

Royaume du Maroc
Régionalisation avancée



Rapport thématique sur
La mise en œuvre de la régionalisation avancée
Cadre juridique et institutionnel, mécanismes,
ressources et compétences

- Synthèse -

Octobre 2023

Sommaire

Introduction	1
I. Cadre juridique et institutionnel de la régionalisation avancée	2
1. Dispositif juridique de la décentralisation et la déconcentration.....	4
1.1. Importance de la coordination avec les parties prenantes afin d'accélérer l'adoption des textes relatifs à la régionalisation avancée objet de l'adaptation législative et réglementaire.....	4
1.2. Cadre juridique fixant le statut particulier des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales à mettre en place.....	4
1.3. Finalisation du dispositif juridique de la déconcentration administrative : un chantier continu nécessitant d'avantage d'efficacité.....	5
2. Cadre institutionnel de la régionalisation avancée.....	6
2.1. Représentations administratives communes aux niveaux régional et provincial à mettre en place.....	6
2.2. Agences régionales d'exécution des projets (AREP) : Ecart entre les Régions dans l'opérationnalisation des rôles de ces agences et leur dotation avec les moyens et les ressources.....	7
2.3. Non précision des attributions des trois instances consultatives des conseils des Régions pour garantir leur activation.....	8
II. Mécanismes et ressources de mise en œuvre de la régionalisation avancée	9
1. Evolution de la contribution des Régions dans le développement économique et social	11
1.1. 3 Régions contribuent à plus de 58% du PIB national.....	11
1.2. Participation limitée des conseils des Régions dans l'investissement public nonobstant une hausse de 278% durant la période 2016-2021.....	11
1.3. Retard dans l'encadrement juridique du partenariat public privé.....	11
2. Importance des ressources financières affectées par l'État aux Régions.....	12
3. Mécanismes d'accompagnement des Régions pour la mise en œuvre de leurs compétences et le renforcement de leur capacité de gestion.....	12
3.1. Importance du rôle du Wali dans la mise en place de l'ingénierie institutionnelle et l'amélioration de la coordination à l'échelle régionale.....	12
3.2. Accompagnement efficace et régulier pour le renforcement du système d'audit interne et la modernisation des systèmes de gestion au sein des Régions.....	14
4. Contractualisation État-Région : Mécanisme pour la mise en œuvre des projets prioritaires des programmes de développement régionaux à activer.....	14
4.1. Seules 4 Régions ont achevé le processus d'élaboration des contrats État-Région en vue de mettre en œuvre les projets prioritaires.....	14
4.2. Retard dans la conclusion des conventions spécifiques compromettant la réalisation des projets arrêtés par les contrats État-Région.....	15

5. Ressources humaines des Régions et mécanismes alloués pour le renforcement de leur capacité de gestion	16
5.1. Disparité entre les Régions dans l’instauration de la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC).....	16
5.2. Retard dans la mise en œuvre des schémas directeurs régionaux de la formation continue	17
III. Compétences des Régions propres partagées et transférées.....	17
1. Compétences propres dans les domaines du développement régional et l’aménagement du territoire.....	18
1.1. Absence des orientations de la politique publique d’aménagement du territoire entraînant un retard dans l’adoption des schémas régionaux d’aménagement du territoire	18
1.2. Adoption et mise en œuvre des PDR : un processus nécessitant un accompagnement continu et une bonne maîtrise de leur montage financier.....	19
1.3. Non mise en place de stratégies régionales dans le domaine du développement de l’investissement de l’économie de l’eau et de l’énergie.....	20
1.4. Absence d’une planification régionale des transports et d’une définition précise des services de transport routier non-urbain aux personnes	21
2. Compétences partagées et transférées	22
2.1. Cadre réglementaire des compétences partagées à mettre en place pour garantir leur mise en œuvre	22
2.2. Retard dans la définition des modalités et des mécanismes de transfert des compétences de l’État aux Régions.....	22
Recommandations de la Cour des Comptes :	23

Introduction

La régionalisation avancée se trouve au cœur des chantiers stratégiques du Maroc, elle représente une consécration du processus de la décentralisation et de la démocratie locale portée par notre pays, selon une approche progressive depuis le premier découpage administratif en 1959. Elle s'inscrit dans **la mise en œuvre la vision clairvoyante de Sa Majesté le Roi et ses Hautes Orientations exprimées dans de nombreux Discours Royaux**, et vise la promotion du développement économique et social intégré et durable, ainsi que l'instauration d'une justice spatiale au profit de tous les citoyens.

La période 2011-2015 a connu la consécration des principes de la régionalisation avancée. En effet, l'article premier de la constitution stipule que l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, elle est fondée sur la régionalisation avancée. Par ailleurs, pour la mise en œuvre des principes constitutionnels trois lois organiques ont été adoptées en 2015, portant sur les trois niveaux des collectivités territoriales, et accordant à ces dernières de nouvelles attributions plus larges.

De surcroît, la période 2015-2018 a constitué une étape fondatrice dans le processus de la régionalisation avancée, à travers l'instauration et l'opérationnalisation des structures des conseils des Régions, le parachèvement du cadre réglementaire d'application des trois lois organiques (71 textes d'application), ainsi que l'adoption de la charte nationale de la déconcentration administrative, constituant un pilier fondamental pour la réussite de ce chantier.

Cette mission thématique a concerné l'évaluation de l'avancement de la mise en œuvre de la régionalisation avancée, en se focalisant sur la Région, compte tenu de son rôle prééminent, par rapport aux autres collectivités territoriales, dans l'élaboration des schémas et programmes. Ainsi, la mission a porté sur le cadre juridique et institutionnel de la régionalisation avancée, les mécanismes de sa mise en œuvre, les ressources allouées aux Régions pour en faire des pôles économiques et leviers de développement intégré, ainsi que les compétences des Régions propres, partagées et transférées.

I. Cadre juridique et institutionnel de la régionalisation avancée

L'État a accompagné la régionalisation avancée à travers un ensemble de réformes constitutionnelles, juridiques et institutionnelles. Outre les dispositions constitutionnelles concernant la régionalisation avancée, en effet, la constitution de 2011 a dédié un titre aux Régions et aux autres collectivités territoriales (titre IX), le dispositif juridique encadrant ce chantier comprend les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, leurs textes réglementaires d'application, ainsi que la charte nationale de la déconcentration administrative et les textes législatifs et réglementaires qui lui sont associés. Le cadre institutionnel comprend les conseils et l'administration des Régions, l'administration régionale déconcentrée, les Agences régionales d'exécution des projets (AREP), ainsi que les sociétés de développement régional créées auprès de la Région.

Indicateurs saillants relatifs au cadre juridique et institutionnel de la régionalisation avancée



1. Dispositif juridique de la décentralisation et la déconcentration

1.1. Importance de la coordination avec les parties prenantes afin d'accélérer l'adoption des textes relatifs à la régionalisation avancée objet de l'adaptation législative et réglementaire

Les commissions thématiques interinstitutionnelles créées par le Ministère de l'Intérieur ont listé 18 domaines des compétences propres et trois (3) domaines de compétences partagées, qui nécessitent d'être modifiés ou complétés dans le cadre de l'adaptation législative et réglementaire, afin de préciser les limites d'intervention des différents acteurs institutionnels et limiter les chevauchements de leurs attributions avec les compétences des Régions. Toutefois, à l'exception du projet du décret relatif à l'élaboration du plan de transport à l'intérieur de la circonscription territoriale de la Région, qui est actuellement en phase d'étude par les services compétents du Ministère de l'Intérieur, les textes juridiques relatifs aux domaines d'intervention des départements ministériels en liaison avec les domaines précités ne sont pas encore élaborés.

Il convient de préciser que dans le cadre des travaux des commissions thématiques, un projet d'agenda législatif et réglementaire a été élaboré, définissant les scénarios d'adaptation législative et réglementaire au niveau des textes sectoriels, la loi organique relative aux Régions et ses textes d'application. Or, jusqu'à septembre 2023, il n'a pas été décidé du scénario à adopter pour chaque compétence et lister les textes législatifs et réglementaires concernés par la modification ou l'adaptation, vu que le projet d'agenda précité demeure encore en phase d'étude par les commissions thématiques. D'autre part, les délais prévus pour l'élaboration des projets de textes ne sont pas encore fixés, en coordination avec les départements ministériels concernés.

1.2. Cadre juridique fixant le statut particulier des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales à mettre en place

Les articles 127, 121 et 129 des lois organiques portant respectivement sur les Régions, les Préfectures et Provinces, et les Communes, disposent que les ressources humaines exerçant dans l'administration des collectivités territoriales sont « régies par les dispositions d'un statut particulier des fonctionnaires d'administration des collectivités territoriales. Ce statut est fixé par une loi ». Néanmoins, il a été constaté un retard dans l'adoption du statut précité, qui devrait fixer les droits et obligations des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les règles applicables à leur situation statutaire et leur régime de rémunération, tenant compte des spécificités des fonctions dans les collectivités territoriales. À cet égard, il convient de noter qu'à partir de l'année 2019, le Ministère de l'Intérieur a élaboré, un projet de loi fixant le statut particulier des fonctionnaires des collectivités territoriales et leurs groupements, en concertation avec plusieurs parties prenantes. Néanmoins, jusqu'à septembre 2023, ce projet de loi n'est pas soumis à la procédure législative.

À cet égard, le Ministère de l'Intérieur a précisé que le plan d'action stratégique de la DGCT vise à assurer un accompagnement et une assistance aux collectivités territoriales pour une gestion adéquate des ressources humaines capables de développer une bonne gouvernance locale. Pour atteindre cet objectif, un projet de statut de la Fonction Publique Territoriale a été élaboré en concertation avec les parties prenantes et dont la finalisation est assurée par une commission thématique, dans le cadre du dialogue social.

1.3. Finalisation du dispositif juridique de la déconcentration administrative : un chantier continu nécessitant d'avantage d'efficacité

Le dispositif juridique de la déconcentration administrative demeure non achevé, quatre ans après la publication du décret portant charte de la déconcentration administrative (n°2.17.618), bien que l'article 17 de ladite charte a associé l'atteinte des objectifs de la déconcentration administrative à la révision des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Concernant l'organisation des départements ministériels, la feuille de route de la déconcentration a programmé l'élaboration de trois textes réglementaires ainsi que la révision de 65 textes réglementaires relatifs aux organigrammes des départements ministériels. À cet égard, un seul texte réglementaire a été publié (Arrêté du Ministre de l'intérieur fixant l'organisation du secrétariat général des affaires régionales) ainsi que la révision des décrets d'organisation de quatre Ministère (l'Intérieur, l'Equipement et l'Eau, Transport et logistique, et l'Investissement la Convergence et l'évaluation des politiques publiques). Néanmoins le reste des textes réglementaires relatifs à l'organisation des départements ministériels ne sont pas encore revus et publiés, notamment, le décret précisant les règles d'organisation des départements ministériels et les décrets portant définition des représentations administratives communes de l'État au niveau régional et au niveau de la préfecture et province, ainsi que les décrets d'organisation des autres Ministères.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la feuille de route a programmé l'élaboration et la révision de six textes législatifs et réglementaires. Toutefois, un seul texte a été publié en 2020, il s'agit de la loi modifiant et complétant la loi organique relative à la nomination aux fonctions supérieures (n°02-12). Les autres textes demeurent en cours d'étude ou d'élaboration, notamment les projets relatifs à la révision du décret royal portant règlement général de comptabilité publique (n° 330.66), du décret relatif à la procédure de nomination aux hautes fonctions, du décret portant conditions et modalités d'organisation des concours de recrutement aux postes publics, du décret fixant la procédure de notation et d'évaluation des fonctionnaires des administrations publiques, et du décret fixant les modalités de nomination des chefs de division et de service dans les administrations publiques.

Concernant le volet relatif à la délégation, la feuille de route a programmé l'élaboration d'un projet de décret portant délégation de pouvoir et de signature. Ce dernier a été publié au bulletin officiel le 17 avril 2023.

Le retard dans le parachèvement du cadre juridique a entraîné une faiblesse de la mise en œuvre des actions de la feuille de route de la déconcentration administrative. En effet, le taux global des actions achevées n'a pas dépassé 32% (jusqu'à septembre 2023). Tandis que les taux des actions en cours de réalisation et celles non réalisées, sont respectivement, 36% et 32%. Concernant la répartition du taux de réalisation par axe stratégique, il est de 100% pour l'axe relatif à la délégation et de 0% pour l'axe relatif à la formation et la communication.

Le Ministère de l'Economie et des Finances a souligné l'approbation du projet de décret fixant les principes et les règles d'organisation des départements ministériels et leurs attributions. Ainsi que l'élaboration de deux projets de décrets relatifs à l'organisation des concours de recrutement aux postes publics et à la nomination des chefs de division et chefs de service au sein des administrations publiques. Le Ministère a précisé

également que les décrets relatifs aux représentations administratives communes sont en cours de préparation, suite à l'adoption du scénario de regroupement des départements ministériels, lors de la dernière réunion de la commission interministérielle de la déconcentration administrative tenue en date du 19 juin 2023.

De son côté, le Ministère délégué chargé de la Transition numérique et de la réforme de l'administration a indiqué l'approbation des textes relatifs aux organigrammes de sept départements ministériels. Il a également précisé que la commission précitée a approuvé, lors de sa réunion du 19 juin 2023, le projet de décret fixant les principes et les règles d'organisation des départements ministériels et leurs attributions.

2. Cadre institutionnel de la régionalisation avancée

2.1. Représentations administratives communes aux niveaux régional et provincial à mettre en place

La Charte nationale de la déconcentration administrative a considéré que la création des représentations administratives communes est une priorité afin d'assurer l'unité d'action des services de l'État au niveau régional, préfectoral ou provincial, de normaliser leurs méthodes de travail, d'assurer leur bonne coordination, d'améliorer l'efficacité de leur action et de promouvoir la qualité des prestations publiques rendues par lesdits services, ainsi que la rationalisation des dépenses publiques.

Toutefois, jusqu'en septembre 2023, lesdites représentations ne sont pas créées que ce soit au niveau régional ou au niveau préfectoral et provincial. À noter que la Commission interministérielle de la déconcentration administrative a examiné, en 2020, un ensemble de propositions relatives au regroupement des départements ministériels dans le cadre de représentations administratives au niveau régional, sans toutefois se prononcer sur la proposition finale à appliquer, en raison de l'arrêt de la tenue de ses réunions durant la période juillet 2020- juin 2023, bien que l'article 41 de la Charte nationale de la déconcentration administrative stipule que la commission se réunit sur convocation de son président, chaque fois que nécessaire, et au moins une fois tous les trois mois.

À cet égard, le Ministère délégué chargé de la Transition numérique et de la réforme de l'administration a précisé que la commission interministérielle de la déconcentration administrative a approuvé, lors de sa réunion tenue le 19 juin 2023, la création de trois représentations administratives communes au niveau régional et d'une représentation sectorielle.

En outre, le retard dans la mise en place des représentations communes est principalement dû au manque d'appropriation et d'instauration de la culture de transfert des attributions décisionnelles de l'administration centrale vers ses services déconcentrés. Il résulte de cette situation une multiplicité des services déconcentrés nécessitant d'être impliqués dans les différentes phases d'élaboration des programmes de développement régionaux, ce qui limite l'efficacité de la prise de décisions concernant les projets de développement. Par ailleurs, le comité régional de coordination connaît la participation d'un nombre important des chefs des services déconcentrés, ce qui affecte l'efficacité de la coordination des différents projets et programmes publics au niveau régional.

De surcroît, le retard dans l'activation du cadre institutionnel de la déconcentration administrative a entraîné un faible transfert des attributions, que la commission

interministérielle avait recommandé (en 2020) de transférer dans les premières phases aux services déconcentrés, notamment celles relatives à l'investissement. En effet, jusqu'en septembre 2023, seules 15 attributions dans le domaine de l'investissement ont été déléguées et transférées aux services déconcentrés, représentant 30% du total des attributions prioritaires relatives aux procédures d'investissement fixées par la commission nationale de simplification des procédures et des formalités administratives.

2.2. Agences régionales d'exécution des projets (AREP) : Ecart entre les Régions dans l'opérationnalisation des rôles de ces agences et leur dotation avec les moyens et les ressources

La loi organique relative aux Régions a prévu la création de l'AREP en vue d'apporter au Conseil de la Région, toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière lors de la réalisation de ses missions. Durant la période 2016-2022, les crédits d'équipement alloués par onze Régions auxdites Agences ont atteint 8,51 MMDH, avec des variations importantes entre Régions. En effet, ces transferts ont dépassé 1.100 MDH dans quatre Régions, à savoir Souss-Massa (1.579 MDH), Tanger-Tétouan-Al Hoceïma (1.678 MDH), Beni Mellal-Khénifra (1.435 MDH) et Fès-Meknès (1.135 MDH). Tandis qu'ils n'ont pas pu dépasser 250 MDH dans les Régions de Casablanca-Settat (214,9 MDH), Guelmim-Oued Noun (65,45 MDH) et Marrakech-Safi (55,15 MDH).

Sur le plan des ressources humaines, le nombre d'employés des agences régionales d'exécution des projets a atteint 359 employés, dont 57 % sont des cadres supérieurs, avec des écarts importants : 57 employés à Beni Mellal-Khénifra et neuf (9) employés à Guelmim-Oued Noun.

Selon les données du Ministère des Finances, les AREP ont enregistré depuis le démarrage de leur activité, une hausse soutenue du nombre de projets qui leur sont confiés par les Régions. En effet, au titre de l'année 2022, le budget d'investissement global programmé par ces agences s'est élevé à environ 8,2 MMDH, contre 6,4 MMDH en 2021, soit une progression annuelle de 28%. En fin juin 2023, l'enveloppe totale des projets d'investissements programmés par les AREP a atteint plus de 9,8 MMDH.

Néanmoins, il y a lieu de souligner que l'opérationnalisation des compétences des agences reste marquée par une disparité entre les Régions sur la période 2016-2021, comme en témoigne le transfert des crédits d'équipement effectué en une seule année sur les cinq années au niveau de trois Régions (les Régions de Marrakech - Safi et Guelmim - Oued Noun et Dakhla - Oued Eddahab).

Afin de transformer ces Agences en pépinières régionales de compétence et d'expertise juridico-technique et administrative et de leur permettre d'exercer plus efficacement leurs attributions, et de contribuer de manière significative à la mise en œuvre de la régionalisation avancée, le Ministère de l'Intérieur a souligné l'importance de leur accorder le statut « d'établissement public » et d'améliorer leur attractivité, en prenant en compte l'emplacement géographique des Agences ainsi que des particularités du territoire relevant de leur ressort, en termes d'étendue, de climat et de relief, et ce afin de permettre aux Agences opérant dans des Régions montagneuses ou désertiques de bénéficier des compétences et des cadres.

2.3. Non précision des attributions des trois instances consultatives des conseils des Régions pour garantir leur activation

La loi organique relative aux Régions a prévu la création de trois instances consultatives auprès des conseils des Régions : une instance consultative en partenariat avec les acteurs de la société civile, une instance consultative chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes, une instance consultative chargée de l'étude des affaires régionales à caractère économique.

À cet égard, à partir de l'année 2022, toutes les instances consultatives susmentionnées ont été mises en place par les conseils des Régions. Néanmoins, il a été constaté un faible rythme de leur activation. En effet, durant la période 2021-2022, le nombre des réunions des instances consultatives n'a pas dépassé une seule réunion au niveau de cinq Régions, consacrée principalement à la définition de l'organisation et du règlement intérieur. De même, ces instances n'ont pas été activées au niveau de la Région Fès-Meknès durant ladite période. Cette situation découle principalement du retard dans la création desdites instances. En effet, ces dernières ont été créées, un an après la formation des conseils des Régions, notamment Draa- Tafilalet (décembre 2022), Fès-Meknès (novembre 2022), et Souss-Massa (octobre 2022).

À noter que la loi organique prévoit la définition de leurs attributions, les modalités de leur composition et de leur fonctionnement au niveau des règlements intérieurs des conseils. Or, les règlements intérieurs ne définissent pas de manière précise et détaillée les missions, les compétences et les rôles desdites instances, en se limitant à la définition de leurs trois domaines d'intervention relatifs à la mise en œuvre des principes de l'égalité des chances et de l'approche genre, à la jeunesse et à l'économie.

À cet égard, le Ministère de l'Intérieur a précisé que dans le cadre de l'accompagnement des Régions dans la mise en place de leurs instances consultatives, trois manuels de procédures ont été élaborés et mis à la disposition des Régions, qui précisent le rôle de ces instances dans le contexte institutionnel, leur fonctionnement ainsi que leur suivi. Ces manuels concernent l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre, l'instance chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes et l'instance chargée de l'étude des affaires régionales à caractère économique. Le Ministère a souligné également qu'il a élaboré un manuel méthodologique concernant la présentation et l'évaluation de l'avis consultatif par les instances consultatives.

II. Mécanismes et ressources de mise en œuvre de la régionalisation avancée

La Cour a souligné la nécessité d'améliorer les mécanismes de mise en œuvre de la régionalisation avancée, en vue d'accroître la contribution des Régions dans le développement socio-économique, notamment les mécanismes mis en place par l'État pour l'opérationnalisation effective des compétences propres et partagées, le mécanisme de contractualisation entre l'État et les Régions pour l'exécution des projets de développement, ainsi que l'allocation des ressources financières nécessaires pour le renforcement de leur capacité de gestion.

Indicateurs saillants relatifs aux mécanismes et ressources pour la mise en œuvre de la régionalisation avancée



1. Evolution de la contribution des Régions dans le développement économique et social

1.1. 3 Régions contribuent à plus de 58% du PIB national

Le PIB généré par les 12 Régions durant la période 2015-2021 est passé de 966.077 à 1.273.281 MDH, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,71%. De surcroît, cinq Régions ont enregistré des taux de croissance du PIB qui dépassent la moyenne précitée (4,71%). Il s'agit des Régions de Laâyoune-Sakia El Hamra (10,65%), Guelmim-Oued Noun (7,30%), Dakhla-Oued Ed-Dahab (6,54%), Drâa-Tafilalet (6,44%), et l'Oriental (6,29%).

Néanmoins, les Régions affichent des contributions différenciées en matière de création de la richesse nationale et de valeur ajoutée. En effet, la contribution moyenne au PIB national de trois Régions dépasse 58%, notamment les Régions de Casablanca-Settat (32%), Rabat-Salé-Kénitra (16%) et Tanger-Tétouan (10%). Alors que le PIB généré par les autres Régions est de 42%.

1.2. Participation limitée des conseils des Régions dans l'investissement public nonobstant une hausse de 278% durant la période 2016-2021

Durant la période 2016-2021, les dépenses d'investissement des conseils des Régions ont enregistré une hausse remarquable, passant de 2,19 MMDH à 8,27 MMDH, soit une augmentation de 278%. Or, ces investissements restent limités. En effet, leur taux ne dépasse pas 4% de l'investissement public en 2021, contre 1% en 2016. Il y a lieu de noter que l'investissement public comprend les budgets d'investissement alloués par le budget général, les comptes spéciaux du trésor, les SEGMA, les établissements et entreprises publics, le Fonds Mohammed VI pour l'investissement, ainsi que les collectivités territoriales.

1.3. Retard dans l'encadrement juridique du partenariat public privé

Nonobstant la publication de loi n° 86.12 relative aux contrats de partenariat public-privé (PPP) à partir de janvier 2015, son champ d'application n'a pas intégré les collectivités territoriales, leurs groupements les personnes morales de droit public relevant d'elles. Cette situation n'a été corrigée qu'en mars 2020, par la publication de la loi 18.46 modifiant et complétant la loi 86.12 précitée.

Dans l'objectif de la mise en œuvre effective des dispositions applicables aux collectivités territoriales concernant les contrats de PPP, deux décrets d'application ont été publiés en août 2022. Il s'agit du décret relatif aux contrats de PPP en ce qui concerne les collectivités territoriales, leurs groupements ou les personnes morales de droit public relevant de ces collectivités (n° 2.21.349), et le décret relatif à la commission permanente chargée des projets de PPP en ce qui concerne les collectivités territoriales, leurs groupements ou les personnes morales de droit public relevant de ces collectivités (n° 2.21.350).

Ce retard a eu pour conséquence un faible développement de partenariats public-privé pour la planification et la réalisation des projets structurants au niveau de la Région, nécessitant des ressources financières importantes, une expertise technique avancée,

ainsi que des méthodes de gestion modernes et innovantes. En effet, le bilan des PPP conclus par les Régions se limite à des conventions de partenariats conclues par quatre Régions dans le cadre du soutien à l'entreprise.

2. Importance des ressources financières affectées par l'État aux Régions

La mise en œuvre de la régionalisation avancée a permis d'affecter des ressources financières importantes de l'État en faveur des Régions. En effet, durant la période 2015-2022, ces ressources sont passées de 771 MDH à 9,25 MMDH. Par ailleurs, les ressources financières affectées par l'État aux Régions représentent 93 % des ressources totales de celles-ci (sans tenir compte des excédents reportés et des ressources provenant de l'emprunt), avec une moyenne annuelle d'environ 7,31 milliards de dirhams entre 2018 et 2021. En revanche, les ressources propres n'ont pas dépassé 7 %, soit environ 583 millions de dirhams par an.

L'article 188 de la loi organique relative aux Régions a fixé comme objectif d'atteindre un plafond de 10 milliards de dirhams, en termes de ressources affectées, à l'horizon 2021. Dans ce cadre, selon les données de la DGCT, les ressources affectées ont atteint un total de 8,64 milliards de dirhams durant ladite année, ce qui représente un taux de réalisation dépassant 86 % de l'objectif escompté, sans compter des ressources du Fonds de Solidarité Interrégionale (4,33 milliards de dirhams au cours de la période 2018-2022).

En ce qui concerne la répartition desdites ressources durant la période 2016-2022, la part provenant du produit de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu représente environ 49 % (22,85 milliards de dirhams), suivie les dotations financières du budget général à hauteur de 44 % (20,7 milliards de dirhams), tandis que la part provenant du produit de la taxe sur les contrats d'assurance s'élève à 7 % (3,37 milliards de dirhams).

Le Ministère de l'Economie et des Finances a précisé dans sa réponse que le total des ressources du « fonds spécial relatif au produit des parts d'impôts affectées aux Régions » et le « Fonds de Solidarité Interrégionale » ont évolué durant la période 2016-2022, passant de 3,79 MMDH à 10,28 MMDH en 2022.

3. Mécanismes d'accompagnement des Régions pour la mise en œuvre de leurs compétences et le renforcement de leur capacité de gestion

3.1. Importance du rôle du Wali dans la mise en place de l'ingénierie institutionnelle et l'amélioration de la coordination à l'échelle régionale

La gestion des programmes et projets publics, tant au niveau national que territorial, présente plusieurs risques liés à la faible convergence et coordination. Outre l'importance de disposer de stratégies et programmes basés sur un diagnostic fiable et des plans de mise en œuvre réalistes, accompagnés d'indicateurs mesurables, l'atteinte de l'impact escompté exige un pilotage responsable et une gestion efficace pour garantir une coordination permanente entre les différents intervenants, un suivi continu de l'état d'avancement des réalisations, tout en veillant à éviter toute forme de relâchement. Ce dernier est souvent constaté immédiatement après la communication sur lesdites stratégies, ou après la signature des accords relatifs à leur mise en œuvre.

Dans ce cadre, le Wali de la Région, en sa qualité de représentant du pouvoir central au niveau régional, coordonne les activités des services déconcentrés en veillant à leur bon fonctionnement et à leur contrôle, sous l'autorité des ministres concernés, en vue d'atteindre l'efficacité, l'efficacités et la convergence nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques. De plus, le Wali assiste le président du Conseil de la Région dans la mise en œuvre des plans et programmes de développement.

Diagramme institutionnel de la Région



Et dans l'attente de la mise en place de toutes les représentations administratives communes, tant au niveau régional que préfectoral/provincial, et de l'activation du comité régional de coordination, auprès du Wali de la Région, ainsi que du rôle des Agences régionales d'exécution des projets, y compris la mise en place de leurs structures et la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires, pour accompagner les Conseils des Régions, il est essentiel de regrouper les différents acteurs institutionnels, au niveau territorial, en pôles sectoriels. Cette démarche permettra de garantir la cohérence et la convergence entre les programmes et projets de développement à caractère national ou territorial, ainsi que d'accroître leur impact sur le citoyen.

Par ailleurs, la plupart des Régions font face à des contraintes liées à la disponibilité des compétences et des spécialisations requises, et leur mobilisation pour la mise en œuvre des stratégies et des programmes publics, en plus du développement et de l'amélioration des services fournis. Ces contraintes découlent de la faible attractivité de

l'administration, au niveau territorial, et de l'absence de critères spécifiques et appropriés pour motiver les ressources humaines.

En ce qui concerne l'exploitation des données en vue d'améliorer la gestion des programmes, des projets et des services, la Cour a relevé que les données disponibles au niveau territorial présentent souvent des lacunes en termes d'exhaustivité, d'homogénéité et de fiabilité, compte tenu du retard enregistré dans la généralisation de la numérisation et des technologies modernes. De plus, l'absence de mécanismes mis en place pour favoriser la collaboration entre les Régions et les milieux académiques, tels que les universités, les instituts et les écoles d'ingénierie, prive les acteurs régionaux d'opportunités de bénéficier de projets de développement intégrant les dimensions géographiques, sociales et culturelles, qui sont spécifiques au territoire concerné.

3.2. Accompagnement efficace et régulier pour le renforcement du système d'audit interne et la modernisation des systèmes de gestion au sein des Régions

Dans le cadre de l'accompagnement des Régions en vue d'atteindre une bonne gouvernance, le Ministère de l'Intérieur a lancé, à partir de janvier 2021, un projet visant l'implémentation de la fonction d'audit interne au niveau des Régions, avec un coût total de 1,6 million de dirhams. Ce projet a permis la formation et l'accompagnement sur le terrain des auditeurs internes au sein des Régions, l'élaboration du guide de mise en œuvre de la fonction d'audit interne au sein de la Région, ainsi que la sensibilisation des présidents et des directeurs généraux des services des Régions quant à l'intérêt de cette fonction. À cet égard, à partir de 2022, dix Régions ont élaboré des plans d'audit interne, tandis que sept Régions ont produit des rapports périodiques contenant les résultats des opérations d'audit interne et des recommandations pour améliorer la gestion au sein de la Région. De plus, cinq Régions ont mis en place des plans pour le suivi de la mise en œuvre de desdites recommandations.

Par ailleurs, le Ministère de l'Intérieur a lancé en 2022, la mise en œuvre d'un système d'évaluation annuelle de la performance des Régions (SMPR). Il repose sur 23 indicateurs de performance répartis en cinq domaines (gouvernance et transparence, exercice des compétences, gestion des dépenses et exécution des projets, gestion environnementale et sociale, attractivité des territoires). À cet effet, toutes les Régions ont renseigné les grilles d'évaluation et soumis les pièces justificatives y afférentes à travers la plateforme numérique dédiée à cet effet, tandis que l'évaluation a été confiée à l'IGAT. Il y a lieu de signaler que la prochaine étape de ce projet consistera à la publication des résultats de l'évaluation afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les Régions.

4. Contractualisation État-Région : Mécanisme pour la mise en œuvre des projets prioritaires des programmes de développement régionaux à activer

4.1. Seules 4 Régions ont achevé le processus d'élaboration des contrats État-Région en vue de mettre en œuvre les projets prioritaires

La Cour a relevé un recours limité aux contrats État-Région pour la mise en œuvre des projets prioritaires des programmes de développement régionaux. En effet, au cours de

la période 2020-2022, l'aboutissement du processus d'élaboration et d'approbation des contrats s'est limité à quatre Régions (Fès-Meknès, Beni Mellal-Khénifra, Guelmim-Oued Noun et Dakhla-Oued Eddahab). Le coût global desdits contrats s'est élevé à 23,56 MMDH pour la réalisation de 197 projets de développement, soit 22% du coût prévisionnel des PDR des quatre Régions précitées.

Par ailleurs, il a été constaté la non-finalisation de la procédure de signature des contrats État-Région approuvés par trois Conseils des Régions (Souss-Massa, Tanger-Tétouan-Al Hoceima et l'Oriental), d'un coût prévisionnel respectivement de 2,48 MMDH, de 3,09 MMDH et de 5,86 MMDH. Tandis que les autres cinq Régions n'ont pas adopté le mécanisme de contractualisation avec l'État pour la mise en œuvre des projets prioritaires des PDR. À noter que le premier colloque national de la régionalisation avancée, en décembre 2019, a recommandé de « conclure des contrats-programmes et des contrats de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales pour garantir la convergence des politiques publiques au niveau territorial et sectoriel ».

À cet égard, le Ministère de l'Intérieur a souligné qu'il assure un accompagnement continu et intense aux conseils des Régions pour la réussite du chantier de la contractualisation. Il a également précisé qu'il a élaboré un projet de décret relatif aux modalités et conditions d'élaboration et de mise en œuvre du contrat État-Région dont les concertations avec le Secrétariat général du gouvernement a atteint les dernières étapes.

4.2. Retard dans la conclusion des conventions spécifiques compromettant la réalisation des projets arrêtés par les contrats État-Région

Les quatre Régions ayant finalisé le processus de contractualisation avec l'État, ont conclu 125 conventions spécifiques pour la mise en œuvre de programmes et des projets de développement. Cependant, le rythme de conclusion desdites conventions n'a pas respecté les délais contractuels. En effet, 26 % d'entre eux concernent des programmes et des projets contractés avant la conclusion des contrats État-Région. Par conséquent, la durée et le calendrier de la contribution des partenaires restent incohérents avec le calendrier prévisionnel arrêté par les contrats État-Région. Tandis que 50 % desdites conventions n'ont été conclues qu'au cours de la deuxième année de l'entrée en vigueur des contrats État-Région, quoique ces derniers aient prévu un délai de trois mois pour la conclusion des conventions spécifiques.

Le retard dans la conclusion des conventions spécifiques a eu comme conséquence le non-respect du calendrier de la mise en œuvre des programmes et projets prioritaires. En effet, l'appréciation du bilan des réalisations physiques des projets arrêtés par les contrats État-Région (2020-2022), qui remplissent les conditions de contractualisation, fait ressortir un taux de réalisation ne dépassant pas 7 % à la fin de l'année 2022. Il s'agit des contrats conclus par les Régions Fès-Meknès, Dakhla-Oued Eddahab et Beni Mellal-Khénifra. Il en ressort une capacité limitée des Régions à planifier, étudier et mettre en œuvre les projets conformément au calendrier de la programmation des contrats État-Région.

5. Ressources humaines des Régions et mécanismes alloués pour le renforcement de leur capacité de gestion

L'effectif au niveau régional a atteint 655.170 au titre de l'année 2022, réparti entre les fonctionnaires civils de l'État (565.429) et ceux des collectivités territoriales (89.741). Néanmoins, sa répartition territoriale demeure caractérisée par une grande disparité entre Régions. En effet, 68% du personnel se concentre au niveau de cinq Régions : Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca-Settat, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Tanger-Tétouan-Al Hoceima.

Au niveau de l'administration des Régions, l'effectif du personnel a atteint 865 fonctionnaires en 2023, avec un taux d'encadrement dépassant 60%, sachant que l'effectif ne dépassait pas 760 fonctionnaires en 2019, et 378 fonctionnaires en 2008.

5.1. Disparité entre les Régions dans l'instauration de la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC)

La gestion des ressources humaines au niveau des Régions repose principalement sur une gestion administrative non axée sur les emplois et les compétences. En effet, cinq Régions ne sont pas encore dotées de référentiels des emplois et des compétences en tant qu'étape fondatrice pour la mise en place d'une GPEEC. Bien que certaines Régions, notamment l'Oriental, Casablanca-Settat et Souss-Massa aient bénéficié de l'appui d'une agence internationale de coopération pour la réalisation d'une étude relative à "Élaboration d'un référentiel des emplois et de compétences pour les Régions" dans le cadre du projet relatif à l'appui à la régionalisation avancée, ledit référentiel ainsi que les résultats de l'étude n'ont pas été exploités pour la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les Régions concernées vu qu'ils n'ont pas fait objet d'approbation.

L'instauration de ce système de gestion revêt une grande importance pour garantir l'adéquation entre les postes et les qualifications des fonctionnaires en vue d'améliorer leur performance. Il est à noter que l'article 2 du décret fixant les mécanismes et les outils nécessaires d'accompagnement de la Région en vue d'atteindre une bonne gouvernance dans la gestion de ses affaires et dans l'exercice des compétences qui lui sont dévolues (n° 2.17.304) a confié au Ministère de l'Intérieur la mission « d'accompagner la Région pour le renforcement de ses capacités administratives et organisationnelles et l'améliorer du rendement de ses ressources humaines et la qualité des services qu'elle rend à l'utilisateur ».

À ce titre, le Ministère de l'Intérieur a précisé qu'il a créé un service de l'observatoire de la mobilité et des carrières relevant de la DGCT, qui dispose d'une Base de données regroupant des informations sur les fonctionnaires relevant des collectivités territoriales et les statistiques qui en découlent. Il a souligné également la mise en place d'une Gestion Prévisionnelle des Effectifs et des Compétences pour leur permettre d'attirer les compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

5.2. Retard dans la mise en œuvre des schémas directeurs régionaux de la formation continue

Dans le domaine de la formation, la Région est chargée de la supervision de la formation continue des membres des conseils et du personnel des collectivités territoriales. À cet effet, la Région élabore, durant la première année du mandat, le schéma directeur régional de la formation continue en coordination avec les collectivités territoriales relevant de son ressort territorial.

Nonobstant les différentes approches adoptées par les Régions pour la conception des schémas directeurs régionaux de la formation continue au titre de la période 2015-2021, la majorité des Régions n'ont pas respecté le délai susmentionné. En effet, à l'exception de Rabat-Salé-Kénitra et Fès-Meknès, qui ont élaboré leurs schémas au cours de l'année suivant la publication du décret fixant les modalités d'organisation des sessions de formation continue au profit des membres des conseils des collectivités territoriales (n° 2.16.297), il a été relevé que 75 % des schémas n'ont mis en place qu'à partir de l'année 2019. De plus, certaines Régions n'ont élaboré leurs schémas qu'au cours de la période 2020-2021 (notamment les Régions de l'Oriental, Tanger-Tétouan-Al Hoceïma, et Drâa-Tafilalet). Cette situation a entraîné des retards dans la mise en œuvre des orientations stratégiques de la formation continue, des plans de formation continue, et du calendrier pluriannuel relatif à la stratégie de formation, ainsi que la définition de l'enveloppe budgétaire affectée à cet effet.

D'autre part, l'examen du bilan des contributions des préfectures et provinces et des communes, situées dans le ressort territorial des Régions a révélé la faiblesse de leur participation financière dans la mise en œuvre des programmes de la formation continue. En effet, à l'exception des collectivités territoriales situées dans le ressort territorial des Régions de Marrakech-Safi et de Fès-Meknès, dont les contributions financières auxdits programmes se sont élevées respectivement à 10 MDH et 1,04 MDH durant la période 2018-2022, soit un taux de 87 % et 7 % du budget de la formation continue programmé dans la même période, les collectivités territoriales situées dans le ressort territorial des autres Régions n'ont pas contribué au financement des programmes de la formation continue dispensés aux membres de leurs conseils.

III. Compétences des Régions propres partagées et transférées

La mise en œuvre des compétences propres de la Région dans le domaine du développement régional et la planification territoriale, ainsi que leurs compétences partagées et transférées, est un pilier fondamental pour l'atteinte des objectifs de la régionalisation avancée.

Indicateurs saillants relatifs aux compétences propres, partagées et transférées des Régions

Les compétences propres dans les domaines de développement régional et de l'aménagement du territoire

420 MMDH

Coût prévisionnel des 11 programmes de développement régionaux visés par le ministère de l'intérieur sur la période 2018-2021

36% : Taux d'exécution physique

11% : du Coût prévisionnel des PDR

46,5 MMDH

Coût des projets réalisés jusqu'à décembre 2022

10

Schémas régionaux d'aménagement du territoire ont été élaborés, adoptés et visés sur la période 2018-2022

70%

Sont entrés en vigueur à partir de 2021

2 Régions

Ne disposent pas d'un SRAT visé jusqu'à décembre 2022

Compétences partagées et transférées

Mise en œuvre de des compétences partagées (**23 compétences**) de manière différenciée entre Régions

Le transfert des compétences de l'État aux Régions nécessite la prise en compte des principes de progressivité et de différenciation

1. Compétences propres dans les domaines du développement régional et l'aménagement du territoire

1.1. Absence des orientations de la politique publique d'aménagement du territoire entraînant un retard dans l'adoption des schémas régionaux d'aménagement du territoire

Il a été constaté un retard dans l'adoption des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT). En effet, cinq ans après la publication du décret relatif à l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire, son actualisation et son évaluation (n°2.17.583), les versions définitives des SRAT des Régions de Casablanca-Settat et de Drâa-Tafilalet ne sont pas encore visées. De plus, sept schémas régionaux (sur 10) ne sont entrés en vigueur qu'au cours des années 2021 et 2022.

Le retard dans l'élaboration des SRAT durant la période 2015-2021 découle du retard de la publication du décret relatif à l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire précité (publié au bulletin officiel en novembre 2017). Ainsi, le premier schéma d'aménagement (de la Région Fès-Meknès) n'est entré en vigueur qu'à partir de l'année 2018.

De surcroît, un retard a été enregistré dans la mise en place du guide relatif à la procédure d'élaboration du SRAT, mis à la disposition des Régions qu'à partir de 2021. Ce retard est dû principalement à l'attente de la publication du cadre d'orientation de la politique publique d'aménagement du territoire à l'échelle nationale et régionale, et la consultation de l'avis de la commission ministérielle d'aménagement du territoire instituée en vertu du décret n°2.20.741 publié en 2021. À cet égard, le nombre de délibérations relatives au schéma régional d'aménagement du territoire visées par le Ministère de l'Intérieur a atteint dix délibérations.

Il est à noter que lors d'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire, les Régions sont tenues de prendre en considération le cadre d'orientation de la politique publique d'aménagement du territoire adoptée au niveau de la Région, en vertu des dispositions de l'article 2 du décret précité (n°2.17.583). Toutefois, le retard dans l'élaboration de ce cadre directeur ne permet pas de parvenir à la cohérence et la convergence entre les mesures d'aménagement du territoire au niveau national et régional.

Compte tenu de l'importance du SRAT, qui constitue un document de référence pour l'aménagement de l'espace de l'ensemble du territoire de la Région, le Ministère de l'Intérieur a précisé qu'il assure l'accompagnement des Régions, à travers le suivi des rapports d'évaluation de la mise en œuvre du contenu des SRAT visés d'une manière régulière, en vue de connaître les mesures prises ou à prendre pour atteindre les objectifs prévus au niveau desdits schémas.

1.2. Adoption et mise en œuvre des PDR : un processus nécessitant un accompagnement continu et une bonne maîtrise de leur montage financier

Les PDR (2015-2021) ont enregistré un retard dans leur mise en œuvre. En effet, à partir de juin 2018, le Ministère de l'Intérieur a visé les PDR de 10 Régions ; puis il a visé en janvier 2020 le PDR de la Région Guelmim-Oued Noun. Quant à celui de la Région Draa-Tafilalet, il n'a été approuvé par le Conseil de la Région qu'en mars 2022.

Nonobstant ces programmes ont fixé un calendrier de réalisation des projets de développement sur une période de six ans, le retard dans leur entrée en vigueur a impacté le bilan de réalisations des projets.

À ce titre, le nombre total des projets réalisés par les 11 Régions, dont les PDR ont été visés par le Ministère de l'Intérieur, s'élève à 1.010 projets sur 2.807, soit un taux d'exécution physique d'environ 36%, à fin décembre 2022.

En outre, le coût des projets réalisés durant la période 2015-2022 s'est élevé à environ 46,55 MMDH, soit 11% du coût prévisionnel des PDR (420,54 MMDH), sachant que certains projets ont été initiés avant le visa des PDR. Cette situation est due à la non-

prise en compte des capacités de gestion et des moyens financiers des Régions et des autres Collectivités Territoriales associées à la mise en œuvre des PDR ainsi qu'aux insuffisances liées au montage financier des différentes composantes des PDR.

Le Ministère de l'Intérieur a précisé à cet égard, qu'il assure actuellement l'accompagnement, l'appui et l'encadrement des conseils régionaux dans l'élaboration de leurs PDR, en les incitant sur la nécessité de prendre en considération les orientations des Schémas régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) ; vérifier la disponibilité des ressources de financement et la capacité financière des Régions et des autres collectivités territoriales concernées par les projets inscrits dans les PDR ; maîtriser les mécanismes de détermination du coût financier des composantes du PDR, en se basant sur des études préalables pour garantir la mise en œuvre et le financement des projets; s'appuyer sur une vision commune de tous les partenaires et les parties prenantes concernant la priorité de certains projets et les modalités de leurs mises en œuvre.

1.3. Non mise en place de stratégies régionales dans le domaine du développement de l'investissement de l'économie de l'eau et de l'énergie

Les Régions sont dotées de compétences propres en matière de soutien aux entreprises et d'attraction des investissements. Par ailleurs, la loi-cadre formant charte d'investissement (n° 03-22), a souligné leur contribution à la réalisation des objectifs relatifs au développement et à la promotion de l'investissement dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues. Or, malgré la diversité des mesures entreprises par les Régions à cet égard, notamment la conclusion de partenariats pour la création de zones d'activités économiques en vue de faciliter l'accès des investisseurs au foncier, ainsi que la création de fonds de soutien à l'investissement (notamment par les Régions de Rabat-Salé-Kénitra, Fès-Meknès, Béni Mellal-Khénifra, et Tanger-Tétouan-Al Hoceïma). Ces mesures ne s'inscrivent pas dans des stratégies régionales formalisées pour l'attraction et la promotion des investissements, adaptées aux spécificités de chaque Région et accompagnant les stratégies sectorielles en matière d'investissement, en vue de garantir une convergence et une complémentarité des interventions des différentes parties au niveau régional.

Concernant le cadre incitatif mis en place par les Régions pour soutenir le tissu entrepreneurial et attirer les investisseurs, la contribution financière des Régions pour le soutien aux entreprises durant la période 2019-2022 s'est élevée à 298 millions de dirhams. Néanmoins, il y a lieu de noter l'absence d'un cadre de référence approuvé par les parties prenantes au niveau régional, définissant les dispositifs de soutien à l'investissement octroyés par les Régions, à l'instar des dispositifs mis en place par l'État. La définition de ce cadre est de nature à clarifier les critères pouvant être adoptés pour le soutien aux entreprises ainsi que les mécanismes d'encadrement de cette compétence au niveau des Régions.

D'autre part, les Régions sont chargées, dans le domaine de l'environnement, d'élaborer une stratégie régionale pour l'économie de l'eau et pour l'économie de l'énergie. Ces deux compétences visent à favoriser la complémentarité des interventions de la Région dans les secteurs de l'eau et de l'énergie, notamment dans le contexte actuel marqué par

la rareté et le déficit des ressources en eau, et de l'augmentation des coûts énergétiques. Or, les Régions n'ont pas élaboré des stratégies formalisées dans les domaines précités, qui définissent les objectifs escomptés assortis d'indicateurs de performance, leur calendrier de mise en œuvre, les ressources à mobiliser ainsi que les zones prioritaires. Il y a lieu de noter que la mise en œuvre desdites compétences nécessite l'adaptation de la législation en vigueur, en l'occurrence la loi relative à l'efficacité énergétique (n° 47.09) et la loi sur l'eau (n° 36.15), ainsi que l'adoption d'un texte réglementaire définissant la procédure d'élaboration, de mise à jour et d'évaluation desdites stratégies.

1.4. Absence d'une planification régionale des transports et d'une définition précise des services de transport routier non-urbain aux personnes

Dans le cadre de ses compétences propres en matière de développement régional, la Région est chargée d'élaborer un plan de transport à l'intérieur de sa circonscription territoriale, qui s'inscrit dans le cadre des mécanismes de planification stratégique. Toutefois, toutes les Régions du Royaume n'ont pas encore opérationnalisé cette compétence, en raison de l'absence de définition juridique dudit plan, des modalités de son élaboration, de sa mise en œuvre, de son suivi et de son évaluation, en plus de l'absence d'un système de gouvernance impliquant divers acteurs, à l'échelle régionale, dans l'organisation des transports sur le territoire régional. À cet égard, il convient de noter que le projet de décret relatif à la procédure d'élaboration du plan de transport à l'intérieur de la circonscription territoriale, qui déterminera les composantes dudit plan et la procédure de sa mise en œuvre, n'est pas encore adopté. Ce projet de décret, préparé en 2019 par le département chargé des transports et transmis au Ministère de l'Intérieur en 2020, demeure encore en phase d'étude.

Cette situation a impacté la mise en œuvre des programmes et projets des Régions liés à cette compétence. En effet, des Régions, à l'instar de Rabat-Salé-Kénitra, Fès-Meknès et Dakhla-Oued Ed-dahab, avaient programmé, durant la période 2015-2022, l'élaboration de schémas régionaux de transport en partenariat avec plusieurs acteurs, avec un total d'investissement estimé, respectivement, à environ 60 millions de dirhams, 5 millions de dirhams et 2 millions de dirhams. Cependant, ces projets n'ont pas été concrétisés en raison du retard accusé dans l'adoption du décret susmentionné.

Par ailleurs, toutes les Régions n'ont pas exercé leurs compétences liées à l'organisation des services du transport routier non-urbain des personnes entre les collectivités territoriales situées dans la région, en raison de l'absence d'une définition juridique précise de ce type de services, acceptée par toutes les parties concernées. Face à cette situation, les Régions ont programmé, dans le cadre de l'élaboration des programmes de développement régionaux de la période 2015-2021, un ensemble de projets dans le domaine des transports qui ne relèvent pas de leurs compétences, mais plutôt de celles d'autres collectivités territoriales. À titre d'exemple, le total des investissements programmés par les Régions pour améliorer le transport scolaire en milieu rural, qui relève de la compétence propre des préfectures et provinces, a atteint 537 millions de dirhams au cours de la période précitée.

Pour combler le vide juridique dû à l'absence de dispositions juridiques fixant les conditions et modalités d'élaboration du « plan de transport à l'intérieur de la circonscription de la Région », le Ministère de l'Intérieur a signalé qu'il est en phase de concertation avec les différentes parties prenantes, en vue de les impliquer, notamment,

dans les phases décisives dudit projet. Et ce, dans la perspective de le mettre à la disposition des Régions qui pourront s'en inspirer lors de l'élaboration de leurs propres plans de transport, dans l'attente de l'adoption du décret relatif à la procédure d'élaboration du plan susmentionné.

Le Ministère a également indiqué qu'il mène, à travers ses représentants au sein de la Commission thématique chargée du transport, instituée dans le cadre de l'opérationnalisation des compétences propres des Régions, une série de discussions avec les autres membres de ladite Commission, notamment les représentants du Ministère chargé du Transport et de la Logistique. Ceci dans l'objectif d'établir un cadre juridique visant l'opérationnalisation de la compétence de la Région en matière d'organisation des services de transport routier non-urbain des personnes, autour duquel il devrait y avoir un consensus entre les différentes parties concernées.

2. Compétences partagées et transférées

2.1. Cadre réglementaire des compétences partagées à mettre en place pour garantir leur mise en œuvre

L'exercice des compétences partagées reste marqué par la non-adoption d'un cadre réglementaire précisant la méthodologie de préparation, d'élaboration et de l'exécution des contrats relatifs auxdites compétences, ainsi que l'encadrement des engagements des parties prenantes et la détermination des mécanismes de coordination et des modalités de suivi-évaluation. Il y a lieu de noter qu'il a constitué l'un des engagements des parties signataires du Cadre d'Orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences propres et partagées des Régions. Il en découle que l'action des Régions dans la mise en œuvre de certaines compétences partagées se limite à transférer leur contribution financière fixée dans les conventions de partenariat. En outre, plus de six Régions n'ont pas encore opérationnalisé un certain nombre de compétences partagées, notamment celles liées à la création d'agropoles (non-exercée par sept Régions) et la promotion de l'habitat social (non exercée par neuf Régions), la préservation des zones protégées (non exercée par dix Régions) et la préservation des écosystèmes forestiers (non exercée par six Régions).

Dans le cadre de la mise en œuvre des engagements du cadre d'orientation pour la mise en œuvre de l'exercice des compétences propres et partagées, le Ministère de l'Intérieur est en cours d'élaboration d'un projet de décret fixant les modalités et les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du contrat État-Région, en vue de pallier les contraintes entravant la mise en œuvre des compétences partagées.

2.2. Retard dans la définition des modalités et des mécanismes de transfert des compétences de l'État aux Régions

Depuis la publication des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, aucun transfert de compétence de l'État aux Régions n'a eu lieu, bien que ces dernières aient programmé de nombreux projets prioritaires dans le cadre de leurs programmes de développement, qui relèvent des domaines des compétences de l'État pouvant être transférées aux Régions. De même, le seuil minimal des compétences à transférer aux Régions n'a pas été défini, en particulier celles liées aux domaines et services d'importance directe pour les citoyens. À noter que l'élargissement progressif des compétences des Régions nécessite la mise en œuvre du principe de progressivité et de différenciation entre les Régions dans le transfert des compétences, l'évaluation de leur

capacité à exercer les compétences qui leur seront transférées par l'État, ainsi que disposer des ressources nécessaires afin d'éviter de les alourdir par des compétences multiples.

D'autre part, les mécanismes encadrant l'application du principe de progressivité et de différenciation dans le transfert des compétences n'ont pas été définis, et particulièrement les critères fixés par l'État pour évaluer la capacité de la Région à exercer les compétences qui lui seront transférées. Cette absence est de nature à entraver la mise en œuvre du transfert des compétences dans les domaines énoncés par la loi organique relative aux Régions.

Recommandations de la Cour des Comptes :

À la lumière de ce qui précède, la Cour a émis les recommandations suivantes :

Concernant le cadre juridique et institutionnel

La Cour recommande au Chef de Gouvernement

- Décliner les actions prévues par la feuille de route relative à la Charte nationale de la déconcentration administrative et à l'évaluation périodique de ses résultats ; et assurer les conditions nécessaires pour la régularité des travaux de la Commission interministérielle ;
- Activer l'adoption et la publication des décrets relatifs à la création des représentations administratives communes et définir leurs compétences, leurs moyens, leur organisation ainsi que les mécanismes de coordination entre leurs composantes, afin d'assurer l'unité d'action des services déconcentrés de l'État et de garantir leur bonne coordination ;
- Accélérer le rythme de transfert des compétences prioritaires relatives à l'investissement aux services déconcentrés de l'État en vue de faciliter les actes administratifs relatifs à l'investissement et permettre aux investisseurs de les réaliser dans des conditions appropriées, sur la base d'un calendrier précis tenant compte de la coordination avec les départements ministériels.

La Cour recommande au Ministère de l'Intérieur

- Identifier les textes législatifs et réglementaires relatifs aux compétences des départements ministériels en liaison avec les compétences propres et partagées des Régions et élaborer un plan d'action selon un calendrier fixé pour les mettre en conformité, en coordination avec les départements concernés ;
- Adopter le projet de loi portant statut particulier de la fonction publique territoriale, en l'inscrivant dans la procédure législative, en vue d'attirer les compétences au niveau territorial et promouvoir la formation continue au profit des fonctionnaires des collectivités territoriales, tout en veillant à intégrer les garanties suffisantes pour mettre les fonctionnaires à l'abri de toute influence subjective.

La Cour recommande au Ministère de l'Economie et des Finances

-
- Doter les AREP d'un statut juridique approprié leur permettant d'accroître leur attractivité et d'attirer des ressources humaines de qualité en tenant compte des spécificités de leurs territoires d'intervention.

La Cour recommande au Ministère délégué chargé de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration

- Mettre à jour les organigrammes des administrations centrales et des services déconcentrés de l'État et procéder à leur mise en conformité avec les compétences fixées par les schémas directeurs de la déconcentration administrative, approuvés par la Commission interministérielle, en coordination avec les départements ministériels concernés.

Concernant les mécanismes et les ressources de la mise en œuvre de la régionalisation avancée :

La Cour recommande au Ministère de l'Intérieur

- Accompagner et soutenir les Régions pour la préparation de programmes de développement régionaux (PDR) réalisables, en tenant compte de leurs capacités de gestion et des ressources financières mobilisables ;
- Veiller à la qualité du montage financier et à la convergence des PDR avec les autres politiques et programmes publics, en précisant les projets dont la réalisation est prévue dans le cadre de contrats-programmes avec l'État ;
- Accompagner les Régions pour l'amélioration la performance de leurs ressources humaines, en mettant en place une gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences, en vue de faciliter la prise de décisions relatives à la gestion des ressources humaines, le renforcement de leurs capacités et l'adaptation des postes et des compétences avec les spécificités de la Région ;
- Accompagner les Régions pour l'actualisation des schémas directeurs régionaux de la formation continue, pour le diagnostic des qualifications des membres des Conseils des collectivités territoriales et le recensement des besoins en matière de la formation continue, ainsi que l'adéquation des plans de formation, en veillant à la mise en œuvre des programmes annuels de la formation en respectant le calendrier fixé par les schémas directeurs.

Concernant les compétences des Régions :

La Cour recommande au Ministère de l'Intérieur

- Accélérer l'adoption du projet du cadre réglementaire explicitant la méthodologie de préparation et d'élaboration des contrats liés aux compétences partagées, et les mécanismes de coordination entre les différentes parties prenantes, pour une meilleure mise en œuvre des compétences partagées entre l'État et les Régions et selon une approche prenant en considération la maturité et la capacité des Régions à exercer ces compétences ;
- Définir les modalités et critères d'application du principe de progressivité et de différenciation entre les Régions lors du transfert de compétences, et procéder à

une évaluation de la capacité des Régions à exercer leurs compétences, après huit ans de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux Régions, notamment celles liées à des domaines et services d'intérêt direct pour le citoyen et le cadre d'investissement.

- Accompagner les Régions pour mettre en place une stratégie régionale de soutien à l'entreprise et l'attraction des investissements et décliner un plan d'action pour sa mise en œuvre en coordination avec les parties prenantes au niveau régional, en particulier les centres régionaux d'investissement, et ce, conformément aux orientations de la circulaire conjointe entre le Ministère de l'Intérieur le Ministère de l'Économie et des Finances et le Ministère chargé de l'Industrie et du Commerce, publiée en 2021.

Indicateurs saillants de la mise en œuvre de la régionalisation avancée

