité, reçoivent de l'Etat central toutes les attributions nécessaires à la conduite du développement économique, social, culturel et environnemental de la région. Les instances régionales devront disposer d'un pouvoir de délibération et de décision exclusif et autonome relatifs à ces attributions.

Enfin, l'exigence d'efficacité est assurée par les deux propositions relatives au dispositif de financement et d'exécution (création des deux fonds et d'une agence d'exécution) et au redécoupage régional visant à optimiser la taille des futures entités régionales. Ces mesures doivent créer les conditions permettant aux nouvelles régions de faire preuve de compétence et d'efficacité dans l'exercice de leurs pouvoirs, et de ne pas décevoir l'immense espoir placé en elles.

2.2 Constitution de 2011 et régionalisation

Contrairement aux constitutions de 1992 et de 1996, la Constitution de 2011 consacre de nombreuses dispositions aux régions, dont son titre IX, intitulé *Des régions et des autres collectivités territoriales*, décliné en une douzaine d'articles. Mais d'autres dispositions importantes du texte constitutionnel viennent éclairer, consolider et compléter les règles et principes énoncés dans le cadre du titre en question.

Parmi ces dispositions figure la toute dernière phrase de l'article premier qui établit que : «l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée». Cette disposition constitutionnelle de grande importance porte une double signification : d'une part, l'organisation territoriale du Royaume est fondée sur la décentralisation, ce qui implique que les pouvoirs et les ressources sont redéployés vers les institutions territorialement décentralisées ; d'autre part, la régionalisation avancée constitue dorénavant le fondement de base de l'organisation territoriale du pays.

De même, l'article 63 fait de la région la circonscription électorale de base pour l'élection de la majorité des membres composant la chambre des conseillers ce qui montre le rôle prépondérant que la Constitution entend conférer à la région dans le domaine du fonctionnement des institutions politiques de l'Etat.

Pour sa part, le titre IX pose les principes constitutionnels fondamentaux qui doivent régir l'organisation et le fonctionnement des régions et des autres collectivités territoriales. C'est là qu'apparaissent les propositions maîtresses formulées par la CCR :

- la nécessité de faire reposer l'organisation et le fonctionnement de la régionalisation avancée sur les principes de démocratie, de dialogue, de participation et de bonne gouvernance ;
- l'octroi du pouvoir exécutif au président du conseil régional et aux présidents des autres collectivités territoriales ;
- l'énoncé du principe de subsidiarité comme référentiel pour la répartition des compétences des collectivités territoriales et la reconnaissance aux régions et aux autres collectivités territoriales du pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences respectives sur leur espace territorial ;
- la fixation des règles constitutionnelles de base régissant les finances des régions et des autres collectivités territoriales, y compris le principe de création du fonds de mise à niveau sociale et du fonds de solidarité interrégionale ;

- la reconnaissance du rôle prééminent de la région sur les autres collectivités territoriales dans le domaine de l'aménagement du territoire et l'incitation des collectivités territoriales à constituer des groupements en vue de la mutualisation de leurs moyens et de leurs programmes.

Enfin, en vertu de l'article 146, la Constitution renvoie à une loi organique pour fixer dans le détail l'ensemble des règles, principes et dispositions qu'elle énonce au sujet de l'organisation et du fonctionnement des régions et des autres collectivités territoriales. C'est d'ailleurs la première fois que la réglementation générale des collectivités territoriales relève du domaine de la loi organique. Cette option offre des garanties renforcées en matière de sécurité juridique du fait des règles de procédures particulières prévues pour l'examen, le vote et la promulgation d'une telle loi.

3 Conséquences de la régionalisation avancée

La régionalisation avancée n'est pas une fin en soi. Ce sont ses multiples mérites qui expliquent l'intérêt dont elle fait l'objet. Par sa nature et sa portée, il s'agit d'une réforme de grande envergure qui affecte de nombreux aspects de la vie de la société. En effet, la gouvernance sous toutes ses dimensions, politique, économique, sociale, culturelle, environnementale et territoriale, en est profondément modifiée. Ses effets ne sont pas tous mesurables a priori, mais les principales conséquences sur l'Etat et les autres collectivités territoriales peuvent être envisagées. A cet égard, les perspectives offertes sont les suivantes : la modernisation des rouages de l'Etat, la relance de la décentralisation à travers une clarification des domaines de compétences des entités décentralisées, le rééquilibrage du système de partage des ressources budgétaires en faveur des territoires et enfin, le transfert des compétences humaines en direction des instances décentralisées.

3.1 Régionalisation avancée, une chance pour la modernisation de l'Etat

Aujourd'hui, l'organisation et le fonctionnement de l'appareil d'Etat se caractérisent par une lourdeur qui pénalise son action, parfois jusqu'à la paralysie. La concentration des pouvoirs freine les efforts de réforme de l'administration centrale, et entrave toute initiative de modernisation de ses rouages.

Avec la régionalisation avancée, de nombreux actes de gestion, mais aussi des programmes entiers, avec les pouvoirs et les moyens associés, vont être transférés aux régions ou aux autres collectivités territoriales. Il en résultera un allègement de l'administration d'Etat, notamment des services centraux. Cette évolution sera l'occasion d'une refonte en profondeur des structures des départements ministériels dans le but d'en réduire le nombre et la taille et d'en moderniser le fonctionnement. En effet, les structures administratives d'Etat sont aujourd'hui bâties sur un modèle vertical et pyramidal inapproprié, dont les déficiences en termes de coordination, d'harmonisation et de cohérence pèsent sur les actions de développement conduites par l'Etat sur le terrain.

Par ailleurs, le processus de régionalisation avancée va pousser l'Etat à engager la réforme, trop longtemps différée, de ses services déconcentrés. Pour accompagner et soutenir les futures régions, et répondre aux attentes des collectivités territoriales et de la société dans son

ensemble, il est nécessaire d'introduire une nouvelle organisation de ces services, par pôles de compétences, et d'amorcer une nouvelle politique de déconcentration.

3.2 Régionalisation avancée, une opportunité pour une clarification des rôles des acteurs territoriaux

Aujourd'hui, les attributions et compétences exercées par les trois niveaux de décentralisation (régionale, provinciale et communale) se ressemblent et se chevauchent, au point de se confondre. Il en résulte un gaspillage d'efforts et de ressources affectées à des domaines d'intervention similaires, mais également une dilution des responsabilités avec, pour le citoyen-électeur, l'impossibilité de distinguer les performances des uns et des autres.

Plusieurs facteurs concourent à cette confusion : le recours abusif au concept juridique de *clause générale de compétence* pour ce qui concerne les communes ; l'incapacité de l'Etat à définir précisément la vocation des assemblées provinciales et préfectorales ballotée entre la région et la commune ; l'imprécision de la terminologie utilisée dans les textes constitutifs pour définir les compétences des différentes instances en matière de développement économique, d'investissement, d'emploi, de protection de l'environnement et de développement durable et d'équipements socioculturels.

Il revient donc au Législateur de veiller à ce que la loi organique de la régionalisation, prévue à l'article 146 de la Constitution, pose des définitions pertinentes et précises des compétences de chaque échelon du système de gouvernance territorial. Le principe de subsidiarité qui consiste à confier à chaque niveau de décentralisation un bloc d'attributions correspondant à sa vocation, aux attentes de la population à son égard, et aux moyens dont la collectivité dispose, doit constituer le fondement de l'organisation des champs de compétences respectifs.

3.3 Régionalisation avancée, une opportunité pour réformer le système de partage des ressources budgétaires

La régionalisation avancée offre aux pouvoirs publics l'occasion de revoir le système actuel de partage des ressources, dans le sens d'une augmentation de la part des recettes allouées aux régions et aux autres collectivités territoriales. La Constitution en prévoit le principe dans son article 141 qui énonce que « les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. Tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ». Or, les ressources propres actuelles des collectivités territoriales sont très insuffisantes, et ne permettent pas de couvrir toutes les attributions et compétences dont elles sont déjà investies.

Avec la régionalisation avancée et l'extension des responsabilités des entités territoriales qui doit en résulter, ce sont les fondamentaux du système de partage des ressources financières entre l'Etat et les collectivités territoriales qui doivent évoluer : l'Etat devra rétrocéder une part importante de ses recettes fiscales au profit des territoires, dans le but de permettre aux régions et aux autres collectivités locales d'exercer leurs attributions et de mener leurs politiques.

En effet, la régionalisation avancée appelle une vaste opération de décentralisation des ressources budgétaires. Les futures régions doivent non seulement avoir les moyens d'assumer leurs responsabilités propres, mais également disposer d'une capacité financière leur permettant de subventionner les autres collectivités territoriales et de peser sur leurs choix et leurs orientations. Au demeurant, une telle mesure en faveur de la région s'inscrit parfaitement dans le cadre des dispositions de l'article 143 de la Constitution qui lui reconnaît « un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités » en matière d'élaboration et de suivi « des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement du territoire ».

3.4 Régionalisation avancée, une opportunité pour le transfert de plus de compétences humaines vers les régions et les autres collectivités territoriales

Le transfert des activités et des attributions vers les futures régions doit être accompagné simultanément par un transfert de ressources humaines compétentes en mesure d'exercer les pouvoirs transférés. Le redéploiement des personnels devra prendre en considération la nature des attributions confiées aux régions en termes de qualification, d'aptitude et d'habileté nécessaires à la prise en charge de ses attributions. Une campagne d'information sur les emplois et les perspectives de carrières et de responsabilités offertes par l'administration régionale devra être menée pour assurer le succès de cette opération. Celle-ci devra être conduite dans un esprit de persuasion, de concertation et de transparence et faire l'objet de mesures d'incitations et de mécanismes d'accompagnement, notamment en faveur des régions lointaines dont le pouvoir d'attraction est par nature limité.

Le succès de l'opération de transfert des compétences humaines vers les régions requiert que les départements ministériels et les autres collectivités territoriales s'y associent pleinement, et que tous les leviers soient utilisés pour éviter les obstacles susceptibles d'en entraver la réalisation.

Il exige également que les régions les moins favorisées, soient aménagées et équipées pour attirer et accueillir ces personnels. Une mise à niveau sociale permettant de résorber les déficits majeurs dans la santé, l'éducation, les infrastructures, l'accès aux services de base, les équipements socio-culturels, est à ce titre indispensable. Cela implique la mise en place d'un système de solidarité territoriale, fondé sur la complémentarité et la cohésion interrégionale, et un transfert des ressources de l'état vers les collectivités locales, afin d'atténuer les disparités entre les régions et de garantir des conditions de vie dignes à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur lieu de résidence. L'objectif est de créer les conditions nécessaires pour que chaque région puisse exploiter au mieux ses atouts et potentialités, et d'impulser un rattrapage en matière de développement humain.

II. Régionalisation avancée et politique de développement des compétences humaines : pour une meilleure articulation au service du développement territorial

1

Description, analyse et évaluation des modes de gestion des ressources humaines et de développement des compétences en vigueur sur le plan territorial

Dans le cadre de sa réflexion sur la gestion des ressources humaines et le développement des compétences sur le plan territorial, la Commission s'est efforcée d'établir un diagnostic de la situation actuelle, en répondant notamment à plusieurs interrogations, dont les suivantes :

- Comment sont gérées les ressources humaines employées par les collectivités territoriales et les services déconcentrés ?
- Les modes de gestion en vigueur de ces ressources relèvent-ils d'une véritable logique de gestion des ressources humaines, ou s'apparentent-ils davantage à un processus ordinaire de gestion du personnel ?
- Quelle place ces modes réservent-ils à l'approche du Développement des compétences, eu égard notamment au rôle décisif et prépondérant que les élus locaux sont appelés à assumer dans le cadre de la régionalisation avancée ?

Ce diagnostic s'est fondé sur l'examen de trois composantes :

- la gestion du personnel, à travers l'analyse des effectifs des élus locaux et des personnels relevant de la responsabilité des collectivités territoriales et des services déconcentrés et du cadre juridique régissant ces différentes catégories ;
- le développement des compétences, à travers l'examen des actions de développement menées par l'Etat en direction des élus locaux mais aussi en direction du personnel des collectivités décentralisées et du personnel des services déconcentrés ;

- les modes de gestion en vigueur, à travers une évaluation d'ensemble au regard des obligations de performance et des exigences de développement économique et social qui pèsent sur l'administration territoriale.

Le *Système de gestion des ressources humaines à l'échelon territorial* désigne l'ensemble des processus, procédures et règles en vigueur dans les collectivités territoriales et les services déconcentrés pour gérer les différentes catégories d'employés de ces entités, en y intégrant les élus locaux. La notion de système a le mérite de permettre d'aborder les pratiques de gestion dans ce qu'elles ont de commun, sans négliger les spécificités de chaque composante, et de révéler leurs caractères généraux : leurs points forts, mais aussi leurs imperfections et leurs insuffisances. Sur cette base, des mesures de réformes visant à créer les conditions favorables au succès de la régionalisation avancée peuvent être envisagées.

Néanmoins, pour prendre la mesure des caractéristiques du système étudié, il convient au préalable de présenter quelques données chiffrées sur le personnel existant, et de rappeler le cadre juridique et réglementaire régissant les processus de gestion de ces ressources et ceux relatifs au développement de leurs compétences.

1.1 Analyse des effectifs et des profils

Les effectifs en activité dans les différentes entités territoriales et concernés par la problématique du développement des compétences sont nombreux. Trois groupes de populations, assumant des responsabilités importantes et structurantes, sont considérés ici :

- les élus locaux ;
- le personnel des collectivités territoriales ;
- et le personnel des services déconcentrés.

Le rôle de certains autres acteurs (ex : partenaires sociaux, associations, etc.) sera abordé dans des termes plus généraux dans le but de souligner leur apport dans le processus de développement territorial. De même, des développements spécifiques seront consacrés à la place de la femme dans la problématique du développement des compétences dans le cadre de la régionalisation avancée.

A. Elus locaux

Au 31 décembre 2009, aux termes des dernières élections locales (communales, provinciales et régionales), l'effectif total des élus locaux était évalué à 30 250 personnes dont 27 743 conseillers communaux, soit 92% ; 1 287 conseillers préfectoraux et provinciaux et 1 220 conseillers régionaux, soit environ 4% pour chacune de ces deux dernières catégories d'élus. Naturellement, ces chiffres sont la conséquence du découpage territorial du pays composée de 16 régions, 75 préfectures et provinces et 1 503 communes.

Catégories des élus locaux	Effectif	%
Conseillers communaux	27 743	92%
Conseillers préfectoraux et provinciaux	1 287	4%
Conseillers régionaux	1 220	4%
Total	30 250	100%

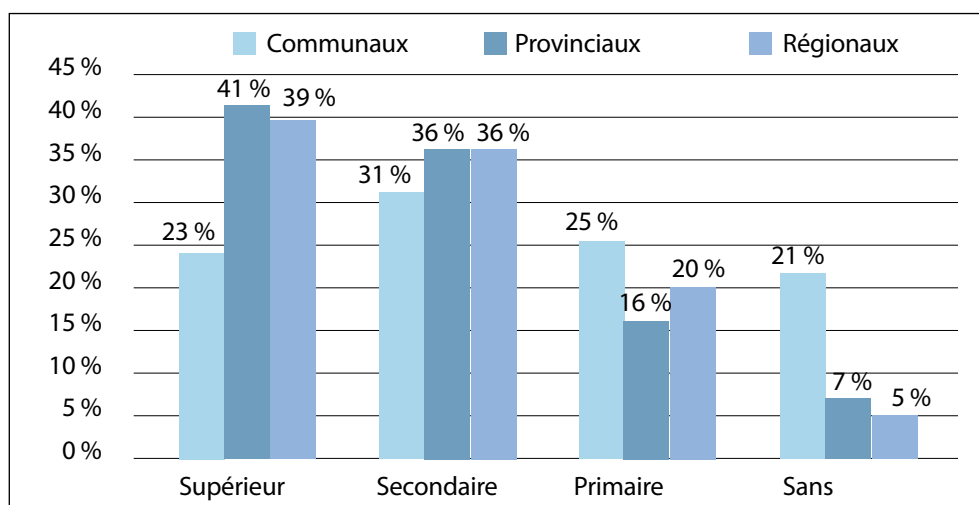
Les besoins en termes de développement des compétences de cette catégorie de population peuvent être établis au moyen de deux paramètres pertinents : un paramètre d'ordre global représenté par le taux de renouvellement du personnel politique local qui est estimé, au titre du scrutin du 12 juin 2009, aux alentours de 60%. Comparé aux taux enregistrés dans d'autres pays, ce taux apparaît particulièrement élevé. Pour la catégorie des présidents des conseils communaux, il atteint 56%. Parmi les présidents nouvellement élus, 82% le sont en milieu rural.

Le taux de renouvellement du personnel politique local constitue un indicateur important : il traduit d'une part l'insatisfaction de la population à l'égard de la compétence des élus locaux sortants dont une bonne partie est sanctionnée et, d'autre part, l'effort considérable qui attend les pouvoirs publics pour préparer les *élus entrants* à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

En termes de niveau d'instruction, les conseillers communaux se répartissent comme suit : 23% ont atteint le niveau supérieur, 31% le niveau secondaire, 25% le niveau primaire, et 21% n'ont aucun niveau scolaire. S'agissant des conseillers préfectoraux et provinciaux, ces taux s'établissent respectivement à 41%, 36%, 16% et 7%. Enfin, dans le cas des conseillers régionaux, ils sont respectivement de 39%, 36%, 20% et 5%.

Ainsi, globalement, une grande partie des élus locaux présente les aptitudes nécessaires pour bénéficier de formations et acquérir les connaissances et savoir-faire nécessaires à leur fonction, dans le cadre de programmes de développement des compétences.

Niveau scolaire des conseillers des collectivités territoriales



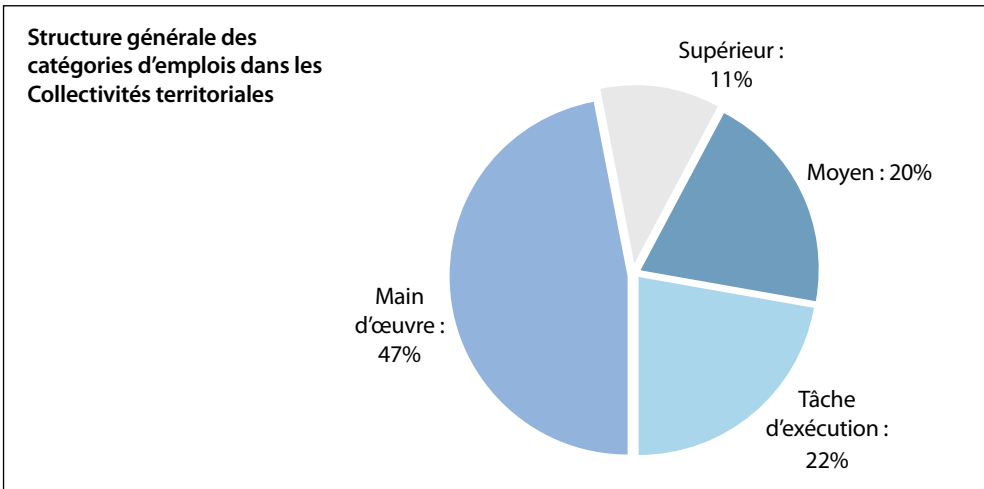
B. Personnel des collectivités territoriales

Au 31 décembre 2008, date des derniers chiffres officiels disponibles, publiés par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), l'effectif total du personnel des collectivités territoriales était estimé à 151 610 agents et cadres, soit 25% du personnel de l'Etat à la même date, constitué de 442 263 agents. Naturellement, ce sont les communes qui emploient le plus grand nombre avec 126 355 agents et cadres, soit 83%. Elles sont suivies par les préfetures et les provinces avec un effectif total de 24 877 agents et cadres, soit 16%. Les régions arrivent en dernière position avec seulement 378 cadres, soit un pourcentage minime de 0,2%.

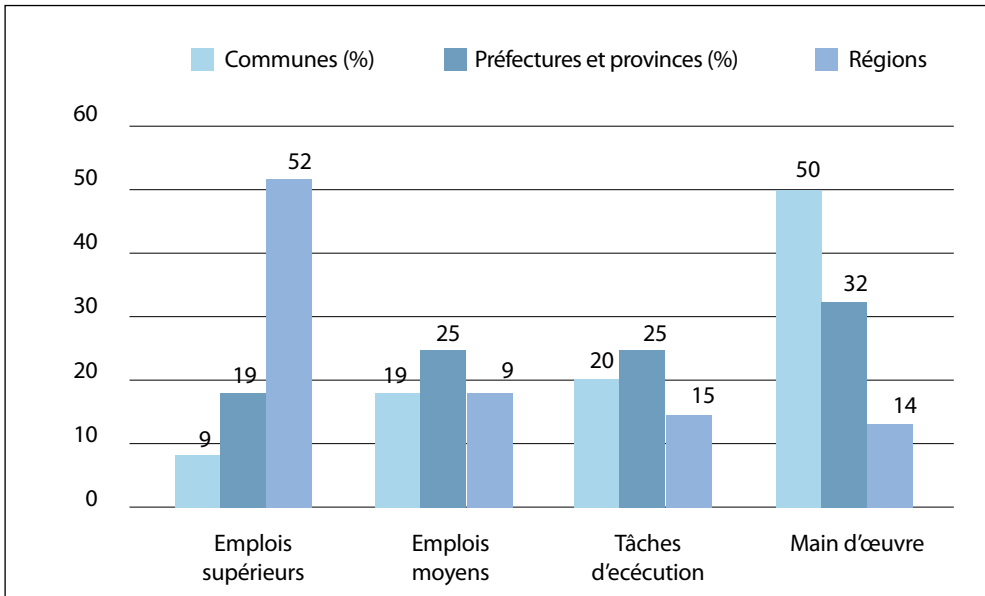
Type de collectivité territoriale	Effectif	%
Communes	126 355	83,4%
Préfetures et les provinces	24 877	16,4%
Régions	378	0,2%
Total	151 610	100,0%

L'appréciation des besoins du personnel des collectivités territoriales en termes de développement des compétences peut être effectuée à travers trois indicateurs.

Le premier indicateur, d'ordre global, a trait à la structure générale des catégories d'emplois dans la fonction publique territoriale, toutes collectivités territoriales confondues. Ainsi, sur les postes occupés par les 151 610 agents territoriaux, les emplois supérieurs représentent à peine 11% du total, les emplois dits moyens en représentent 20%, ceux relatifs aux tâches d'exécution en représentent 22% alors que les emplois de main-d'œuvre correspondent à peu près à la moitié des postes, soit 47%.



La deuxième série d'indicateurs correspond à la structure des catégories d'emplois pour chaque type de collectivité territoriale. Il fait apparaître de grandes disparités entre elles.



Ainsi pour les communes, les emplois supérieurs représentent 10% des emplois, ceux de catégorie moyenne comptent pour 19%, les emplois à caractère d'exécution 20%, et les emplois de main d'œuvre 50%. Pour les préfectures (et les provinces), les chiffres correspondant sont respectivement de 19%, 25%, 25% et 32%. Pour les provinces : 52%, 19%, 15% et 14%.

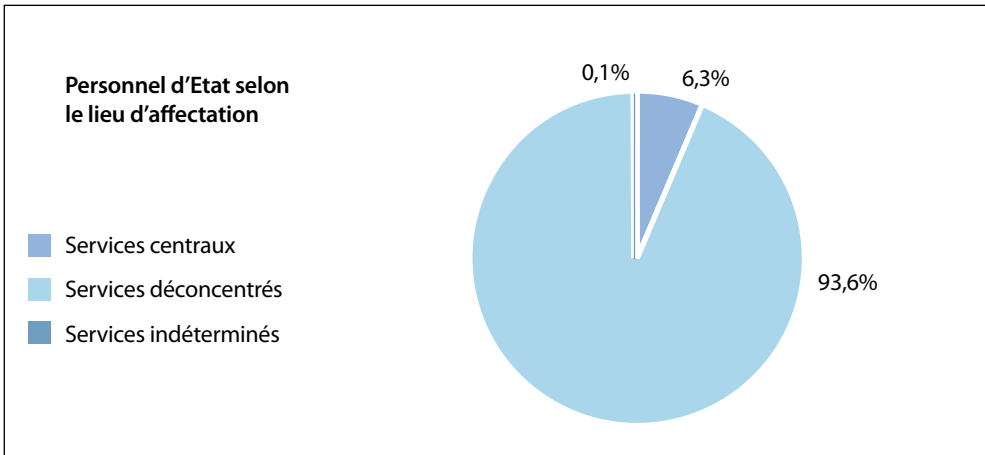
Le troisième indicateur concerne la structure des emplois des collectivités territoriales affectés par les départs à la retraite dans les cinq prochaines années. Les départs prévus sont très difficiles à estimer du fait de l'éparpillement des données relatives au personnel relevant de la gestion directe des communes, qui constitue le contingent le plus important. En particulier, on ne dispose pas d'informations fiables concernant l'effectif global des départs à la retraite prévus chez les fonctionnaire communaux des catégories supérieures. Il ne fait pas de doute néanmoins que les collectivités territoriales auront du mal à remplacer les personnels atteignant l'âge de la retraite. Elles seront de ce fait dans l'obligation de mettre en place des programmes de développement des compétences, de redéploiement et de formation continue, afin de pallier au manque de personnel.

C. Personnel des services déconcentrés

En 2010, l'effectif total du personnel employé par l'Etat s'élevait à 490 595 fonctionnaires, dont 30 775 exerçaient leurs activités au niveau central, soit 6,3%. Mais, si on exclut du chiffre total, le personnel de l'Education nationale et de l'enseignement supérieur, le pourcentage du personnel en activité dans les services centraux avoisine les 15%. Ce taux a connu une diminution dans les dernières années, puisqu'il s'élevait à 19% en 2006.

Répartition du personnel étatique selon l'affectation

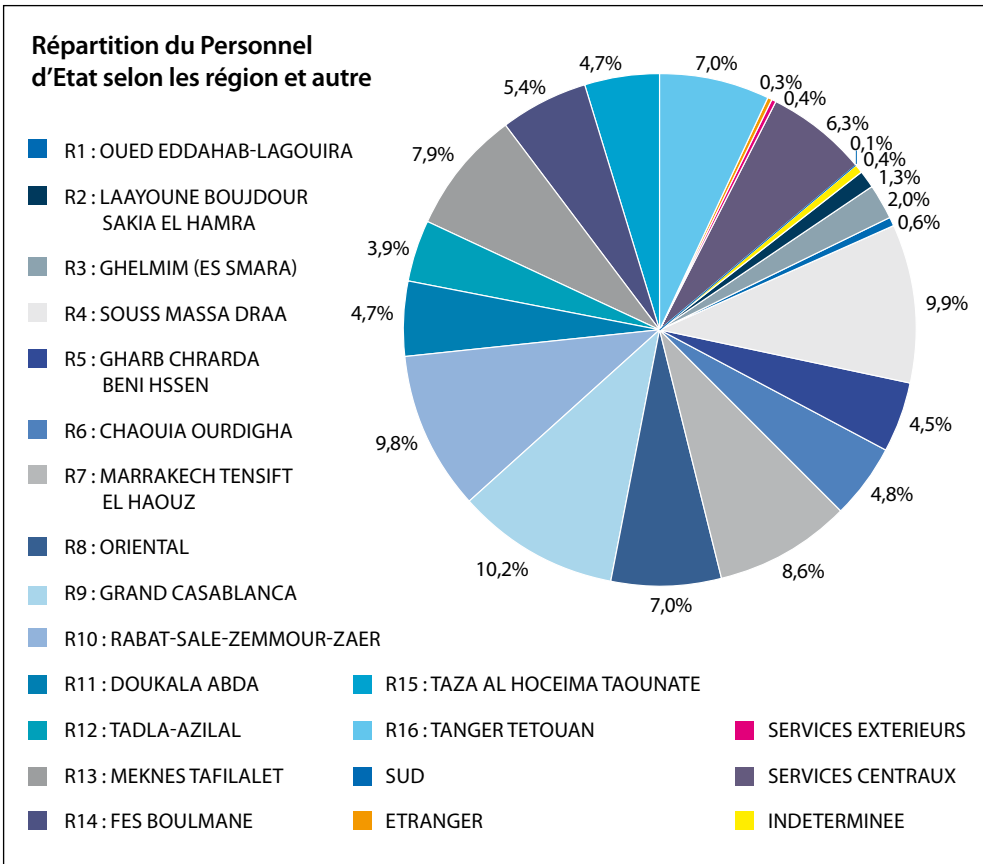
Fonctionnaires d'état	Effectif	Pourcentage
Services centraux	30 775	6,3%
Services déconcentrés	459 343	93,6%
Services indéterminés	477	0,1%
Total	490 595	100,0%



Par ailleurs, les 459 343 fonctionnaires des services déconcentrés sont répartis comme suit : 60% sont des cadres supérieurs, 22% des cadres moyens et 18% du personnel d'exécution. La structure de l'effectif employé par les services centraux est assez proche : 47% de cadres supérieurs, 20% de cadres moyens et un tiers (33%) de personnel d'exécution. On remarque au passage ce fait paradoxal qu'en proportion, il y a plus de personnel d'exécution dans l'administration centrale (33%) qu'il n'y en a dans l'administration déconcentrée (18%).

Catégorie	Services centraux		Services déconcentrés		Services indéterminés		Total Général	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Personnel d'exécution	10 019	32,6%	81 705	17,8%	157	32,9%	91 881	18,7%
Cadres moyens	6 044	19,6%	103 332	22,5%	59	12,4%	109 435	22,3%
Cadres supérieurs	14 313	46,5%	271 783	59,2%	256	53,7%	286 352	58,4%
N/D	399	1,3%	2 523	0,5%	5	1,0%	2 927	0,6%
Total	30 775	100,0%	459 343	100,0%	477	100,0%	490 595	100,0%

Par ailleurs, il faut signaler que, dans le cadre des discussions parlementaires relatives à la loi de finances de 2013, le ministère des Finances a rendu public des données récentes au sujet des effectifs du personnel de l'Etat. Il ressort de ces chiffres qu'en 2012, l'effectif total du personnel civil employé par l'Etat s'élève à 571 890 fonctionnaires. Parmi eux : 17,3%, (soit 99 109 fonctionnaires) exercent leurs activités dans la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, y compris les effectifs employés par l'administration centrale, et 9,9% sont en activité dans la région du Grand Casablanca. On note ainsi une grande concentration des fonctionnaires civils de l'Etat sur l'axe Casablanca-Rabat-Kenitra, avec 37% de l'effectif global. A contrario, la région de Tanger-Tétouan, pourtant considérée comme un pôle économique émergent, n'accueille que 6,7% des fonctionnaires d'Etat. Ces chiffres montrent clairement les disparités en termes d'effectifs entre les régions. Ils soulignent l'importance des actions de développement des compétences humaines comme moyen d'améliorer le rendement et le savoir-faire des personnels existants dans les différentes régions.



D. Autres personnels

D'autres personnels interviennent aux côtés des trois catégories de personnels susmentionnées. Ils appartiennent à des entités administratives et institutionnelles différentes :

- personnel des établissements publics nationaux disposant d'antennes territoriales ;
- personnel relevant des établissements publics territoriaux : agences régionales de développement, académies régionales d'éducation, etc. ;
- personnel des régions ou des sociétés délégataires de services publics locaux ;
- personnel relevant du mouvement associatif.

Les effectifs importants des personnels relevant de ces diverses entités, le niveau de qualification des dirigeants et des cadres de celles-ci et surtout le rapport de proximité que beaucoup de ces entités entretiennent avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat, sont autant de facteurs qui en font des acteurs incontournables du développement territorial. Par ailleurs, l'ampleur des attributions qu'exercent certaines de ces entités au niveau local, en termes d'investissements et d'actions engagées, constituent un défi pour les élus locaux et les services déconcentrés qui se voient dans l'obligation de se doter de ressources humaines disposant de qualifications et de compétences similaires.

E. Place de la femme dans la problématique du développement des compétences humaines au niveau régional

La question du genre ne bénéficie pas d'un traitement particulier dans le cadre des pratiques actuelles en matière de développement des compétences humaines, qu'elles soient menées au niveau central ou au niveau territorial. Ainsi, à titre d'exemple, rares sont les formations destinées exclusivement aux femmes, qui visent à développer leur compétence en matière de management public. Pourtant, la situation de la femme dans la fonction publique en général, et dans les assemblées élues locales en particulier, n'est pas satisfaisante : sur 27 779 conseillers communaux, on compte à peine 3 428 conseillères, soit 12%. Le taux de féminisation dans l'administration publique et les collectivités territoriales était estimé quant à lui à 26% en 2009, en progrès par rapport au taux de 23% enregistré en 2005. Selon les derniers chiffres publiés par le ministère des Finances, 31% des personnels civils de l'Etat, au titre de l'année 2012, sont de sexe féminin, contre 29% en 2003. Le taux d'emploi féminin dans la fonction publique reste donc relativement faible, malgré une légère amélioration dans la dernière décennie.

La structure de l'effectif civil des femmes par département révèle une forte concentration féminine (90%) dans six départements ministériels. Le département de l'Education nationale emploie à lui seul 60% des femmes fonctionnaires, suivi par la Santé avec près de 14%. Selon des données du ministère de la modernisation des services publics, publiées en 2009, il ressort que les femmes sont plus présentes dans l'administration centrale (39%) que dans les services déconcentrés (34%). En revanche, la proportion de femmes cadres (échelles 10 et plus) dans les services déconcentrés est plus élevée que dans les services centraux (44%). Le taux de féminisation des postes de responsabilité dans l'administration publique demeure faible, malgré de légers progrès : 15% en 2009 contre 10% en 2001. Enfin, concernant les régions, le taux de féminisation varie géographiquement de 20% à 41% ; les régions les plus féminisées

étant le Grand Casablanca (41%), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (41%), et Doukkala Abda (39%), les moins féminisées étant les régions situées au sud.

1.2 Analyse du cadre juridique

Le cadre juridique définissant les principes et les règles de gestion et de développement des compétences pour les trois groupes de personnels étudiés (élus locaux, personnel des collectivités territoriales, personnel des services déconcentrés) n'est pas homogène. Cela n'est en rien surprenant, dans la mesure où les statuts juridiques de ces trois groupes de populations diffèrent :

- les élus locaux relèvent d'un *statut* spécifique dont les règles sont définies en termes de droits et de devoirs liés à l'exercice des charges électorales ;
- le personnel des collectivités territoriales relève d'un statut particulier dont les règles ne s'appliquent cependant pas uniformément à l'ensemble du personnel ;
- enfin le personnel des services extérieurs relève du *Statut général de la fonction public* qui s'applique aux fonctionnaires de l'État.

A. Elus locaux

Les règles régissant les élus locaux sont prévues par les textes fondamentaux relatifs à l'organisation et aux attributions des communes, des provinces et préfectures et des régions. Les élus locaux exerçant des fonctions électives ne relèvent donc pas de la gestion des ressources humaines, à proprement parler. Les droits et garanties dont ils disposent et les devoirs auxquels ils sont assujettis ont pour finalité d'aménager des conditions adéquates à l'exercice de leur mandat et de mieux les protéger contre les risques qui peuvent en résulter au niveau de leur activité professionnelle. Exceptée la loi 47-96 relative à l'organisation de la région qui reste silencieuse sur la question, les lois 78-00 et 79-00 portant respectivement *charte communale et organisation des provinces et préfectures* consacrent chacune un titre entier au statut de l'élu.

Il ressort de l'analyse de ces deux lois que les droits et garanties actuels reconnus aux élus locaux (congés exceptionnels, permissions d'absence de plein droit, droit à la mise à disposition, permission d'absence, responsabilités des collectivités des dommages subis, droit de mutation à titre prioritaire, droit à indemnités de fonction, de représentation et de déplacement) sont des mesures positives qui peuvent se traduire, à long terme, par un accroissement de l'attractivité des fonctions électives locales.

Ces mesures devraient cependant être complétées par l'instauration d'une obligation de formation qui s'imposerait aux grands élus locaux, tels que les membres des bureaux communaux, au début de l'exercice de leurs fonctions. Une telle mesure serait de nature à renforcer le dispositif de développement des compétences des élites locales, et traduirait la détermination des pouvoirs publics à œuvrer à la modernisation des processus de gestion et de gouvernance des affaires locales.

B. Personnel des collectivités territoriales

Le cadre juridique régissant le personnel des collectivités territoriales est particulièrement hétérogène. Contrairement aux règles de gestion du personnel communal qui sont définies de manière précise, celles des personnels des autres collectivités sont soit quasi inexistantes (provinces et préfetures) ou extrêmement limitées (régions).

- *Personnel relevant des communes*

Le personnel communal, formé de 126 355 agents et cadres, est régi par le décret du 27 septembre 1977 portant Statut particulier du personnel communal. Les règles statutaires prévues par ce décret sont étroitement inspirées de celles régissant le personnel de l'État : les fonctionnaires communaux sont soumis aux dispositions du dahir du 24 février 1958 portant Statut général de la fonction publique et de ses textes d'application, et les autres catégories d'agents employés par les communes sont soumises aux règles régissant les catégories correspondantes d'agents en fonction dans l'administration d'État. Parmi les dispositions spécifiques de ce statut, figure néanmoins le pouvoir de nomination attribué au président du conseil communal. Ainsi depuis la réforme de la charte communale de 2002, ce pouvoir (prévu initialement par l'article 48 de la charte communale de 1976) s'exerce à l'égard des cadres classés aux échelles de rémunération 1 à 9, mais l'approbation du ministre de l'Intérieur est requise pour la nomination aux postes de responsabilités (chefs de service, chef de division et secrétaire général). Le président exerce néanmoins son pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel communal, y compris sur les cadres exerçant des fonctions supérieures. Par ailleurs, de nouvelles dispositions à caractère législatif, ayant trait à l'administration communale en général et aux ressources humaines employées par les communes en particulier, sont prévues par la charte de 2002, modifiée par la loi 17-08 du 18 février 2009. Certaines ont un impact sur le développement des compétences des communes. Ainsi l'article 54 prévoit que seuls « les présidents des conseils communaux dont le nombre des membres du Conseil est égal ou supérieur à 25, peuvent créer le poste de chef de cabinet du président du conseil communal », et que seuls « les présidents des conseils communaux dont le nombre des membres est égal ou supérieur à 43 peuvent nommer un chargé de mission ». L'article 54 bis précise de son côté que : « Sous la responsabilité et le contrôle du président du conseil, le secrétaire général supervise l'administration communale. Il en assure la direction, l'organisation et la coordination. A cet effet, il prend, en application des dispositions de l'article 54 (...) toutes les décisions relatives à la gestion du personnel. Il procède à la définition des tâches des agents et fonctionnaires nommés par le président et la gestion de leurs carrières professionnelles et propose au président du conseil la notation de l'ensemble du personnel de la commune ».

- *Personnel relevant des provinces et préfetures*

Les 24 877 cadres et agents relevant des provinces et préfetures, en tant que collectivités territoriales, ne bénéficient pas de cadre statutaire propre. La gestion administrative de ce personnel n'est pas assurée par les gouverneurs en leur qualité d'exécutifs des conseils des provinces et préfetures, ni par les présidents de ces conseils dont les pouvoirs sont réduits au strict minimum, mais elle est confiée aux services centraux du ministère de l'Intérieur (DGCL).

La loi 79-00, parue en 2002 n'a pas apporté de correction à cette situation qui paraît pourtant anachronique et qui remonte à 1963, date du premier texte régissant la décentralisation provinciale.

- *Personnel relevant des régions*

Le statut du personnel des régions est défini à l'article 51 de la loi 47-96 du 2 avril 1997 portant création des régions. Il inscrit l'administration régionale dans une logique d'administration de mission, non de gestion. Elle se compose de chargés de mission et d'études et d'un secrétaire général. Ce dernier, personnage clé de l'administration régionale, anime et coordonne, sous l'autorité du président du Conseil régional, les travaux des chargés de mission et d'étude et peut recevoir du président délégation de signature pour la gestion des affaires administratives de la région. Ces dispositions ont le mérite de doter les régions d'un noyau de personnel de haut niveau relevant directement de l'autorité du président du Conseil régional, mais elles ne sont pas suffisantes pour servir de fondement à la régionalisation avancée.

C. Personnel employé par les services déconcentrés

Le cadre juridique régissant le personnel des services déconcentrés est le Statut général de la fonction publique, en vigueur depuis 1958, et ses textes d'application. Ses sept chapitres et quatre-vingt-seize articles définissent les règles juridiques essentielles applicables aux fonctionnaires : droits et obligations, déroulement de carrière, sanctions disciplinaires, etc.

Le système de carrière résulte de la combinaison des articles 2 et 3 du Statut. L'article 2 définit la qualité de fonctionnaire par une double condition : la nomination à « un emploi permanent » et la titularisation à « un grade de la hiérarchie des cadres ». L'article 3 caractérise la nature de la relation liant le fonctionnaire à l'administration : celui-ci est « vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire ». Le système de carrière se fonde ainsi sur quatre principes : la permanence de l'emploi, la titularisation, la distinction du grade et de l'emploi et le caractère général et impersonnel des règles applicables à la situation juridique du fonctionnaire. En revanche, le Statut réserve une place marginale au régime de l'emploi évoqué de manière incidente à l'alinéa 2 de l'article 6 qui prévoit l'existence de certains emplois supérieurs à caractère révocable, pourvus par Dahir sur proposition du ministre intéressé. La nomination à ces emplois n'implique pas la titularisation des intéressés au sein de l'administration.

Le champ d'application du Statut général est défini par l'article 4 qui précise que celui-ci « régit l'ensemble des fonctionnaires des administrations centrales de l'Etat et des services extérieurs qui en dépendent », à l'exception naturellement des personnels soumis à des statuts dérogoratoires. Par ailleurs, le Statut énumère une dizaine de corps ou de services qui sont soumis à des statuts spéciaux qui « pourront déroger à certaines de ses dispositions incompatibles avec les obligations de ces corps ou services ». D'autre part, l'article 5 du Statut autorise que les modalités de son application pour le personnel de chaque administration ou service, ou le cas échéant pour les cadres communs à plusieurs administrations, soient précisées par décrets portant statut particulier.

1.3 Caractéristiques majeures du système de gestion des ressources humaines

Quatre grands traits communs caractérisent le système de gestion des ressources humaines des collectivités territoriales et des services déconcentrés :

- les actes de gestion courante du personnel sont centralisés ;
- des contingences politiques interfèrent dans les processus d'organisation et de gestion des ressources humaines opérant au niveau territorial ;
- les considérations sociales dans les politiques de gestion du personnel sont excessives ;
- et enfin le cadre juridique régissant les différentes catégories du personnel souffre d'incohérence.

A. Gestion centralisée

Les actes les plus importants de la gestion courante du personnel, tels que le recrutement, la promotion, la nomination aux fonctions de responsabilité, l'évaluation et la rémunération sont centralisés. Ils sont en effet établis et tenus au niveau central (DGCL) pour la quasi-totalité du personnel décentralisé (personnel communal classé aux échelles 10 et plus, ensemble du personnel émergeant au budget provincial ou préfectoral, personnel régional) à l'exception du personnel communal classé aux échelles de rémunération 1 à 9 incluses. C'est le cas également de la majeure partie du personnel relevant des services déconcentrés, même si la situation sur le terrain varie d'un département à l'autre. Les départements ministériels mettent généralement en cause la profonde centralisation des services du ministère des Finances qui oblige dans les faits les autres départements ministériels à maintenir une gestion centralisée.

Les inconvénients de la centralisation sont multiples. Elle génère d'énormes retards dans le traitement et la mise à jour des dossiers des différentes catégories du personnel. Elle crée ainsi du mécontentement engendrant une baisse de productivité au sein des services. Elle est aussi source de déresponsabilisation des dirigeants locaux, dans la mesure où leurs marges de manœuvre à l'égard de leur propre personnel sont réduites. Enfin, la centralisation affecte négativement les programmes et mesures de développement des compétences des ressources humaines territoriales, pour les mêmes raisons.

B. Interférence des contingences politiques

Les processus de gestion du personnel au niveau territorial sont aussi marqués par l'interférence fréquente de contingences politiques. C'est le cas au niveau communal où évolue la grande majorité des effectifs, mais également aux niveaux provincial et régional, et dans une moindre mesure à l'échelle des services déconcentrés. L'intervention de facteurs politiques fait échec aux règles rationnelles, objectives et d'intérêt général qui devraient normalement guider la gestion du personnel dans les services publics territoriaux. Certes, les effets dévastateurs de ce phénomène sont atténués par la centralisation des processus de gestion, notamment du recrutement. Mais, les soubresauts de la vie politique locale affectent nécessairement l'administration communale. De même, la multiplication au quotidien des donneurs d'ordre (membres du bureau et simples conseillers) accroît l'instabilité de l'organisation des services.

Il en résulte, à l'échelon communal notamment, l'apparition d'une stratégie défensive de politisation du personnel.

C. Poids excessif des considérations sociales

Les considérations sociales jouent un rôle considérable dans le processus de gestion du personnel au niveau territorial. Par considération sociale on entend la prise en compte de la situation sociale du fonctionnaire au moment de la prise d'une décision de gestion le concernant, individuellement ou collectivement. Les considérations sociales affectent notamment les mesures de nomination dans les postes situés dans les territoires lointains, ou dans les provinces ou zones déshéritées. Elles sont souvent mises en avant pour faire échec aux politiques de mobilité ou de redéploiement et aux mesures de mutation individuelles. Or ces décisions sont souvent nécessaires et dictées par des considérations de développement économique, social, culturel et environnemental des territoires concernés. Elles sont aussi un moyen de rationaliser la gestion des ressources humaines et un procédé important pour le développement et l'enrichissement des compétences des personnels qui y sont soumis.

Il est bien sûr nécessaire, pour assurer la performance du fonctionnaire, de prendre en considération sa situation familiale et ne pas séparer les couples mariés (dans le cas où le conjoint travaille et ne peut pas bénéficier de la même mobilité), de même qu'il convient de tenir compte de la scolarisation des enfants et des aspects liés à la santé. La mobilité doit par ailleurs être facilitée par des promotions ou des mesures incitatives, surtout lorsqu'elle vise des régions défavorisées.

Les considérations sociales ne sont pas propres aux personnels relevant des collectivités territoriales, elles concernent également dans des proportions importantes le personnel employé par les services déconcentrés. Les directions des ressources humaines sont constamment interpellées par les partenaires sociaux sur ce thème. Ces considérations sociales sont particulièrement fortes du fait des déséquilibres existant au niveau de l'aménagement du territoire, et du sous-équipement de certaines régions.

D. Incohérence du cadre juridique

L'incohérence du cadre juridique relevée plus haut se trouve atténuée du fait que les régimes juridiques en vigueur sur le plan territorial s'inspirent des règles et principes prévus par le Statut général de la fonction publique. Il n'en demeure pas moins que l'éclatement de ce dispositif constitue un obstacle sérieux pour le développement d'une politique pertinente de gestion des ressources humaines à l'échelon régional. Il entrave également la mise en œuvre d'actions efficaces de développement des compétences dans la perspective de la régionalisation avancée.

La juxtaposition de régimes juridiques distincts pour les ressources humaines opérant sur le plan territorial est source d'incohérence dans le processus de gestion : des catégories de fonctionnaires travaillant sur le même territoire, faisant face à des problèmes similaires, se voient appliquer des règles juridiques opposées, doivent suivre des plans de carrières différents et se soumettre à des mesures individuelles ou collectives contradictoires.

2 **Actions de développement des compétences : signification, portée et consistance**

Le développement des compétences résulte d'actions concrètes, ciblées et adaptées, répondant à la fois aux difficultés de gestion auxquelles sont confrontées les administrations territoriales et aux besoins de renforcement de capacité ressentis par leurs personnels. Le développement des compétences ne vise pas seulement à réduire l'écart constaté entre les compétences disponibles et les compétences requises. Il aspire à aller au-delà : préparer les entités territoriales à répondre, de manière durable et efficace, aux exigences du développement économique, social, culturel et environnemental de leur territoire.

Dans cette partie du rapport, les actions de développement des compétences menées par les pouvoirs publics sont analysées, à travers l'examen successif :

- des actions que l'Etat mène au profit des collectivités territoriales ;
- des actions que l'Etat mène au profit de ses propres services déconcentrés ;
- des actions que les collectivités territoriales déploient dans le but d'améliorer le rendement et l'efficacité de leurs propres services.

2.1 **Actions de développement des compétences déployées en direction des collectivités territoriales**

Les actions de développement des compétences déployées en direction des collectivités territoriales ont pour objectif général de soutenir ces dernières dans l'exercice des responsabilités dont elles sont investies. Ces actions visent à la fois le renforcement des capacités des élus en matière de délibération, de prise de décision et de management, et le renforcement des capacités des administrations en matière d'exécution et de mise en œuvre des politiques décidées par les élus.

L'action de l'Etat sur ce plan concerne essentiellement les communes. Elle est conduite quasi exclusivement par le ministère de l'Intérieur et se fonde essentiellement sur le procédé de la formation continue. Le ministère fait preuve de clairvoyance en mesurant l'importance stratégique du développement des compétences pour la réussite de la décentralisation territoriale, notamment au niveau communal. A cet effet, il a arrêté des orientations stratégiques et s'est doté d'un portefeuille de plans de formation destinés à répondre aux enjeux du développement des compétences et des métiers au niveau local. On dénombre ainsi cinq plans de formation différents proposant plus d'une quinzaine de programmes, dont certains destinés à la formation de formateurs pour couvrir notamment les besoins des communes rurales. Six filières professionnelles ont été identifiées comme champ d'action prioritaire pour ces actions. Une grande importance est accordée aux thèmes de la gestion et de la mise en œuvre qui s'adressent principalement aux différentes catégories du personnel communal. Les questions qui concernent plus directement les élus sont moins traitées, hormis celles liées à l'intercommunalité ou à la bonne gouvernance, qui restent cependant limitées. Le plan d'action conçu par le ministère de l'Intérieur suscite néanmoins des interrogations liées à son envergure et aux conditions de sa mise en œuvre : en effet, rares sont les prestataires publics et privés capables de répondre aux exigences spécifiques du développement des compétences,

telles que formulées par le département et les collectivités territoriales. Enfin, les programmes de coopération internationale que le ministère de l'Intérieur a réussi à mobiliser en faveur des collectivités territoriales méritent d'être salués. Ces programmes, notamment le PGL de l'Agence américaine de développement (USAID) et l'ART GOLD du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), accordent une importance particulière aux actions de renforcement des capacités des différentes catégories des personnels des collectivités territoriales et des élus locaux.

2.2 Actions de développement des compétences déployées en direction des services déconcentrés

Contrairement aux collectivités territoriales, les services déconcentrés ne constituent pas une catégorie juridique distincte de l'administration centrale, dans la mesure où ils en sont un prolongement. Par conséquent, ces services ne font pas l'objet d'une politique particulière de développement des compétences ni d'une action spécifique visant le renforcement des capacités de leur personnel. Hormis quelques rares services attachés à des départements ministériels qui sont parvenus à développer des actions ciblées, la majorité des services extérieurs bénéficient d'actions de formation continue disparates dont le contenu répond essentiellement aux préoccupations et besoins des structures centrales. Cette situation traduit l'absence d'une véritable politique globale et intégrée de la déconcentration, avec ses effets négatifs sur le développement territorial, tels qu'on a pu les identifier en première partie.

Cependant, en tant que composante de l'administration centrale, les services déconcentrés sont concernés par des mesures à caractère général engagées par l'Etat dans le but de relever le niveau de l'administration, de renforcer la capacité de ses services à faire face aux exigences du développement économique et social et d'accompagner avec plus d'efficacité et de rigueur le processus de modernisation du pays. Ces mesures peuvent être regroupées en trois catégories :

- les mesures de réforme globale décrétées à l'échelle de l'administration, comme l'interdiction du recrutement dans les échelles de rémunération classées de 1 à 4, le renforcement du cadre de la mobilité et du redéploiement, et dans une certaine mesure, l'encouragement au départ volontaire ;
- la mise à disposition des administrations d'un certain nombre d'outils, de supports et de guides destinés à les aider à s'inscrire dans une démarche moderne de gestion des ressources humaines, par le biais notamment de la planification prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ;
- l'obligation juridique faite aux administrations d'organiser des actions spécifiques de formation continue au profit des services déconcentrés. Ces actions dites actions de formation transversales sont certes prévues par le texte sur la formation continue, mais rarement réalisées dans les faits.

Concernant la seconde catégorie de mesures ci-dessus, une circulaire du Premier ministre, datée du 1^{er} juin 2004, a institué un comité interministériel de pilotage présidé par le ministère de la modernisation des services publics (MMSp) et a invité tous les départements à s'engager résolument dans la mise au point d'un référentiel des emplois et des compétences (REC).

Le MMSP a initié un certain nombre d'actions pour mobiliser les départements dans ce sens. Outre la diffusion d'un référentiel des emplois types et des compétences commun aux administrations publiques, le ministère a mis en place un guide méthodologique pour l'élaboration des référentiels, organisé des cycles spécialisés de formations à ce sujet et s'est engagé à contribuer au financement des études correspondantes à travers le Fonds de modernisation de l'administration publique (FOMAP). L'élaboration d'un référentiel des emplois et des compétences est une action fondatrice du renouveau du secteur public et de toute politique de valorisation des ressources humaines. Le REC constitue en effet l'instrument de référence pour une gestion performante des ressources humaines, une organisation efficiente du travail et le développement pertinent des compétences. Il bénéficie à différents volets de la gestion des ressources humaines : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, réorganisation du travail, recrutements pertinents, mobilité fonctionnelle, mobilité géographique interne et externe, évaluation, promotion, formation, optimisation du portefeuille de compétences. Cependant, les progrès enregistrés en matière de REC dans les administrations publiques doivent être observés avec prudence. De nombreux départements se sont en effet lancés dans l'élaboration des REC, mais sans maîtriser totalement cet outil. Les spécifications des cahiers des charges ont ainsi souvent manqué de précision et le niveau d'exigence était souvent insuffisant. C'est ainsi que de nombreux référentiels des compétences, élaborés dans ces conditions, se fondent sur une analyse déficiente des fonctions et de leurs exigences, et présentent par conséquent une identification imparfaite des besoins de formation.

2.3 Actions de renforcement des compétences initiées par les collectivités territoriales

Les actions de renforcement des compétences initiées par les collectivités territoriales sont extrêmement rares. Bien qu'elles soient généralement conscientes de l'importance des compétences pour pouvoir exercer leurs responsabilités, les collectivités territoriales adoptent une posture passive, dans l'attente d'initiatives de l'Etat ou de partenaires étrangers. Il n'existe donc pas de programme ciblé, conçu et exécuté par des collectivités territoriales dans le but de renforcer les qualifications et les capacités de leur personnel ou de soutenir les élus locaux dans l'exercice de leurs tâches. Il faut peut-être voir dans cette carence la conséquence de l'attitude centralisatrice de l'Etat qui a inscrit la formation continue dans le registre des compétences transférables aux trois catégories des collectivités territoriales, sans procéder à un quelconque transfert de ressources y afférentes.

Cela n'a pas empêché l'apparition d'initiatives intéressantes. Ainsi, l'exemple de la *Maison de l'élu*, lancé dans la région de Marrakech Tensift (2011), montre que les élus locaux comptent s'impliquer davantage dans le domaine du renforcement de leurs capacités managériales et de prendre en charge la formation continue des fonctionnaires à leur service. Il est significatif que cette initiative ait été organisée au niveau régional. Elle augure des responsabilités qui attendent les régions dans ce domaine.

3 Mérites et insuffisances du système de gestion et de développement des compétences à l'échelle territoriale

La gestion des compétences sur le plan territorial et les mesures prises pour assurer leur développement présentent quelques aspects positifs qui méritent d'être relevés, aux côtés de nombreuses limites qui doivent être soulignées.

3.1 Mérites du système actuel

Le système actuel de gestion des ressources humaine au niveau territorial possède deux atouts non négligeables.

Grâce à la fonctionnalité et la capacité d'adaptation dont il a fait preuve, le système mis à la disposition des communes en 1977 a permis la réalisation des objectifs de la décentralisation communale. Elles se sont dotées des moyens humains nécessaires pour faire face à leurs responsabilités en matière de développement économique, social et culturel de leurs territoires. La durabilité du système et sa contribution aux réalisations sur le plan du développement local constituent en elles-mêmes un élément positif.

D'autre part, ce système a permis l'émergence d'une élite locale composée d'élus rompus à la gouvernance des affaires publiques locales et de cadres supérieurs spécialisés dans la gestion des différents services publics locaux. Grâce au système de gestion et de développement des compétences existant, le pays dispose aujourd'hui de compétences territoriales importantes sur lesquelles, moyennant une politique vigoureuse de développement des compétences, la régionalisation avancée pourra s'appuyer pour aller de l'avant.

3.2 Insuffisances du système en vigueur

Parmi les nombreuses insuffisances du système, on peut retenir trois limites essentielles.

En premier lieu, le système de gestion et de développement des compétences existant manque d'intégration, de cohérence et de complémentarité. La juxtaposition de cadres juridiques différents, la forte implication de l'Etat à l'échelon provincial et en même temps le faible niveau de déconcentration de ses services, sont des facteurs qui contribuent à cet état de fait.

D'autre part, les actions de développement des compétences ont eu un impact négligeable sur le fonctionnement du système existant. Tardivement entamées, principalement focalisées sur le niveau communal, ces actions n'ont pas réussi à rattraper le lourd déficit initial ni permis d'atténuer les effets négatifs des opérations de recrutement massif du début des années 90.

Enfin, le système demeure globalement peu attractif. Il ne capte pas les meilleures compétences, intéresse peu les jeunes lauréats des universités et des grandes écoles et surtout n'attire pas les cadres supérieurs de l'administration centrale et des établissements publics.

Ainsi, le système de gestion et de développement des compétences au niveau territorial, tel qu'il fonctionne actuellement, nécessite des transformations fondamentales dans le but d'en faire un véritable levier au service de la régionalisation avancée.

III. Nécessité d'une politique publique volontariste de développement des compétences humaines à l'échelle régionale

Le développement économique, social, culturel et environnemental des territoires justifie que le pays se dote d'une politique publique volontariste de développement des compétences des élus locaux, du personnel des collectivités territoriales et des services déconcentrés, compte tenu de leur rôle fondamental dans ce processus.

Une telle politique doit être conçue et menée à l'échelle régionale, et doit être soutenue par des mesures d'urgences et des réformes parallèles indispensables. Les dimensions genre et développement durable doivent être intégrées dans son élaboration, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation, ainsi que dans la conception des mécanismes et outils de gouvernance régionale associés.

En effet, une des principales recommandations du rapport national sur le suivi de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) est « la territorialisation de la dimension genre au niveau des plans de développement ». Par ailleurs, une enquête réalisée par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (DGCL) révèle l'apport qualitatif des femmes au quotidien des populations du fait qu'elles portent davantage d'attention aux questions d'intérêt commun : sécurité, infrastructures de base, santé, transports en commun, gratuité des équipements collectifs, jardins d'enfants, loisirs, harmonisation des rythmes scolaires et des horaires de travail, etc. En outre, les élues ont une proximité plus grande avec les populations, et sont généralement plus facilement accueillies dans les foyers et les familles. Cette sensibilité particulière des femmes aux questions de proximité est un phénomène observé dans la plupart des pays : généralement, la présence d'élues au sein des collectivités territoriales, en particulier quand leur nombre est suffisant, bénéficie, de manière notable, à la collectivité.

Dans ces conditions, il apparaît particulièrement pertinent d'inciter les partis politiques à favoriser la participation politique et l'accès des femmes aux responsabilités électives, notamment à travers le mécanisme du financement public des partis.

1 Importance stratégique du niveau régional

Les avantages de la conduite des projets de développement des compétences territoriales au niveau régional sont nombreux. On peut en citer trois principaux.

En premier lieu, la Constitution consacre le déplacement du centre de gravité du développement territorial de la commune vers la région : désormais, «l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée » (article premier de la Constitution).

Par ailleurs, comme elle chapeaute les autres collectivités territoriales, la région est idéalement placée pour identifier les besoins de celles-ci en matière de renforcement des compétences et de formation continue. Lieu de planification, de coordination et de définition des politiques de développement du territoire régional, la région dispose du recul nécessaire pour identifier les exigences requises en termes de capacités et de savoir-faire, afin de mettre en œuvre les politiques en question. Dans ces conditions, la conduite du chantier du développement de compétences territoriales au niveau régional permettrait d'améliorer l'articulation entre les actions de renforcement des compétences déployées sur le terrain et les nécessités réelles du développement économique et social.

Enfin, la région est le cadre approprié pour organiser les actions de développement des compétences et éviter les dysfonctionnements observés actuellement : programmation centralisée, retards dans la transmission des informations, défections et absentéisme fréquents, lieux de déroulement des formations inappropriés etc. C'est aussi le niveau adéquat pour apprécier l'impact des actions de développement des compétences sur le rendement des services concernés et s'assurer de la qualité des prestations fournies à la population.

En conséquence, il serait opportun de confier à la région, en tant que compétence propre, et non au titre des compétences transférables comme c'est le cas actuellement, une pleine responsabilité en matière de développement des compétences territoriales. A cet effet, l'Etat doit renforcer l'autonomie des régions en matière de formation de leurs propres ressources humaines, en leur permettant de se doter des équipements nécessaires dans les domaines de l'éducation, la formation continue, l'enseignement supérieur et la santé, en partenariat avec le privé. Ces mesures sont nécessaires pour accroître l'attractivité des régions lointaines et y permettre l'installation de personnels compétents, en compagnie de leur famille, notamment en provenance des grandes villes et des zones urbaines littorales.

Les collectivités territoriales doivent disposer des instruments et des moyens nécessaires à l'organisation et à la gestion de leurs compétences, en tenant compte du principe de subsidiarité et des prédispositions de la collectivité territoriale concernée à prendre en charge les attributions visées. Ces dernières doivent être définies avec précision, pour éviter tout chevauchement. Les missions et les responsabilités correspondantes doivent être clarifiées et les ressources financières nécessaires doivent être mobilisées, pour que les collectivités puissent assumer leurs responsabilités et mettre en œuvre les mesures prises. De leur côté,

les collectivités doivent veiller à réduire leurs charges de fonctionnement et à optimiser les moyens publics engagés, notamment en ayant recours à l'intercommunalité pour une plus grande efficacité.

En tout état de cause, le renforcement du rôle des régions en matière de développement économique et social est tributaire des moyens qui seront mis à leur disposition.

2 Mesures d'urgence et réformes parallèles indispensables

2.1 Mesures d'urgences

Les mesures d'urgence envisagées ici, au nombre de trois, sont des mesures qui mériteraient d'être prises par le gouvernement dans les meilleurs délais, pour préparer les conditions du développement des compétences à l'échelle régionale, qui sont nécessaires au succès de la régionalisation avancée.

D'abord, il est indispensable d'anticiper la mise en place de la régionalisation avancée par la mise en place d'un programme de préparation des futurs cadres et responsables de l'administration régionale. Un nombre défini de hauts cadres par région devrait être, dès à présent, formé et préparé afin d'aider les futurs élus régionaux à exercer, dans les meilleures conditions, les responsabilités qui leur seront confiées en vertu de la nouvelle loi organique prévue par la Constitution.

Ensuite, il faudrait veiller à inscrire, dans le projet de loi organique, le développement des compétences territoriales, en tant qu'attribution propre de la région. Cette attribution devrait englober la formation des élus locaux et concerner également les cadres supérieurs des autres collectivités territoriales. Le perfectionnement du personnel territorial doit, en effet, être envisagé selon une approche intégrée, dans le but de conférer à la politique publique recommandée par le présent rapport, la cohérence et la complémentarité nécessaires.

Enfin, il est important que l'Etat prenne les mesures énergiques qui s'imposent, pour faire en sorte que les départements ministériels récalcitrants parachèvent l'organisation de leurs services déconcentrés sur des bases régionales. En effet, une douzaine de départements ministériels ne disposent toujours pas de représentation au niveau régional, et parmi eux les départements suivants : Justice, Jeunesse et Sports, Emploi, Industrie et Commerce, Tourisme, Pêches, Finances, etc. Il n'est pas nécessaire pour cela que chaque département ministériel se dote d'un délégué régional, puisque à la faveur de la régionalisation avancée, l'Etat pourrait procéder à une restructuration de ses services déconcentrés autour de **Pôles régionaux de compétence**. Des services régionaux déconcentrés pourraient ainsi être regroupés, autour du wali, en cinq ou six pôles, dirigés chacun par un délégué régional, ayant rang de directeur central, nommé en conseil de gouvernement et relevant des différents ministres dont les attributions seront assurées par le Pôle.

3.2.2 Réformes parallèles indispensables

Les réformes parallèles visées ici, au nombre de quatre, sont des mesures indispensables à la réussite du projet de régionalisation avancée, et dont la portée est fondamentale et les effets durables. Elles exigent cependant plus de temps pour leur mise en œuvre que les mesures présentées précédemment.

En premier lieu, il est indispensable d'adapter le Statut général de la fonction publique et ses textes d'application aux exigences de la régionalisation avancée. En effet, le Statut a été conçu et établi pour les besoins d'un Etat centralisé. Or le Maroc amorce une évolution institutionnelle majeure, conférant aux régions un rôle considérable aux côtés de l'Etat dans la gestion des affaires publiques. Il est donc nécessaire, s'agissant du développement des compétences humaines opérant au niveau territorial, que le Statut intègre dans ses dispositions et dans sa philosophie générale la dimension régionale.

Deuxièmement, l'Etat est appelé à définir le cadre juridique de référence qui doit régir la gestion et le développement des ressources humaines des collectivités territoriales dans le cadre de la régionalisation avancée. Il s'agit notamment de fixer le partage des responsabilités correspondantes entre l'Etat et les collectivités territoriales, et parmi les collectivités territoriales elles-mêmes. Ce cadre juridique doit notamment préciser les règles relatives au recrutement, à la mobilité et à l'évaluation du personnel en activité dans la région, autant de règles qui ont des implications importantes sur la performance des services régionaux.

En troisième lieu, il est important de se pencher sur le dispositif législatif et réglementaire régissant le système d'éducation et de formation supérieure existant, afin de l'adapter aux exigences de la régionalisation avancée. Des efforts indéniables ont été déployés pour donner un ancrage régional et territorial aux institutions supérieures d'éducation et de formation et de formation professionnelle. On constate cependant que les programmes et les cursus de formation développés par ces institutions répondent imparfaitement aux besoins et aux attentes des collectivités territoriales. En particulier, ils n'intègrent pas suffisamment les perspectives de croissance et de développement ouvertes par la régionalisation avancée.

Enfin, les services de l'Etat au niveau régional doivent être organisés sur des bases nouvelles, selon le principe des pôles de compétences. L'administration d'Etat a l'obligation de se réformer. Elle doit être moins bureaucratique, plus compacte et plus attentive aux besoins de l'administration régionale décentralisée et de celles des autres collectivités territoriales. C'est là un chantier important qui exige de la puissance publique une réelle volonté et une forte détermination.

3 **Éléments de définition d'une politique publique**

Une politique publique volontariste de développement des compétences territoriales est une nécessité pour maximiser les chances de succès de la régionalisation avancée. Il revient aux pouvoirs publics concernés d'en définir les objectifs, le contenu et les axes. Compte tenu de l'ampleur de la tâche considérée, le présent rapport se contente de suggérer quelques éléments susceptibles d'aider à l'élaboration de cette politique.

La méthodologie recommandée s'articule autour de trois exigences : une exigence de connaissance, une exigence de concertation et enfin une exigence de priorisation.

La première exigence est la connaissance de l'état des lieux et des perspectives offertes, à la fois en termes de compétences disponibles, de développement spécifiques des territoires considérés (sur les plans économique, social, culturel et environnemental), et de qualifications nécessaires pour faire face aux enjeux de leur développement, dans l'immédiat et pour le futur. Le déficit de connaissance actuel est tel que, pour acquérir une bonne connaissance de la situation, de multiples études de terrain seront vraisemblablement nécessaires, qu'elles soient générales (i.e. relatives à l'ensemble des collectivités territoriales et des services déconcentrés) ou particulières (i.e. propres à chaque type de collectivité territoriale, chaque type de territoire et chaque catégorie de service déconcentré). Un état des lieux rigoureux constitue en effet un préalable nécessaire à la définition de la politique publique souhaitée. Des moyens financiers importants seront donc nécessaires pour permettre aux régions de disposer des études d'identification des besoins de renforcement des compétences, mais aussi pour réaliser des études de modernisation de leurs processus de gestion des ressources humaines.

La deuxième exigence est la concertation. Elle est consubstantielle à la nature de l'objectif poursuivi : la politique publique en matière de développement des compétences territoriales doit être établie avec les acteurs concernés, non élaborée pour eux. Son élaboration doit se fonder sur l'information, l'explication, l'écoute et l'échange avec les élus locaux, les partenaires sociaux, les usagers des grands services publics locaux, mais également avec les principaux responsables des services régionaux et centraux. En effet, il est important que la politique publique souhaitée soit l'aboutissement d'un processus de participation collective, plutôt que le résultat d'une approche verticale, descendante, ou d'une démarche purement technocratique. La démarche participative qui permet l'exercice de la citoyenneté pleine et active produit une meilleure appropriation des projets, des décisions plus pertinentes et des services plus adaptés aux besoins.

La troisième exigence est la priorisation. Il est en effet essentiel de faire des choix, tant il est vrai qu'en ce domaine on ne peut mener toutes les actions à la fois. Certains types d'actions doivent être privilégiées, et notamment les actions d'ordre stratégique ayant un effet structurant ou un impact de changement très fort. Il en est de même pour les actions de développement des compétences menées ou impulsées par la région et pour celles qui visent à renforcer la cohérence et la complémentarité des mesures engagées par les différentes collectivités territoriales.

4 Démarche de mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique de développement des compétences à l'échelle régionale doit être portée par une démarche appropriée, tenant compte de tous les facteurs de résistance qui pourraient en réduire les effets, ou la dévier de son objet. Cette démarche doit s'appuyer sur quatre piliers : communication, instruments de mise en œuvre, déclinaison progressive et enfin évaluation.

La communication est essentielle durant la phase de mise en œuvre de toute politique publique. Elle permet d'en expliciter les objectifs et surtout de susciter l'adhésion des groupes concernés par les actions développées. La communication est d'autant plus nécessaire dans ce cas particulier, où les mesures concernent des ressources humaines appartenant à des entités distinctes et se prévalant de régimes juridiques différents.

Les outils et les instruments de mise en œuvre sont les supports qui permettent de donner un aperçu concret des actions et mesures préconisées dans le cadre de la politique publique définie. Ces supports sont d'autant plus efficaces qu'ils sont rédigés dans un langage simple, et qu'ils s'attachent à mettre en exergue la pertinence des techniques de gestion et de développement des compétences que la politique vise à promouvoir à destination des groupes cibles considérés.

La progressivité de la déclinaison est un principe essentiel dans la phase de mise en œuvre de la politique envisagée dans le domaine du développement des compétences territoriales. Elle traduit son adaptabilité et le fait que la mise en œuvre de certaines de ses composantes peut être, pour des considérations objectives et diverses, reportée à des étapes ultérieures, sans altérer ses objectifs ultimes.

L'évaluation est également un paramètre essentiel du processus de mise en œuvre. Au fur et à mesure de son déploiement, la politique de développement des compétences territoriales devra faire l'objet d'évaluations, à la fois en termes d'impacts et de pertinence des moyens employés pour sa déclinaison.

5 Action sur l'environnement et engagement des partenaires

Le développement des compétences dans le cadre de la régionalisation avancée ne devrait plus être l'affaire exclusive des pouvoirs publics, Etat et collectivités territoriales notamment. D'autres acteurs et institutions ont un rôle important à jouer dans la mise en place des conditions du succès de la politique publique, que le présent rapport appelle de ses vœux. Il s'agit notamment des partis politiques, des partenaires sociaux, de la société civile et des citoyens, des universités et des écoles et institutions supérieures de formation.

5.1 Rôle et responsabilité des partis et des partenaires sociaux

Les partis politiques et les organisations syndicales jouent un rôle de premier plan en matière de développement des compétences des ressources humaines employées par les collectivités territoriales et les services déconcentrés.

Les partis politiques ont une triple responsabilité. Premièrement, ils procèdent à la sélection des candidats qui, une fois élus, exerceront des responsabilités aux divers échelons territoriaux. Or, la réussite des actions de développement des compétences dépend de la qualité et du niveau de formation de départ des élus locaux. Il est donc important, pour garantir le succès de la politique de développement des compétences des ressources humaines employées sur le plan territorial, que les partis placent la compétence parmi les critères de sélection de leurs candidats.

Deuxièmement, les partis politiques ont également une responsabilité dans la formation des élus locaux et le renforcement de leur capacité à gérer les affaires locales. Or sur ce plan, on constate que les initiatives des partis sont très rares, bien que ces partis disposent souvent, dans leur rang, de personnalités ayant une compétence, un savoir-faire et une expérience éminentes en matière de gouvernance locale. L'implication des partis dans le processus de formation et de perfectionnement des élus locaux constitue sans nul doute un excellent moyen d'améliorer la gouvernance locale.

Enfin, le développement des compétences de l'administration territoriale décentralisée et des services déconcentrés devrait être inscrit dans les agendas des partis politiques. Cela montrerait l'importance que les formations politiques accordent à l'efficacité des services des administrations territoriales et au bénéfice que les citoyens peuvent en attendre.

Quant aux partenaires sociaux, leur rôle est extrêmement important, non seulement dans la déclinaison des processus de gestion des différentes catégories de personnels des collectivités décentralisées et des services déconcentrés, mais également dans la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de renforcement et d'amélioration de leurs compétences. En effet, la gestion courante des personnels dépend très souvent de l'attitude affichée par les syndicats. De même, l'intérêt des syndicats pour le développement des compétences des ressources humaines territoriales est un gage de réussite des initiatives envisagées par l'Etat et les différentes collectivités dans ce domaine.

5.2 Nécessaire implication des associations et des citoyens

Le développement des compétences des ressources humaines responsables du développement territorial ne peut continuer à être envisagé, sans tenir compte de l'avis des associations et des citoyens. L'objectif ultime du renforcement des capacités des élus locaux et du perfectionnement des aptitudes des personnels des collectivités territoriales et des services déconcentrés, est en effet la satisfaction des usagers des services publics locaux. Dans ce cadre, les associations d'usagers des services publics locaux peuvent être des vecteurs de mobilisation des citoyens au profit des candidats les plus compétents pour assumer la responsabilité de la gestion de leur commune ou de leur territoire. Ces associations devraient être associées, ou du moins consultées, lors de la préparation des programmes de formation destinés aux responsables et personnels territoriaux. Par ailleurs, il serait utile d'associer les citoyens et les associations locales en général aux processus d'évaluation des actions de développement des compétences, de façon à mesurer, auprès de l'usager final, l'impact réel de ces actions sur le fonctionnement des services offerts.

5.3 Rôle du système éducatif et des instituts de formation

Les actions de développement des compétences menées aujourd'hui par le ministère de l'Intérieur au profit des collectivités territoriales se heurtent à une difficulté liée à la rareté des prestataires. Il n'est pas aisé, en effet, de trouver des prestataires spécialisés connaissant les réalités locales, disposant des capacités méthodologiques et pédagogiques adéquates, et en mesure d'assurer parfaitement les programmes de formation définis.

Dans ces conditions, le dispositif d'éducation et de formation existant, constitué notamment des

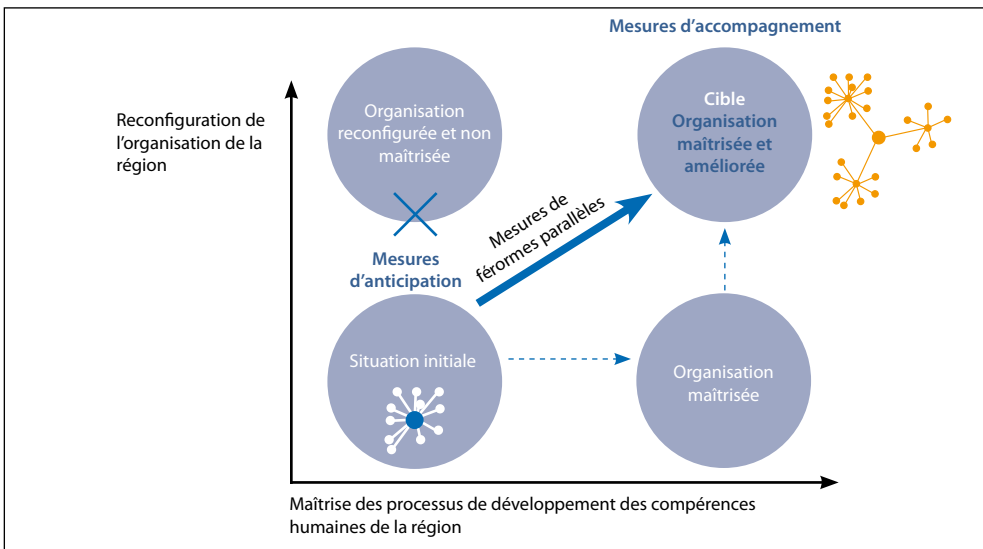
universités, des écoles et institutions supérieures, doit s'adapter pour accompagner la mise en œuvre de la régionalisation avancée. Les opportunités pour ces organismes sont nombreuses : organiser des cursus de formation spécialisés répondant spécifiquement aux besoins des administrations territoriales ; proposer des programmes ciblés de perfectionnement visant le renforcement des compétences des élus locaux ; participer aux appels d'offres concernant la formation continue des personnels des collectivités territoriales et des services déconcentrés ; réaliser des études de terrain pour une meilleure identification des besoins de développement des compétences. Il est vrai, cependant, que toutes ces possibilités sont tributaires de la volonté des élus locaux et des administrations déconcentrées d'impliquer ces organismes de formation dans leurs actions de développement des compétences.

5.4 Expériences et appui de partenaires étrangers

Le développement des compétences est un domaine propice à l'échange et à la coopération. A l'heure où le Maroc s'apprête à se doter d'une nouvelle organisation régionale, les pouvoirs publics pourraient avantageusement s'inspirer des mesures d'accompagnement mises en œuvre chez certains partenaires étrangers dans le cadre de leur processus de décentralisation, et visant plus particulièrement le renforcement des compétences des élus locaux pour les préparer à l'exercice de leurs nouvelles attributions. A ce titre, des visites d'études à l'étranger, pour les élus locaux et les cadres supérieurs des administrations territoriales et des services déconcentrés, pourraient être envisagées. Il s'agit notamment de s'enquérir des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des actions de développement des compétences et d'observer le déroulement de celles-ci. Ces visites auraient le mérite de susciter l'adhésion des responsables locaux aux mesures envisagées par l'Etat et de placer au centre de leurs préoccupations la formation continue de leur personnel. Par ailleurs, des partenaires régionaux étrangers pourraient être sollicités pour accompagner les futures régions marocaines dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans spécifiques de renforcement des compétences, destinés notamment aux élus locaux et aux personnels des collectivités territoriales et services déconcentrés.

IV. Recommandations

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



1 Recommandations pour anticiper la réforme

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

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

Compte tenu de l'importance stratégique de la région, consacrée par la constitution de 2011 et par les conclusions du rapport de la Commission consultative de la régionalisation (CCR), il est vivement recommandé de reconnaître aux collectivités régionales une responsabilité pleine et entière en matière de développement des compétences humaines territoriales.

Cette attribution est en effet nécessaire pour pouvoir diriger, orienter et valoriser le capital humain disponible dans la région en fonction des spécificités de celle-ci, en matière de développement économique, social et environnemental.

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

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

iii. Parachever la représentation de l'Etat à l'échelle régionale en prenant en compte les spécificités des régions et l'importance des départements déconcentrés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 Recommandations portant sur les mesures d'accompagnement

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

i. Rendre les territoires plus attractifs

L'attractivité des territoires est un facteur essentiel pour faciliter le déploiement des personnels dans l'ensemble des territoires et des régions. Elle résulte de la combinaison de plusieurs

actions dont notamment la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, le développement de programmes de lutte contre les disparités régionales et la généralisation des infrastructures de base, tels que les routes, les écoles, les centres de soins, les logements et les équipements de loisirs.

ii. Développer l'intercommunalité

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

iii. S'inspirer des expériences étrangères

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

Annexes

- Annexe 1 : Expériences issues du benchmark international
- Annexe 2 : Liste des membres de la commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional
- Annexe 3 : Liste des entités auditionnées
- Annexe 4 : Références bibliographiques

Annexe 1

Expériences issues du benchmark international

I Expériences issues du benchmark international

Les développements qui suivent sont tirés d'une étude de l'Union Européenne portant sur la performance de la fonction *Ressources humaines* dans les administrations publiques de onze pays développés : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Italie, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Royaume-Uni.

L'étude, confiée à un organisme public français rattaché au ministère de l'Economie et des Finances, l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), a été réalisée en 2009, sur la base de dépouillement de documents et d'entretiens. Les résultats ont fait l'objet d'un rapport de synthèse duquel sont tirés les principaux enseignements contenus dans la présente annexe.

L'étude aborde la gestion des ressources humaines (GRH) dans une vision globale, c'est-à-dire dans son rapport aux systèmes de gestion publique adoptés par les pays concernés. Elle met l'accent sur la « gestion de la performance » et se propose de vérifier la place qui y est réservée dans la fonction GRH. Elle va donc au-delà de la problématique du développement des compétences, mais elle a le mérite de traiter de la gouvernance de la fonction GRH entre les différents niveaux de l'organisation territoriale dans les pays étudiés, aspect qui se situe au cœur de la thématique traitée par le Conseil économique, social et environnemental dans le cadre du présent rapport.

Cette synthèse présente pour les pays étudiés les axes de réforme de la gestion publique et de la GRH, et d'autre part la déclinaison du principe de subsidiarité en ce qui concerne la fonction GRH.

Les axes de réforme de la gestion publique et de la GRH dans les pays développés

Dans les pays développés, la plupart des réformes de la gestion publique et de la GRH convergent vers un seul objectif : le souci d'instaurer une fonction publique professionnelle. Mais la façon de procéder varie d'un pays à l'autre : suppression du fonctionnariat au Danemark et en Italie, unification des agents publics gérés d'une manière trop éclatée en Espagne, système de *normalisation* de la fonction publique aux Pays-Bas, etc. Partout cependant, la professionnalisation répond aux attentes croissantes des usagers qui demandent un meilleur service public, et d'avoir à faire, à tous les niveaux territoriaux, à des agents publics capables d'être à leur écoute et d'adapter les réponses à leurs attentes.

Cinq grandes orientations se dégagent des réformes en matière de gestion publique et de GRH.

- **La réduction des coûts à travers la diminution des effectifs**

Dans la majorité des pays considérés, les gouvernements ont été contraints de faire plus et mieux tout en réduisant les dépenses publiques. Le principal poste de charges des administrations publiques étant généralement la rémunération des agents, la plupart de ces pays ont procédé à la réduction de leurs effectifs. La réduction de la taille du secteur public faisant courir le risque de se priver de compétences, ils ont généralement élaboré des stratégies visant à maintenir l'efficacité du service, la motivation des agents, tout en préservant les talents.

- **La gestion des individus et non des statuts**

D'après certains sociologues, les attentes des salariés ont sensiblement évolué dans les pays développés. Ils rechercheraient désormais moins l'emploi à vie, que l'opportunité d'« exploiter leur potentiel personnel », de développer un parcours de carrière, et de pouvoir s'exprimer pleinement. De ce fait, dans le secteur privé comme dans le public, la tendance va vers une gestion plus individualisée des ressources humaines.

Ces changements entraînent à la fois une individualisation des contrats et un management de la performance individuelle et collective, car il est aussi possible de promouvoir l'individu en tant que membre d'une équipe.

- **La professionnalisation de la GRH**

Dans le passé, l'efficacité des gestionnaires des ressources humaines était évaluée au regard de leur rigueur dans l'application des textes réglementaires. Le profil type des employés de ces directions était donc principalement juridique.

A présent, pour gérer des carrières plus longues mais surtout plus différenciées, il s'agit plutôt de développer des métiers d'écoute et de conseil, des capacités de gérer de manière prévisionnelle les carrières des personnes et les besoins des services, d'élaborer des politiques de formation qui s'adaptent aux missions évolutives des services publics.

- **Le rapprochement du manager et de l'usager interne**

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en pratique l'idée que la performance serait améliorée avec la responsabilisation des managers, notamment en ce qui concerne leur budget et de leurs ressources humaines, et la déconcentration vers le terrain. On a donc assisté à un large transfert des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines.

Autrement dit, dans le but d'améliorer le service et d'attirer le personnel qualifié, on délègue aux dirigeants la planification de leur personnel. Les décisions de recrutement ou de recours à la sous-traitance sont par exemple de leur ressort. On constate également une forte tendance à la déconcentration de la formation et du pouvoir de *récompenser/sanctionner/motiver les agents*.

- **Des pratiques et des réformes de la GRH inspirées du privé**

Les modèles de mesure de la performance adoptés dans la fonction publique des pays étudiés proviennent généralement du secteur privé. Ils n'ont cessé depuis leur introduction dans le service public de subir des modifications, signe probable qu'il existe des difficultés particulières pour évaluer la performance des administrations publiques.

Néanmoins, on constate que l'alignement des conditions de travail entre le secteur public et le secteur privé, la possibilité de licencier les employés (pour des motifs autres que disciplinaires), l'introduction de contrats de performances et l'individualisation des rémunérations ont généralement abouti à de meilleurs niveaux de performances car les employés publics sont davantage motivés craignant de perdre leur emploi en cas de mauvais résultats, dans les cas extrêmes.

Déclinaison du principe de subsidiarité dans le domaine de la GRH

La plupart des pays ont accordé davantage d'autonomie, y compris en matière de ressources humaines, aux agences (dans les pays anglo-saxons), aux communautés autonomes (en Espagne), ou aux régions (en Italie). Dans le domaine de la GRH, cette autonomie s'est traduite par une délégation de responsabilités pour la gestion de la masse salariale, des recrutements et de la promotion interne. Il en a résulté la coexistence de nombreuses fonctions publiques, pilotées par des niveaux intermédiaires ou locaux et une diversification des statuts, des modes de gestion et des cadres de gestion.

Dans tous les pays de l'étude, les entités territoriales disposent de tous les pouvoirs en matière de GRH, grâce à une bonne application du principe de subsidiarité. Les seules fonctions attribuées à l'organisme central de gestion de la fonction publique sont les fonctions que les acteurs décentralisés ont décidé de lui confier.

Ainsi, en Australie et en Nouvelle-Zélande, une agence interministérielle spécialisée dans la formation et le conseil, intervenait dans les années 90, dans l'esprit de la nouvelle gestion publique, qui considérait que les méthodes du privé étaient applicables en l'état à l'univers de la fonction publique. Au bout de dix ans d'expérience, ces pays ont changé d'orientation et considèrent désormais que l'emploi public est différent de l'emploi privé. Le principe de subsidiarité y est dorénavant appliqué : c'est l'entité responsable des résultats qui est aussi responsable de la gestion de ses ressources humaines. Si les autres niveaux agissent, ils doivent le justifier. Chaque centre de responsabilité doit équilibrer ses comptes et se soumet à un contrôle de soutenabilité.

En Italie, la subsidiarité est associée à la mutualisation. Le principe de subsidiarité est très présent dans les pratiques italiennes et la décentralisation très forte. Il existe cependant plusieurs organismes nationaux qui assurent des fonctions mutualisées, confiées par des ministères ou des entités locales, sur la base de mandats précis.

Aux Pays Bas aussi, une très forte décentralisation en matière de gestion des ressources humaines est appliquée depuis les années 90. La négociation des conventions collectives fixant les conditions de travail, les grilles de salaire, etc., se déroulent au niveau central et aux niveaux des municipalités et des provinces. Les conventions collectives diffèrent d'une administration publique à l'autre. Elles peuvent même diverger d'une municipalité à l'autre. De nombreuses conventions collectives s'appliquent donc aux fonctionnaires, déterminant des politiques de ressources humaines différentes. Au sein de l'État central, le ministère des affaires intérieures a opéré une division en douze secteurs, ayant chacun des niveaux de rémunération différents : l'État, l'éducation (subdivisée en cinq sous-secteurs), les hôpitaux, le pouvoir judiciaire, la police, les provinces, les municipalités, et les administrations publiques de l'eau. Les négociations ont lieu au sein de chaque secteur.

En conclusion, on constate que, dans la plupart des pays de l'étude, le niveau national conserve un rôle minimal : celui de garant du maintien des valeurs partagées de l'administration. La manière dont ce rôle s'exerce, et son pouvoir réel diffère ; mais, même dans les pays où la fonction publique est très éclatée (comme les États-Unis avec leur 28 zones de salaires dotées chacune d'une très grande autonomie), ce rôle reste dévolu au niveau central. Parallèlement, on observe que dans la plupart des pays développés, les niveaux infra-étatiques, et notamment les régions, exercent un rôle décisif et déterminant en matière de conduite des politiques de gestion des ressources humaines.

Annexe 2

Liste des membres de la commission permanente
chargée des affaires environnementales et du
développement régional

Liste des membres de la commission permanente chargée des affaires environnementales et du développement régional

Catégorie des experts
Ilali Idriss
Lamrani Amina
Mokssit Abdalah
Zoubeir Hajbouha
Catégorie des syndicats
Aabane Ahmed Baba
Bensami Khalil
Boujida Mohamed
Boukhlaifa Bouchta
Bouzaachane Ali
Chahbouni Nour-eddine
Dahmani Mohamed
Essaïdi Mohamed Abdessadek
Merimi Abdessamed
Rouchati Mina
Zidouh Brahim
Catégorie des organisations et associations professionnelles
Belfadla Driss
Bencherki Abdelkrim
Bessa Abdelhai
Fikrat Mohammed
Mouttaqi Abdellah
Riad M'Hammed
Ziani Moncef
Catégorie des organisations et associations œuvrant dans les domaines de l'économie sociale et de l'activité associative
Alaoui Nouzha
Benkaddour Mohammed
Gaouzi Sidi Mohamed
Ksiri Abderrahim
Naji Hakima
Sijilmassi Tarik
Catégorie des membres de droit
Ahmidouch Said
El Yazami Driss

Annexe 3

Liste des entités auditionnées

Liste des entités auditionnées

- Conseil économique et social d'Espagne, dans le cadre d'une journée d'étude organisée avec l'Association des régions marocaines (ARM)
- Conseil économique et social de la communauté autonome d'Andalousie (visite d'échange)
- Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime
- Ministère de l'Education nationale
- Ministère de l'Equipement et du Transport
- Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration
- Ministère de l'Intérieur, Direction de la formation
- Ministère de l'Intérieur, Wali à l'administration centrale
- Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud du Royaume
- Maison de l'élu de la Région de Marrakech
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Programme ART-GOLD
- Fédération Démocratique du Travail (FDT)
- Union marocaine du travail (UMT)

Annexe 4

Références bibliographiques

Références bibliographiques

Discours de Sa Majesté le Roi

- *Discours de Sa Majesté le Roi du 6 novembre 2008, à l'occasion du 33^{ème} anniversaire de la Marche Verte.*
- *Discours de Sa Majesté le Roi, du 30 juillet 2009, à l'occasion de la fête du Trône.*
- *Discours de Sa Majesté le Roi du 3 janvier 2010, à l'occasion de l'installation de la Commission consultative de la régionalisation.*
- *Discours de Sa Majesté le Roi le 20 août 2010, à l'occasion du 57^{ème} anniversaire de la révolution du Roi et du peuple.*
- *Discours de Sa Majesté le Roi du 30 juillet 2012, à l'occasion de la fête du Trône.*

Documents et rapports

- *Commission consultative de la régionalisation, Rapport sur la régionalisation avancée. Livre I : Conception générale, Rabat, 2011.*
- *Commission consultative de la régionalisation, Rapport sur la régionalisation avancée. Livre II : Recueil de rapports thématiques, Rabat, 2011.*
- *Commission consultative de la régionalisation, Rapport sur la régionalisation avancée. Livre III : Etude sur la régionalisation au service du développement économique et social et un atlas sur le nouveau découpage régional, Rabat, 2011.*
- *Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), Performance de la fonction « ressources humaines », 2007.*
- *Ministère de l'Economie et des Finances, Rapport sur les ressources humaines, Rapport de loi de finances pour l'année budgétaire 2013, Rabat, 2012.*
- *Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales, Collectivités locales en chiffres, Rabat, 2011.*
- *Ministère de la modernisation des secteurs publics, Fonctionnaires des départements ministériels en chiffres au titre de l'année 2009, Rabat, 2012.*
- *Présentations du Séminaire d'El Jadida, 2012.*
- *Présentations du Séminaire de Skhirat, décembre 2012.*

Sites électroniques

- *Commission consultative de la régionalisation : www.regionalisationavancee.ma*
- *Ministère de l'Economie et des Finances : www.finances.gov.ma*
- *Ministère de la modernisation des secteurs publics : www.mmsp.gov.ma*
- *Portail national des collectivités territoriales : www.pncl.gov.ma*