



Munich Personal RePEc Archive

Essay on Moroccan regions and decentralization

Jellal, Said

Al Makrîzî Institut d'Économie

2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/38390/>
MPRA Paper No. 38390, posted 27 Apr 2012 02:25 UTC



Munich Personal RePEc Archive

Essay on Moroccan regions and decentralization

Jellal, Said

Al Makrîzî Institut d'Économie

2012

Online at <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/38390/>
MPRA Paper No. 38390, posted 26. April 2012 / 15:45



ESSAI SUR LES REGIONS ET LA DECENTRALISATION AU MAROC

Jellal said

Avril 2012

1.Introduction

La région est consacrée comme collectivité locale par la constitution révisée du 9 octobre 1992, son statut juridique est fixé par la loi n° 47 - 96 , mise en application en octobre 1997 avec l'élection des conseils régionaux . Contrairement à ce que l'on peut penser, le Maroc a pratiqué la décentralisation institutionnelle ou l'organisation régionale bien avant le protectorat . Cette régionalisation traditionnelle est à l'image de l'époque ses structures sont embryonnaires mais présentent des atouts divers : simplicité, rapidité et efficacité dans l'action . Cette régionalisation est basée sur deux piliers fondamentaux : l'armée et les tribus.¹ Le Discours Royal du 24 octobre 1984 à Fès constitue le point de départ d'une nouvelle conception de la régionalisation. Des précisions sont progressivement apportées quant à la nature et au rôle du nouveau dispositif à mettre en place. Le Roi voulait marquer le dépassement de la région de 1971 et souhaitait une région institutionnelle à pouvoir délibératif . Désormais, de simple cadre de déconcentration et de politique d'aménagement du territoire, la région est devenue un troisième niveau de décentralisation. Elle constitue un grand pas dans le sens de la régionalisation et du développement régional.

Certes, les apports de la loi sur la région sont multiples et très importants. Partant de la reconnaissance même de la qualité de collectivité territoriale à la région, jouissant d'organes et de compétences propres. La région constitue ainsi un nouveau cadre de représentation et d'expression des intérêts régionaux. Elle est devenue non seulement un simple espace de développement, mais aussi et surtout un instrument de ce développement puisqu'elle jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

¹ – M . EL YAAGOUBI, « les particularités de la régionalisation au Maroc , REMALD N° 33 »

Néanmoins, une lecture approfondie de la loi instituant la région fait apparaître un certain nombre d'insuffisances. D'une part, que ce soit le Dahir de 16 Juin 1971 ou la nouvelle loi sur la région, ils ont empruntés leur schéma général au modèle communal et provincial lui-même entaché d'imperfections. D'autre part, l'absence de mesures juridiques d'accompagnement empêche toujours la région de jouer convenablement et pleinement le rôle qui lui est assigné.

2. La Régionalisation au Maroc

Depuis le début du 20^{ème} siècle, la région fût une occupation constante pour le pouvoir central.

La régionalisation est le fruit d'une accumulation historique séculaire qui s'est progressivement autonomisée. Avant la colonisation du Maroc, pendant la période coloniale et après l'indépendance, l'idée a progressée et a pris de la consistance. Avant l'indépendance, le fait régional est présent, malgré une vieille tradition centralisatrice. Le pouvoir sultanien a besoin de décentraliser pour mieux administrer le pays. A travers son histoire, le Maroc a connu une tradition d'auto - gouvernement des communautés tribales par elles-mêmes. De même, une capacité endogène de gestion de tous les aspects de la vie collective par le corps intermédiaires, peut être observée. L'organisation régionale était basée essentiellement sur deux éléments fondamentaux :

L'armée et les tribus. Deux grandes catégories de tribus structuraient le territoire, les tribus naïba et les tribus guich ou tribus Makhzen parmi lesquelles on peut citer : Les Abid AL Boukari de Meknès, les tribus guich de Cheraga (région de Fès), les tribus guich des Oudaïas de Fès et de Marrakech, les tribus guich de Cherarda de Marrakech et les tribus guich de Sous. Les tribus guich ou tribu Makhzen constituaient à la fois la force publique du gouvernement centrale et local et l'armature de l'organisation régionale.

Sous le protectorat français la région est conçue comme structure d'encadrement autoritaire de la population, le protectorat ayant vite dérivé vers un type non déclaré, mais qui était réel, c'est celui de la colonisation directe. L'idée régionale à cette époque, a été reprise par les autorités françaises mais avec une logique de la sécurisation et la pacification. C'est pour cela que le Maroc était divisé en régions militaires et régions civiles.

L'objectif visé, était celui d'occuper le plus rapidement possible tout le territoire. Ce partage du Maroc entre régions militaires et régions civiles n'était pas apte à générer une organisation uniforme et une évolution équilibrée des différentes régions.

Sous le protectorat, la région fût donc conçue et gérée comme un territoire d'administration et de contrôle de la population et non en tant que cadre de conception et d'exercice de la planification du développement . Au lendemain de l'indépendance, la région est évidemment abordée avec une nouvelle logique. Il s'agit de lutter contre les inégalités régionales et réaliser un développement économique et social harmonieux. Les autorités marocaines, conscientes de la gravité de l'héritage légué par le protectorat, ont dû rompre avec le passé pour jeter les bases d'une nouvelle organisation administrative de proximité.

3 - La Naissance du Fait Régional.

La régionalisation constitue une orientation décisive d'une stratégie de développement global et multidimensionnelle afin de faire face aux défis internes et externes. Ce si exige la mobilisation des volontés et des efforts des différentes forces vives et agissantes de la société civile marocaine et leur intégration leur intégration collective dans les processus complexe du développement.

Au Maroc, la problématique régionale a été posée au cours de la deuxième moitié des années 60 et au début des années 70 ; des travaux et des études furent menés depuis ce temps sur le cadre de la région, les objectifs de la régionalisation et les déterminants d'un découpage régional du territoire national à même de garantir la complémentarité et la cohésion, entre les régions, économiquement, géographiquement et sur le plan humain, en plus de la nature de l'institution régionale.

En dépit de la multiplicité des approches étudiées dans le cadre des travaux « du groupe de recherche sur la régionalisation » constitué en 1970, le texte De loi relatif à la région promulgué par le Dahir du 16 juin 1971 a fait de la région un simple cadre d'action économique et de déconcentration administrative, et une institution consultative dont les attributions et les moyens sont limités.

En exécution des dispositions de la constitution révisée de 1992 et de la constitution du 13 Septembre 1996, qui ont érigé la région au rang de collectivité locale ; la loi n° 47 – 96, relative à l'organisation régionale, a inauguré une mutation profonde dans le renforcement de processus de décentralisation et de déconcentration.

3.1 La Région au Maroc : Un fait constant de l'Etat.

Avec le début de la colonisation en 1912, l'administration coloniale a découpé le Maroc en régions civiles et militaires en fonction de ses stratégies militaires, politiques et socio-économiques. A la veille de l'indépendance, en 1954, le Maroc était découpé en 7 régions. Avant 1936, les régions furent dirigées par les chefs de régions. Après cette date, des conseils administratifs et des comités économiques régionaux furent érigés sans pour autant affecter les larges pouvoirs du chef de région.

Les comités Economiques Régionaux (CER), composé d'une majorité de représentant français, veillent plus aux intérêts économiques coloniaux qu'au développement régional.

Ainsi, la politique de régionalisation de l'époque coloniale n'a pas eu une portée importante par l'administration de l'après indépendance.

En 1959, après l'indépendance du pays, un nouveau découpage provincial est mis en place. C'est le résultat d'un modeste remaniement de la carte de 1954. Pendant la période des années 1960, des esquisses et des projets de régions non menés à terme étaient présents à travers les différents plans.

Dans le 1^{er} plan quinquennal 1960-64, les organismes régionaux et provinciaux prévus par ce plan, montrent l'importance accordée aux données régionales pour réussir un développement. Cependant, cette planification ne semble pas basée sur une évaluation réaliste des possibilités administratives.²

Le plan 1965-67, retient la régionalisation comme étant une solution d'avenir pour le pays afin de permettre aux autorités provinciales d'avoir une grande initiative en matière de planification.

En 1965, un nouveau découpage administratif va mettre en place des limites de nouvelles provinces et de nouveaux cercles.

Jusqu'à la fin des années 1960, le découpage administratif jouait à la fois le rôle de gestion administrative et économique, puisque la province incarnait aussi une entité économique régionale qu'elle commandait parmi d'autre formules d'organisation territoriale .

3. 2 L'évolution du Cadre Régional depuis 1971

La plan quinquennal 1968- 72, constitue la véritable période d'instauration des institutions régionales. Ce plan a permis d'identifier un certain nombre d'actions (collecte de données statistiques, réalisation de monographies

² – AWARTERTON , Plannign in MOROCCO, BIRD, 1963.

provinciales) qui vont faciliter la préparation de la régionalisation au Maroc. Ce fût l'œuvre du Ministère de l'Intérieur qui a initié et orienté les travaux du Groupes d'Etude sur la Régionalisation (GER) mis en place à partir de 1970.

Ainsi, le Dahir n° 1-71-72 du 16 juin 1971 officialisait le découpage du territoire national en 7 régions économiques au lieu de 8 que le GER avait proposé.

Quant à la conception administrative de la région, l'article 2 de même Dahir la définit comme :

“ un cadre d'action économique dans lequel des études seront entreprises et des programmes réalisés en vue d'un développement harmonieux et équilibré des différentes parties du royaume ”.

Pour la mise en application d'une telle politique, le même dahir promulgue la création d'une direction de Développement Régional (DDR) auprès du 1^{er} ministre pour coordonner les travaux concernant les régions économiques.

Un an après (1972), le dispositif national de la politique de régionalisation fût complétée par la création de la Commission Nationale de Développement Régional (CNDR) dont les attributions consistent à faire des diagnostics régionaux et à fournir l'assistance technique aux Assemblées Régionales Consultatives (ARC).

Depuis leur création, le rayonnement des ARC est très faible. Elles demeurent inconnues des citoyens et le déploiement escompté des services gouvernementaux au niveau régional ne se réalise pas.

Ces assemblées ont un rôle qui tend à devenir inexistant. Leur composition, leur fonctionnement et leurs attributions sont conçus de manière à leur ôter toute initiative. Elles sont enserrées dans de multiples limites qui en font à beaucoup d'égards « un cadre sans consistance »³ et sans ancrage au double plan fonctionnel et opérationnel.

En somme, la période des années 1970 a été la première phase de mise en route de la politique de régionalisation, et la mise en fonction des nouvelles

³ – NACIRI.M, « L'aménagement de l'espace territoriale ... » in op. cit. p : 239.

institutions. Cependant, le bilan de cette période s'est révélé en deçà des ambitions attendues pour des raisons multiples (récupération du Sahara occidental et sécheresse de la fin des années 1970 et début 1980).

3.2.1 Le Contenu du dahir de 1971

Définie comme « cadre d'étude », « cadre d'action économique » sorte de « conférence inter – provinciale », la région se voit conférer un statut qui n'entre dans aucune des catégories classiques que connaît le droit positif marocain. L'organisation administrative territoriale comprend en effet des collectivités locales (commune, province et préfecture), des établissements publics territoriaux (syndicat de communes) et de circonscriptions (cercles, arrondissement et caïdats).

Or, la région est un simple groupement organisé de provinces ne possédant ni la personnalité morale ni l'autonomie financière⁴. Dans le texte de 1971, la région est conçue comme un échelon léger sans une quelconque dimension politique, « une institution confédérant des collectivités provinciales » à des fins essentiellement économiques et d'aménagement du territoire⁵. Ce choix écarte toute menace pour les autres échelons d'administration, notamment la province préservée dans son intégralité.

Le Dahir de 1971 n'a pas érigé la région au rang d'établissement public territorial c'est à dire une personne morale à compétence spécialisée, d'un type semblable au procédé d'association qui permet aux provinces de réaliser des projets touchant à des intérêts communs à plusieurs d'entre elles et dépassant les moyens dont dispose chacune⁶. Elle lui emprunte un de ses traits distinctifs qui réside dans le principe de spécialité.

⁴ A.FADIL « la région à l'heure de la décentralisation » REMALD N°14, p : 93 .

⁵ – BENHMIDOU M, op. cit .tome 2, p : 366.

⁶ – NICOLAS MOURER H « les collectivités locales dans l'administration territoriale du Royaume du Maroc » in AAN. 1963, p : 159.

L'article 5 de ce Dahir, limite sa compétence aux « programmes de développement économique et social et d'aménagement du territoire intéressant la région ».

Néanmoins, elle s'en éloigne sur plusieurs points, à savoir la personnalité juridique et l'autonomie financière.

En définitive, le statut octroyé à la région par le Dahir de 1971 est l'expression d'un système politico – administratif centralisé⁷.

Ainsi que dans chaque des sept régions du Dahir de 1971, est institué une assemblée consultative dont il n'importe d'examiner successivement la composition, les modalités de fonctionnement et les compétences.

3.2.2 Une Composition Hétérogène

Au sein de l'assemblée consultative régionale (A.C.R) cohabitent :

- Les présidents des assemblées préfectorales et provinciales constituant la région ;
- Les représentants socioprofessionnels issus des Chambres d'agriculture, d'artisanat et de commerce et d'industrie au sein des assemblées précitées ;
- Cinq membres élus par chacune de ces assemblées en son sein qui assurent la liaison entre la région et les collectivités locales (préfectures et provinces, communes) ;
- Les gouverneurs des préfectures et provinces membres de la région, leurs collaborateurs et les chefs des services extérieurs des ministères qui assistent aux séances de commissions constituées par l'A.C.R.

Ainsi constituée, l'A.C.R, assure à la fois la représentation des collectivités locales, des groupements économiques et professionnels et de l'administration centrale. Elle présente a priori pour l'Etat l'avantage de permettre la

⁷ – A. FADIL « la région à l'heure de la décentralisation » REMALD N°14 ,P : 97 .

mobilisation des collectivités locales et des partenaires privés pour l'exécution des projets de développement économique régional.

De cette composition, se dégage une représentation paritaire des préfectures et provinces. Le souci d'égalité est tel qu'une province sous peuplée et à faible niveau d'activités est aussi bien représentée qu'une province beaucoup plus dense et riche en activités. Il en découle une sur représentation ou sous représentation par rapport à son poids démographiques et économique.

Le Dahir de 1971 laisse entendre, à travers la représentation des collectivités locales, qu'il s'agit de briser, ou du moins, d'atténuer les barrières et cloisonnement qui séparent l'action des provinces, de coordonner les demandes exprimées localement au lieu d'être présentées de manière parcellaire. L'objectif est de parvenir à faire éclore un « esprit régional » en associant étroitement les différentes provinces au travail concerté à propos des questions qui dépassent le simple cadre provincial.

Quant à la présence des gouverneurs, de leurs collaborations et des membres représentant les administrations centrales, elle a pour dessein d'assurer la cohérence entre les choix et ceux de la région.

3.2.3 Fonctionnement

Le Dahir de 1971 est peu prolix sur les règles de fonctionnement. Il se borne à confier la présidence de l'assemblée à tour de rôle et pour un an, aux présidents des assemblées de préfectures et provinces comprises dans la région ⁸ et son secrétariat général aux gouverneurs selon les mêmes principes ⁹. Les réunions de l'assemblée provoquées soit à l'initiative de son président, « soit à la demande de l'un des gouverneurs intéressés »¹⁰, se tiennent au siège de l'assemblée préfectorale ou provinciale à laquelle appartient le président en exercice.

⁸ – Article 6 du dahir de 1971 .

⁹ – Article 7 .

¹⁰ – Article 8 .

Il convient de noter que la formule de rotation annuelle appliquée à la présidence de l'assemblée, à ses lieux de réunion et au secrétariat régional vise à éviter de donner une prééminence à une province quelconque sur les autres et à un gouverneur sur ses pairs ; de même un certain compromis est établi entre le président de l'assemblée, élu politique représentant de la population, et le gouverneur, représentant de l'administration centrale, en ce qui concerne la convocation de l'assemblée régionale à se réunir.

L'A.C.R. est dotée d'un secrétariat régional permanent qui lui sert de support administratif et matériel. Le Dahir de 1971 confie le soin de fixer sa composition et ses attributions au premier ministre. Elle a enfin la possibilité de constituer des commissions auxquelles assistent les gouverneurs, leurs collaborateurs et les chefs des services extérieurs¹¹.

3.2.4 Attribution

Les attributions de L'A.C.R. sont exclusivement consultatives en dehors de toute tâche de gestion et d'administration. Elles s'exercent dans le cadre de la planification et de l'aménagement du territoire.

Elle est habilitée à émettre des avis sur tous les programmes de développement économique et social et de l'aménagement du territoire concernant la région¹².

Ces avis lui permettent de faire entendre sa voix aux instances centrales qui arrêtent les priorités à l'échelle nationale et effectuent la répartition des enveloppes financières en conséquence. De la sorte, l'A.C.R. joue le rôle d'un organe d'information qui éclaire les décideurs nationaux sur la conformité des décisions et choix à prendre aux problèmes posés dans la région.

L'A.C.R. est informé de l'état d'avancement de l'exécution de tous les programmes de développement économique et social qui intéressent la région. Il

¹¹ – Article 4 .

¹² – Article 5 .

lui appartient aussi de s'enquérir du « déroulement des travaux (et des) difficultés qui gênent ou retardent leur exécution ».

Enfin, il entre des ses attributions de formuler les suggestions à l'intention des autorités compétentes en ce qui concerne « la réalisation, de projets économiques et sociaux qui contribuent à l'essor économique et social de la région ».

3.3 Les Régions du Dahir de 1972

Le découpage en sept régions économiques arrêtés par le Dahir du 16 juin 1971 est le résultat des travaux du GER . Un des objectifs de ce découpage est de combler les lacunes des provinces sur le plan économique. Cette motivation est si puissante qu'elle reste la justification essentielle de la région. Celle-ci rassemble un nombre inégal de provinces contiguës qui « sur le plan tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et de ce fait, justifient un aménagement d'ensemble ».¹³

L'accent est mis sur une région « multifonctionnelle » qui doit avoir :

- Une fonction économique puisqu'elle sert de cadre de programmation dans la parties du royaume . en fait il s'agit de mettre sur pied une entité économique viable dont les sous ensembles sont, certes différents, mais relativement complémentaires et solidaires entre lesquels circulent des flux d'échanges qui transcendent les limites de la carte administratives.
- Une fonction géographique du fait qu'elle est un agrégat de milieux naturels correspondant à une combinaison de ressources et de potentialité, capable de créer des avantages comparatifs et d'assurer l'interaction. Par exemple la région Nord-Ouest englobe le Rif occidental, les riches plaines du Gharb et les plateaux des Zemmours et Zaërs.

¹³ – Art 2 du Dahir du 16 juin 1971 .

Pour servir de cadre et de support à la croissance économique, la région doit remplir deux conditions essentielles :

- Avoir une masse suffisante, et ce par la prise en considération du poids démographique des provinces la constituant, de son volume économique et de ces potentialités ;
- Avoir une bonne cohérence interne principalement par la présence d'un pôle de développement régional, d'un réseau urbain hiérarchisé, d'une cohésion administrative acceptable et d'un réseau de transport structuré ». ¹⁴

Pour cela, plusieurs critères ont été retenus. Ainsi, il a été tenu compte des données physiques et naturelles : les caractères du relief, la température, la pluviométrie, les potentialités d'irrigation à l'intérieur des bassins versants. Mais surtout l'attention a été portée particulièrement sur l'influence de l'armature urbaine. Il était conçu à ce que chaque région sera construite autour d'une ville importante capable de jouer le rôle de métropole régionale, entraînant des centres urbains satellites.

Tous ces critères et ces données ont débouché sur un découpage du territoire national en sept régions économiques :

- Le Sud
- Le Tensift
- Le Centre
- Le Nord- Ouest
- Le Centre – Nord
- L'Oriental
- Le Centre – Sud.

Des contraintes d'ordre administratif et politique ont pesé sur le découpage entamé en 1971. Celui-ci prend appui sur le maillage administratif en place « en incluant dans chaque région un nombre entier de provinces ». ¹⁵ Ces dernières ne subissent pas de modification de tracé, du fait de leur entrée dans une région économique. Dans le même sens, une idée apparaît, il s'agit de renforcer l'unité du pays en intégrant davantage les provinces du Nord et celles du Sud. Sous cet

¹⁴ – Plan quinquennal 1973-1977, vol III, p : 12.

¹⁵ – Plan quinquennal 1973 – 1977, volume II, p : 13.30

angle, le découpage régional n'est pas un acte isolé, neutre et dégagé des a priori politiques. La « rationalité économique » aussi importante qu'elle soit, n'est qu'un élément dans une opération aux enjeux multiples et variés.¹⁶

Le Découpage Régional en 1971

<i>Dénomination</i>	<i>Ressort territorial</i>	<i>Superficie en Km²</i>	<i>Population totale</i>
Région du Sud	Agadir Ouarzazate Terfaya	142.850	1.714.547
Région de Tensift	Marrakech Safi	41.470	2.456.487
Région du Centre	Beni – Mellal El Jadida Settat casablanca	37.650	3.973.108
Région du Nord – Ouest	Tanger Tetouan Kénitra Rabat – Salé	30.775	2.999.469
Région du Centre – Nord	Fès Taza Al Houceima	43.955	1.896.566
Région Orientale	Oujda Nador	48.530	1.114.345
Région du Centre – Sud	Meknès Errachidia	113.500	1.224.737

Source : Plan quinquennal 1973- 1977, vol III, p : 15 et 23 .

3.3.1 La Nouvelle Structure Régionale depuis 1997

La région a été élevée au rang de collectivité locale aux termes de l'article 100 de la constitution révisée de 1996 et c'est le Dahir du 2 avril 1997 qui en fixe le cadre institutionnel, structurel et juridique.

¹⁶ - A.FADIL , La Région a l'heure de décentralisation , Renald N° 14 , p : 88.

Ce Dahir et le décret du 17 Août 1997 ont tracé le découpage du territoire national en seize (16) régions, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ainsi que de substantielles prérogatives, susceptibles d'en faire un instrument efficient de développement régional et local.

La loi 96 – 47 relative à l'organisation de la région est la première loi issue d'une nouvelle culture politique fondée sur la concertation et le consensus.

Grâce aux dispositions de la nouvelle loi, la région exerce dorénavant des attributions qui lui sont propre et gère des ressources financières qui sont mises à sa disposition en vertu de la loi.

A l'instar des autres collectivités locales, la région dispose dorénavant d'un organe délibératif représenté par le conseil régional qui décide et statue sur les affaires de la région, contrairement au conseil régional consultatif dont le rôle se limitait uniquement à la consultation et aux propositions.

Le nouveau conseil régional exerce plusieurs attributions, soit propres (Art 7 de la loi n° 47 – 96 organisant la région), soit qui lui sont transférés par l'Etat (Art 8 de la même loi) ou à travers des avis et des suggestion.

En plus de ses pouvoirs délibératifs , le conseil régional actuel a la possibilité de demander des éclaircissements additionnels à l'autorité exécutive, représentée par le wali du chef lieu de la région, à travers des mécanismes de concertation, d'information et de coopération.

Si la nouvelle loi organisant la région requiert une plus grande précision des compétences, des attributions, des aspects exécutifs et de la tutelle, elle a réalisé un progrès tangible comparativement à la loi de 1971, du fait que la région , en vertu des attributions larges qui lui sont dévolues, est devenue apte à jouer un rôle d'avant - garde dans le développement économique, social et culturel, au niveau national, régional et local.

3.3.2 Le Discours de 1984

Le discours du 24 octobre 1984 a relancé pour la première fois le débat sur le binôme régionalisation – fédéralisme. La frontière entre les deux se fait sur la base du critère de l'existence au non d'un pouvoir normatif autonome. C'est un critère fondamental et déterminant.

Le Maroc n'est pas un Etat fédéral. Aucun des collectivités composantes (régions, préfectures, provinces, communes) ne dispose d'un pouvoir normatif initial. C'est pourquoi la doctrine officielle au Maroc est exprimée sous forme de mise en garde contre une application de la réforme régionale qui aboutirait à des atteintes à l'unité nationale et à l'intégrité territoriale du Royaume.

Feu Sa Majesté Le Roi s'est référé au système des lands allemands.

Dans une interview accordée au journal Le Monde et en réponse à une question sur l'éventualité d'un Sahara Occidental autonome au sein du Maroc, il a répondu « j'ai toujours dit depuis le début de mon règne que je souhaite laisser à mon successeur un Maroc bâti à l'exemple des Lands allemands » .¹⁷

Justifiée par toute une série d'arguments, la volonté de transformer la région en instance de décision dotée de moyens juridiques, humains et financiers propre, est explicite dans le discours Royal du 24 octobre 1984. la réforme régionale n'y est pas présentée comme une initiative isolée.

Elle répond au vœux du défunt Roi Hassan II d'en faire une des grandes entreprises du règne « Il nous est donc revenu à l'esprit ce à quoi nous avons toujours aspiré, à savoir, ... , léguer, ..., à notre successeur, un Maroc doté d'un parlement représentant au mieux la Nation, un gouvernement qui applique la Nation, un gouvernement qui applique la politique décidée par le Roi après audition du gouvernement et du parlement, et une base pour tout cela à savoir des structures régionales avec des compétences législatives, financières et administratives, lui permettant de s'affirmer, de connaître ses besoins, d'évaluer l'échelle de ses priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant la diversité

¹⁷ – Le Monde du 3 – 8 – 1998 .

des partis et des courants politiques, ses aspirations, d'être le porte parole, le promoteur, le planificateur, l'édificateur et l'exécutant sur son territoire ... »

¹⁸. Dans cet esprit, il exprime son intention de soumettre au parlement un projet de loi destiné à donner aux assemblées régionales consultatives des compétences et des moyens. La configuration future de la région ainsi posée est considérée comme « Le stade ultime d'une construction institutionnelle ».¹⁹

Il est important de souligner que l'accent est mis sur le respect de l'unité nationale et la conformité aux traditions politico – administratives du pays : « Si le Maroc a son unité et son authenticité, ... , chacune de ses régions a ses particularités qu'il nous appartient de préserver et de développer en tant que facteur d'unification et d'unité et non de démembrement et de division, en tant que voie sûre vers la véritable démocratie non en tant qu'expression par les chants ou slogans de quelque autosatisfaction »²⁰.

Ce discours exprime la crainte devant le péril que ferait peser l'unité étatique la force centrifuge d'un « pouvoir régional » .

3.3.3 La Région Collectivité Locale Selon la Constitution de 1992

Au Maroc et depuis 1962, l'existence des collectivités territoriales est traditionnellement garantie par la constitution qui proclame les principes de la gestion démocratique de leurs affaires et de l'élection de leurs organes. L'une des innovations majeures de la constitution de 1992 est d'ériger la région en collectivité locale. Ainsi, c'est une région de « deuxième génération » qui est née. Elle se situe aux antipodes de celle prônée par le Dahir de 1971. L'article 94 qui traite cette question est assez lapidaire puisqu'il stipule « les Collectivités Locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes ... ». Le même article énonce, après cette énumération, que « Toute

¹⁸ – Le Matin du Sahara du 26 octobre 1984

¹⁹ – Discours du Ministre de l'Intérieur au IV^e colloque national des collectivités locales, Casablanca, 27-29 juin 1989.

²⁰ - Allocution Royale du 16 septembre 1992 prononcée devant les représentants du conseil Royal consultatif pour les affaires Sahariennes.

autre collectivité Locale est créée par la Loi ». Cette disposition autorise la création de collectivité locale par une loi ordinaire.

Ce qu'une Loi a fait, une autre Loi peut le défaire. Or , la région créée par le constituant ne peut être supprimée que par lui. Par ailleurs, son origine constitutionnelle lui donne, au moins sur le plan théorique, une préséance par rapport aux autres collectivités Locale créées par le biais de la Loi .

Il faut noter que la constituer révisée de 1996 est un peu plus explicite. Après avoir repris le contenu de l'article 94 de la constitution précédente, elle confie le rôle d'exécutif régional au gouverneur, fonctionnaire d'Etat « dans les conditions déterminées par la Loi » (Article 101 et 102) .

4. La Loi Relative à L'organisation de la Région

La loi relative à l'organisation de la région qui a été adoptée à l'unanimité par la Chambre des Représentants, fin mars 1997, s'inscrit dans le cadre des réformes initiées par Sa Majesté le Roi Hassan II, visant à consolider la décentralisation et la déconcentration, et à conforter la démocratie et l'Etat de droit au Maroc. Elle vise également à valoriser les potentialités économiques, sociales et géographiques du Maroc dans la mesure où la région constitue un vecteur de développement socio- économique et un instrument adéquat pour l'exercice de la solidarité intra et inter-- régionale.

Les dispositions des différents titres de cette Loi peuvent être résumées comme suit :

Le titre premier (article 1 à 5) est consacré aux dispositions générales qui définissent le cadre et les principes généraux régissant la région en tant que collectivité décentralisée dont le conseil, élu pour 6 ans, assure de manière démocratique, dans le cadre de ces attributions, la gestion des affaires régionales, le gouverneur du chef-lieu de la région assure l'exécution des délibérations du Conseil.

Ce titre dispose également que le conseil régional ne peut délibérer sur des affaires à caractère politique.

La création de la région ne peut, non plus, porter atteinte à l'unité de la Nation et à l'intégrité territoriale du Royaume. De même, le texte prévoit la possibilité pour les régions de coopérer entre elles ou avec d'autres collectivités locales ne relevant pas de leur ressort.

Concernant les modalités d'élection des conseillers régionaux. Le texte de loi renvoie aux dispositions du code électoral que le gouvernement a soumis à la Chambre des Représentants.

Le titre deux (articles 6 à 9) détermine les trois catégories d'attributions dévolues au conseil régional :

1- Les compétences propres au conseil sont au nombre de 14 et portent sur le vote du budget, l'élaboration du plan de développement économique et social de la région, l'élaboration du plan d'aménagement régional du territoire, la fixation des modes d'assiette des impôts et taxes de la fiscalité locale. Le conseil décide également de la participation financière aux entreprises d'économie mixte, engage les actions nécessaires à la promotion de l'emploi, adopte toutes mesures en matière de formation professionnelle et engage des actions dans les domaines de la promotion du sport, de la promotion des investissements privés, de la protection de l'environnement, de la rationalisation de la gestion des ressources hydrauliques, de la solidarité sociale, de la préservation des spécificités architecturales régionales et de la promotion des activités culturelles et sociales.

2- Les attributions qui peuvent lui être transférées par l'Etat et qui sont accompagnées nécessairement du transfert des ressources financières correspondantes et qui concernent notamment la réalisation et l'entretien de lycées, d'établissements universitaires et d'hôpitaux , l'attribution de bourses d'études, la formation des cadres des collectivités locales et les équipements d'intérêt régional. En plus des actions que peut entreprendre la région en

collaboration avec l'Etat ou toute autre personne morale dans un cadre conventionnel.

3- Le conseil régional peut faire des propositions et émettre des avis concernant les actions à prendre pour la promotion et le développement de la région, la création de services publics et leur organisation et toute autre mesure relative au choix des investissements à réaliser dans la région. Il émet également son avis au sujet de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme de même qu'il se prononce sur la politique de création d'établissements universitaires et d'hôpitaux dans la région.

Le titre trois du texte (articles 10 à 40) a trait à l'organisation du conseil régional et à son fonctionnement.

Le chapitre premier de ce titre est réservé aux dispositions relatives à l'élection du président et des membres du bureau du conseil régional élus pour une durée de 3 ans renouvelable. A cet égard, il convient de souligner que le texte de loi vise essentiellement à rationaliser la gestion des affaires régionales, à assurer une meilleure représentation des différentes tendances politiques par l'intermédiaire de la combinaison des scrutins majoritaire et proportionnel pour l'élection du bureau. Il comporte également les dispositions relatives à la situation juridique du président du conseil régional se rapportant à sa démission, sa suspension, sa révocation ou la cessation de l'exercice de ses fonctions.

Dans ce cadre , le Tribunal administratif est compétent pour connaître des litiges liés à l'élection du président, de même que la démission du président se fait à la majorité des deux tiers, mesure qui ne peut être effective qu'à l'expiration d'un délai d'un an qui court à compter de la date de l'élection du président. Cette procédure ne peut être recevable de nouveau que dans le délai d'un an à compter de sa mise en œuvre. De nouvelles dispositions ont également été introduites pour rendre obligatoire la motivation de la délibération portant sur la démission du président.

Le chapitre deux du titre concerne les dispositions relatives à la suspension et à la dissolution du Conseil régional. Il s'agit de dispositions similaires à celles étaient en vigueur au niveau des conseils communaux.

Le chapitre trois détermine les règles de fonctionnement du Conseil régional qui se réunit trois fois par an en session ordinaire ne dépassant pas 15 jours ouvrables chacune et prévoit la possibilité de la tenue de sessions extraordinaires.

Ce chapitre définit et conforte le rôle du président du Conseil régional en matière d'établissement de l'ordre du jour et de la conduite des réunions. Comparativement au rôle joué par le président, le gouverneur ne dispose que du pouvoir d'émettre des propositions et ne peut intervenir que sur demande du président lors des débats du conseil. Il y a lieu de signaler, à ce sujet, qu'une nouvelle disposition prévoit la présence du gouverneur du chef-lieu de la région à la séance réservée à l'examen du compte administratif et se retire au moment du vote.

Ce chapitre comporte également les dispositions relatives aux commissions permanentes. Il prévoit, à cet égard, la nécessité de mettre en place au moins sept commissions chargées respectivement de l'examen des questions financières et budgétaires, des questions de planification et d'aménagement du territoire, des questions économiques, sociales et de promotion de l'emploi, des questions de santé et d'hygiène, des questions de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle, en plus d'une commission, créée sur proposition des membres de la commission de l'intérieur, des collectivités locales et de la promotion nationale pour s'occuper des questions d'agriculture et de développement rural.

Ces commissions, qui permettront au conseil de renforcer ses capacités de recherche et d'investigation, sont présidées par des commissaires désignés par le président du conseil régional parmi les vice-présidents et, le cas échéant parmi les membres du Conseil régional.

Une place privilégiée a été réservée à la commission chargée des questions de la planification de l'aménagement du territoire national qui peut être présidée par le président du Conseil régional en présence du gouverneur du chef-lieu de la région et des chefs des services extérieurs dans la région.

Ce chapitre souligne, enfin, la nécessité d'élaborer un règlement intérieur du Conseil qui doit être soumis au vote du conseil régional à la première session ordinaire suivant son élection.

Le titre quatre (article 41 à 48) est réservé à la réglementation de la tutelle. A cet égard, le texte instaure un système de contrôle judiciaire permanent et une tutelle directe du ministre de l'Intérieur dans le cadre de délais réduits au strict minimum. Ainsi, le gouverneur ne sera pas délégataire du pouvoir d'approbation sur les délibérations qui concernent, de manière générale, le budget et les finances de la région. Il s'agit là également d'une disposition introduite après examen du projet par la commission spécialisée. Quant à l'annulation et à l'annulabilité, elles sont désormais du ressort du tribunal administratif. Tout cela constitue un progrès par rapport aux dispositions de la Charte communale de 1976.

La procédure de la deuxième lecture permet de créer un climat de concertation de nature à éviter le recours fréquent au tribunal administratif. Par ailleurs, la régularité de la gestion budgétaire et financière de la région est désormais garantie par l'intervention des cours régionales des comptes et ce, conformément à l'article 98 de la Constitution du Royaume.

Le titre cinq (articles 49 à 60) porte sur les attributions du président du Conseil régional et du gouverneur du chef-lieu de la région et définit leurs rapports.

Pour ce qui est des attributions respectives du président du Conseil régional et du gouverneur du chef-lieu de la région. Le souci a été de trouver un juste équilibre entre les pouvoirs du gouverneur qui est constitutionnellement l'exécutif de la région et ceux du président qui ont été étendus au maximum, dans cet esprit, un système novateur de concertation et de collaboration étroite

entre les deux responsables a été mis en place. C'est ainsi que tous les actes d'exécution pris par le gouverneur , qui est un agent de l'Etat au service de la région, doivent être revêtus du contreseing du président et le passer- outre du gouverneur du chef-lieu de la région ouvre la voie au Conseil régional d'obtenir les explications qui s'imposent et , le cas échéant , de recourir au ministre de l'Intérieur et , au delà , au tribunal administratif.

En détaillant , il convient d'affirmer que le Conseil régional est de plein droit représenté par son président ou par un vice-président au sein des établissements publics à vocation régionale, pour l'exercice de ces compétences. Le président fait appel aux services de l'Etat dans la région , de même qu'il se fait assister , dans l'exercice de ses compétences, de charges de mission et d'études. L'activité de ces hauts cadres est animée et coordonnée, sous l'autorité du président, par le secrétaire général.

Le texte prévoit également la possibilité pour le président de déléguer certaines de ses attributions à ses vice-présidents.

Le gouverneur exécute les délibérations du Conseil régional et prend les actes y afférents après avoir recueilli l'avis du président du Conseil régional, ces mesures ne peuvent, cependant, être exécutoires que si ces actes sont revêtus du contreseing du président du Conseil régional doit être donné dans un délai de 5 jours, à défaut de contreseing dans ce délai le gouverneur peut passer outre et ordonner l'exécution desdites mesures si le Conseil régional estime que les mesures d'exécution ne sont pas conforme à ses délibérations, il peut adresser au gouverneur une demande d'explication. S'il juge que la réponse est non satisfaisante il peut adopter une motion qu'il adresse au ministre de l'intérieur, lequel dispose d'un délai d'un mois pour y répondre , à défaut de réponse, le Conseil régional peut saisir le tribunal administratif qui doit statuer dans un délai n'excédant pas 30 jours.

Par ailleurs , le gouverneur doit tenir le président régulièrement informé de la mise en œuvre des délibérations du Conseil régional et répondre aux questions que lui adressent les membres du Conseil régional au cours des sessions réservées à cet effet.

Toutes ces dispositions montrent que le gouverneur est un agent de l'Etat au service de la région, ainsi qu'il a été souligné auparavant.

Le titre six (articles 61 à 64) est consacré aux dispositions relatives à la coopération inter-régionale à travers les comités inter régionaux de coopération considérés par la loi comme des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

La législation et la réglementation concernant la tutelle des régions leur sont applicables , de même que les règles, financières et comptables des Collectivités locales.

Les nouvelles modifications prévoient, par ailleurs, une augmentation du nombre des délégués des régions participant aux comités de coopération. Elles déterminent également les conditions garantissant la continuité de ces comités en cas de suspension ou de dissolution de Conseil régional.

Le titre sept (article 65 à 68) régit les finances de la région. En effet, la région dispose de moyens diversifiée de financement : impôts et taxes perçus par les Collectivités locales. Taxes additionnelles à certaines taxes (d'édilité , taxes sur les contrats d'assurance et sur les carrières) et des taxes sur les exploitations minières , les services portuaires, etc, ainsi que des produits des impôts ou des parts d'impôts d'Etat (IS. IGR. Etc).

A l'instar des autres Collectivités locales , la région aura des revenus provenant de des biens propres et des services qu'elles sera appelée à rendre ainsi que des emprunts, dons et legs.

Un fonds de péréquation et de développement régional concrétise le principe de solidarité entre les régions au profit des régions défavorisées.

Enfin, le titre huit (articles 69 et 70) contient des dispositions abrogeant le Dahir du 16 juin 1971 créant les régions économiques et prévoit des dispositions transitoires relatives à la publicité des délibérations du conseil régional en attendant la mise d'un bulletin officiel des Collectivités locales.

4. 1 L'organisation de la Région.

Selon la Loi 96-47 relative à l'organisation régionale , la région a deux organes essentiels : un conseil régional, assemblée délibérante élue, et un organe exécutif nommé en la personne du wali de la région. La question que l'on peut se poser est comment ces deux organes coexistent - ils ?

Selon les auteurs de la Loi, la coexistence de ces organes s'opère « à travers un mécanisme novateur qui privilégie la concertation, l'information et la collaboration ». L'originalité de la réforme régionale tient au rôle joué, d'un côté , par le tribunal administratif en ce qui concerne l'existence de la tutelle et les rapports entre l'organe délibérant et l'exécutif régional, et, d'un autre côté, par les cours régionales des comptes qui contrôlent les comptes et la régularité de la gestion budgétaire et financière de la région. Par ces dispositions, le législateur se veut rassurant face aux craintes causées par les attributions peu étendues du conseil régional, le rôle important de l'exécutif régional qui est en même Temps autorisé de tutelle et la subordination de l'institution régionale à l'égard du pouvoir central.²¹

4.1.1 Le Conseil Régional

Le conseil régional est un organe délibérant élu au suffrage indirect. Il a une composition hétéroclite où sont réunis des représentants des collectivités locales, des parlementaires et socio-professionnels.

Ainsi le conseil régional comprend :

²¹ – A.FADIL « la région à l'heure de la décentralisation » Renald N° 14 , p : 165.

- Des représentants des conseils communaux et des assemblées préfectorales et provinciales situés dans la région, élus au niveau de chaque préfecture et province, par un collège électoral composé des membres de ces conseils et de ces assemblées;
- Des représentants des chambres d'agriculture, d'artisanat, de commerce, d'industrie et de service, de pêches maritimes ou de leurs sections comprises dans le ressort territorial de la région, élus par un collège électoral composé des membres élus de ces chambres ou de leurs sections;
- Des représentants de salariés, exerçant leur activité dans la région²², alors qu'ils étaient exclus de l'assemblée consultative régionale de 1971.

Aussi, siègent au sein du conseil régional avec voix consultative, les parlementaires (membres de la chambre des conseillers et de chambre des représentants) de la région et les présidents des assemblées préfectorales et provinciales sises dans son ressort territorial.

Une fois élus, les conseillers régionaux élisent à leur tour, parmi eux, pour une durée de trois ans renouvelable, un président et des vice-présidents qui forment le bureau du conseil régional. Pour procéder à cette élection qui a lieu au scrutin secret, le conseil régional est convoqué par le Wali de la région et présidé par le doyen d'âge, c'est-à-dire, le plus âgé.

Le conseil régional est forcé de former des commissions permanentes, elles sont au nombre de sept, elles ont pour mission d'examiner les questions régionales d'ordre financier, social, économique et culturel. Elles n'ont pas de capacité de décision. Les commissions permanentes à constituer sont les suivantes :

- La commission des questions financières et budgétaires;
- La commission des questions de planification et de l'aménagement du territoire;
- La commission des questions économiques et sociales et de la promotion de l'emploi;
- La commission des questions de l'urbanisme et de l'environnement;

²² – Les articles 142 et 143 du nouveau code électoral .

- La commission des questions de santé et d'hygiène;
- La commission des questions de l'enseignement, de la culture et de formation professionnelle;
- La commission de l'agriculture et du développement rural (article 36).

Enfin, c'est le président du conseil régional qui préside l'assemblée délibérante et c'est lui qui représente la région au sein des établissements publics à vocation régionale (article 49).

4.1.2 L'organe Exécutif

L'exécution des délibérations du conseil régional est confiée au wali de la région, un fonctionnaire d'état. Il procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, conclue les marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services; il exécute le budget et établit le compte administratif²³ et il prend des arrêtés à l'effet d'établir les taxes, redevances et droits divers. Il accomplit tous ces actes conformément aux délibérations régionales (article 55). Aussi, il représente la région en justice (article 56) et en constitue l'ordonnateur (article 67).

Le wali de la région assiste aux séances du conseil régional (article 26) et aussi de ses commissions permanentes (article 36), assiste aux délibérations et peut même être entendu à la demande du président. Il lui revient de convoquer les fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics exerçant sur le territoire de la région pour participer, à titre consultatif aux travaux du conseil et de commissions.

Pour l'exécution des délibérations du conseil régional, le wali de la région est tenu de recueillir l'avis du président du conseil et les mesures prises par le premier doivent être contresignés par le second dans un délai de cinq jours à compter de leur réception. « A défaut de ce contresigning dans ce délai, le

²³ – pendant que le conseil régional examine le compte administratif, le Wali de la région assiste aux travaux de la Séance, mais il se retire au moment du vote .

gouverneur peut décider de passer outre et ordonner l'exécution de ses mesures » (article 54).

4.2 Les Ressources Financières de La Région

Les ressources financières de la région sont énumérées dans le chapitre unique du titre VIII de la loi intitulé « finances de la région ». Elles ont plusieurs origines.

L'article 65 de la loi stipule « l'établissement , l'exécution et le règlement du budget de la région sont effectués conformément aux dispositions du Dahir portant loi n° 1-76-584 du Chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation des finances des Collectivités Locales ».

Ainsi, il y a des ressources fiscales propres à la région et des ressources fiscales transférées par l'Etat à la région.

4.2.1 Les Ressources Fiscales Propres à La Région

Les ressources fiscales de la région, variées dans leurs modalités, sont de deux ordres : la taxe sur les permis de chasse, la taxe sur les exploitations minières et la taxe sur les services portuaires, d'une part, et les taxes additionnelles qui consistent à opérer des prélèvements supplémentaires sur les impôts existants, d'autre part.

Ce dernier procédé touche la taxe d'édilité (taxe additionnelle de 5 à 10 %), la taxe communale sur l'extraction des produits de carrières et la taxe sur les contrats d'assurance. Le produit de cette dernière taxe additionnelle sera affecté au fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements et réparti entre les régions au prorata de la population par décision du ministre de l'intérieur après visa du Ministre des finances.

4.2.2 Les Ressources Fiscales Transférées par L'Etat à La Région

En plus des ressources fiscales propres, la région bénéficie des recettes provenant du produit, des impôts ou parts d'impôts dont l'Etat se désiste au profit de la région, notamment l'impôt sur les sociétés, l'impôt général sur le revenu et une taxe additionnelle sur la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles. La région reçoit également de l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public des subventions.

D'un autre côté, le budget de la région est alimenté par les fonds de concours, les rémunérations diverses pour services rendus, les revenus du patrimoine de la région et de ses participations, les recettes diverses et autre ressources prévues par les lois et règlements en vigueur et les dons et legs.

5. La Région Lieu de Représentation et D'expression D'intérêts Régionaux

Les apports de la Loi sur la région sont très importants, ils sont au nombre de deux : d'un côté, la région est un cadre de représentation et d'expression des intérêts régionaux, d'un autre côté, elle constitue un outil de choix du développement économique. Avec la nouvelle Loi sur la région, la région est devenue un cadre de représentation et d'expression d'intérêts régionaux.

5.1 La Région Lieu de Représentation.

Dans son premier article, la loi n° 47- 96 stipule dans son alinéa 2 que « les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu pour une durée de six ans, conformément à la législation en vigueur ».

Par les dispositions visées par cet alinéa, le législateur marocain a voulu réaliser une représentation aussi large que possible des différents acteurs dans le ressort de la région.

C'est pourquoi que le conseil régional, organe délibérant, se compose de plusieurs catégories de représentations élus au suffrage, indirect (au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste)²⁴.

Ainsi le conseil régional se compose :

a- Des représentants élus des collectivités locales, en l'occurrence :

- des représentants des conseils communaux élus au niveau de chaque préfecture et province par un collège électoral composé des membres élus desdits conseils ;
- des représentants des assemblées préfectorales et provinciales élus au niveau de chaque préfecture et province par un collège électoral composé des membres élus desdites assemblées.

b- Des représentants des chambres professionnelles élus par un collège électoral composé des membre élus des chambres :

- d'agriculture ;
- d'artisanat ;
- de commerce , d'industrie et de services ;
- des pêches maritimes .

c- Des représentants des salariés élus par un collège électoral composé au niveau régional par :

- Les délégués des personnels des entreprises ;
- Les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires prévues par le statut général de la fonction publique et les statuts particuliers du personnel communal et des personnels des établissements publics.

d- Peuvent assister aux réunions du conseil régional avec voix consultative :

- Les membres du parlement (chambre des représentants et chambre des conseillers) élus dans le ressort territorial de la région ;

²⁴ – Dahir du 2 Avril 1997 formant code électoral .

- Les présidents des assemblées préfectorales et provinciales sises dans la région.

La répartition du nombre de conseillers à élire dans chaque région est fixée par le décret n° 2- 97- 246 du 17 Août 1997.

Non seulement la région est un cadre de représentation, mais aussi un support d'expression des intérêts.

5.2 La Région Lieu d'expression d'intérêts Régionaux

La collectivité régionale , en plus de ses compétences propres, ou celles transférées par l'Etat, a cette possibilité de proposer, de suggérer ou de donner son avis dans de nombreuses matières qui relèvent de la compétence de l'Etat ou d'une autre collectivité publique (sauf les affaires à caractères politique).

Ainsi cette fonction d'expression des intérêts régionaux est consacrée par l'article 9 de la Loi sur la région. A ce titre le conseil régional :

- Propose à l'administration et aux autres personnes de droit public, les actions à entreprendre pour promouvoir le développement de la région lorsque lesdites actions dépassent le cadre des compétences de ladite région ou excèdent ses moyens ou ceux mis à sa disposition ;
- Propose la création et les modes d'organisation et de gestion des services publics régionaux, notamment par voie de régie directe , de régie autonome ou de concession ;
- Suggère toute mesure concernant le choix des investissements à réaliser dans la région par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ;
- Donne son avis sur les politiques d'aménagement du territoire national et d'urbanisme et leur instruments ;
- Donne son avis sur la politique d'implantation, dans la région, des établissements universitaires et des hôpitaux.

Il faut bien noter que la Loi 47- 96 a fait de la création des services publics régionaux une affaire nationale, alors qu'il était beaucoup plus logique et

préférable d'en faire une compétence propre à la collectivité régionale. En effet, la création et la gestion des services publics régionaux constitue l'un des moyens essentiels de tout décollage économique visant le développement.

Bien plus que ce rôle de représentation et d'expression des intérêts régionaux, la collectivité régionale constitue dans l'état actuel un moyen de choix de développement économique.

6. La Région un Espace du Développement Socio-Economique

Le développement régional et local constitue un sujet de grand intérêt pour les pouvoirs publics et pour l'ensemble des citoyens en général et ce, du fait que ce domaine concerne directement la vie quotidienne des habitants, et qu'il est étroitement lié au développement économique et social en général et spatial en particulier.

L'intégration des collectivités Locales et du développement régional et Local dans le cadre de la stratégie nationale de développement, s'est assurée progressivement et parallèlement à l'évolution du niveau de développement général du pays dans les domaines politiques, économique, social et culturel²⁵.

La période des années 70 constitue une étape historique en matière de régionalisation ; ainsi, un nouvel fût donné à la politique régionale, dans le cadre de la préparation du plan quinquennal 1973 – 1977 pour le développement économique et social, en exécution des orientations Royales données le 3 Avril 1971 et qui expriment la volonté politique au plus haut niveau, visant le développement de toutes les provinces, dans le cadre d'une politique régionale dont le plan définit les moyens de sa réalisation.

Avec la loi n° 47 – 96 sur la région, promulguée le 2 avril 1997, la région est érigée en collectivité locale, jouissant de la personnalité morale et de

²⁵ – Document accompagnant le plan de développement économique et social 2000- 2004 p : 14.

l'autonomie financière , elle est devenue un espace et un moyen du développement économique et social.

Le renforcement des moyens humains et financiers de la région ainsi que l'amélioration de ses rapports avec les autres intervenants sur la scène Locale, à servir , l'Etat, les organismes publics et semi-publics, la société civile et le secteur privé ; exige la collectivité régionale de jouer un rôle d'avant – garde, sur le plan de satisfaction des besoins essentiels de la population, notamment en matière de prestations socio – économiques de base.

La région est donc nécessaire à l'heure actuelle du moment où elle permet de répondre à des questions complexes où se mêlent des impératifs politiques et des nécessités économiques : crise de l'Etat , nécessité de la démocratie décentralisée, efficacité des décisions et adaptation territoriale des politiques économiques, promotion du pluralisme se matérialisant par la conciliation entre l'unité nationale et la diversité des régions. Le tout se résume dans la nécessité d'un développement régionale²⁶ .

6.1 Le Rôle de La Région dans la Planification

Le paragraphe 2 de l'article sur la région précise que le conseil régional « élabore le plan de développement économique et social de la région, conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national de développement et dans la limite des moyens propres et de ceux mis à sa dispositions ». ce même paragraphe montre que le plan de développement économique et social de la région est transmis au conseil supérieur de la promotion nationale et du plan pour approbation.

Ceci montre que le législateur accorde une importance si particulière au plan de la région. En effet, et contrairement aux plans des autres collectivités Locales approuvés par l'autorité de tutelle (ministère de l'Intérieur), qui est une autorité

²⁶ – M.EL YAAGOUBI, les particularités de la régionalisation au Maroc, Renald n° 33 .

administrative, le plan de la région doit nécessairement recevoir l'approbation d'une institution constitutionnelle, de nature politique, présidée de surcroît par Sa Majesté Le Roi²⁷. Ce plan prend en pratique la forme de programmes pluriannuels d'équipement.

Il faut citer qu'à l'occasion de la préparation du plan de développement économique et Social 2000 – 2004 , les plans régionaux élaborés selon les orientations du gouvernement intègrent les composantes de tous les programmes locaux et provinciaux établis dans la région.

Certes, c'est sur la base des plans régionaux, et suivants les priorités établies, que le plan national de développement est définitivement arrêté. Les pouvoirs publics voulaient accréditer l'idée que la planification ne peut rester entre les seules mains de l'administration centrale mais qu'elle doit être le résultat d'une collaboration des populations locales à l'élaboration des programmes de développement, et cela dans le cadre d'institutions appropriées²⁸.

Belbachir précise que « Ainsi donc la pyramide se trouve inversée. Avant ...le plan national était conçu et préparé au sommet de la hiérarchie ... L'Administration concevait les projets à tous les échelons (régional provincial, local) ... Actuellement, le processus d'élaboration du plan national prend son départ à la base c'est à dire de la commune urbaine ou rurale ...Les informations ainsi réunies sont transmises à la province qui à son tour, formule des propositions pour l'ensemble du territoire. Dans un troisième temps , les indications sont groupées au niveau de la région qui les formule en un programme cohérent qu'elle adresse par la suite au gouvernement ²⁹ ».

6.2 Le Rôle de La Région dans L'Aménagement du Territoire

Dans le cadre de ses compétences propre, le conseil régional «élabore un schéma régional d'aménagement du territoire, conformément aux orientations et

²⁷ – Article 32 de la constitution .

²⁸ – Discours Royal d'Erfoud, 22 mars 1974, annuaire de l'Afrique du Nord, CNRS, Paris 1975, p : 797.

²⁹ – S.Belbachir, « le fonctionnement de l'administration locale » de la tutelle à la coexistence, colloque national sur les collectivités locales , dec 1977, Marrakech, p : 86 – 87 .

objectifs retenus au niveau national ».Le paragraphe 3 de l'article 7 précise que le schéma régional d'aménagement du territoire est transmis par le conseil supérieur de la promotion nationale et du plan pour approbation.

Rousset affirme que « l'approfondissement de la connaissance des problèmes de l'aménagement du territoire ayant en effet démontré que celui-ci ne pouvait être conduit qu'à l'intérieur de régions préalablement déterminées, il était naturel d'y associer même de façon progressive les représentants des populations. Trop d'échecs dans les actions entreprises antérieurement en matière de développement s'expliquent largement par l'incompréhension de leurs finalités de la part de ceux qui devaient en être les bénéficiaires ; on se devait donc de tenter, grâce à des institutions appropriées de leur fournir un cadre de consultation et de discussion effectif, et peut être plus tard, de décision³⁰ ».

³⁰ – M.Rousset , « L'aménagement du territoire et la régionalisation au Maroc » BIIAP, n°31, 1974, p.481.

7. Les Insuffisances du Système de Décentralisation

Avec la Loi n° 47- 96, une nouvelle étape est franchie. Mais de nombreuses contraintes restent à surmonter qui conditionnent les développements ultérieurs de la réforme en cours. La décentralisation régionale ne peut être le seul résultat des textes juridiques, ceux-ci à eux seuls ne peuvent garantir et assurer sa réalisation ; un certain nombre de conditions humaines , matérielles et socio-économiques servent de toile de fond pour sa mise en œuvre globale. Elle est aussi tenue de respecter les règles du jeu territorial qui expliquent son encadrement par de solides barrières tenant de rempart face à d'éventuels débordements³¹ .La Loi sur la région présente une série d'insuffisances :

La première est liée au système de décentralisation choisi, la seconde est due à l'absence de texte juridiques d'accompagnement susceptibles de permettre la concrétisation des objectifs voulus, ainsi que les disparités inter et intra régionales toujours maintenues.

On avait cru que l'élaboration de la Loi sur la région aurait pu être l'occasion de franchir un pas dans le sens d'une décentralisation poussée. Mais hélas, il n'en a rien été. Le législateur a emprunté aux chartes provinciale et communale successivement des mécanismes qui maintiennent la décentralisation régionale en particulier dans un état peu avancé : un rôle prépondérant est accordé au représentant de l'Etat, de même, que le régime de la tutelle est toujours contraignant, ainsi que l'absence de textes juridiques d'accompagnement. Le processus de décentralisation régionale, comme d'ailleurs les réformes administratives territoriales menée antérieurement, est affrontée à l'ambivalence du système politique marocain qui oscille entre deux références opposées :

D'un côté la tradition du Makhzen , qui reflète une certaine réalité, sociologique et politique bien ancrés dans l'histoire du pays ³²et dont « L'ignorance de la règle de droit ... (Le) clientélisme, (Le) patronage, (La) personnalisation du

³¹ – A.FADIL , « La région à l'heure de la décentralisation » Remald n° 14, p : 193 .

³² – R.Chrifi, op. cit. o ; 27 – 39 .

pouvoir, (La) valorisation de l'autorité sur la liberté »³³ constituent les traits dominants, d'un autre côté, l'Etat de droit qui ne peut reposer que sur un degré sans cesse plus d'institutionnalisation du pouvoir et suppose que soient intégrés les éléments de droit et de liberté dans la gestion des affaires publiques pour relever les défis auxquels le pays est confronté. Il n'est pas surprenant que, dans un tel contexte, un décalage existe entre les principes normatifs établis et la pratique réelle dans affaires publiques, entre le discours sur la décentralisation et la réalité de sa mise en oeuvre³⁴.

7.1 Une Prépondérance du Rôle du Représentant de l'Etat

C'est l'article 54 de la Loi sur la région qui attribue au gouverneur du chef-lieu de région la qualité d'organe exécutif des délibérations du conseil.

Conformément aux délibérations du conseil régional, le gouverneur du chef-lieu de la région, dans les conditions prévues à l'article 54 :

- Procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, conclut les marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services ;
- Exécute le budget et établit le compte administratif ;
- Prend des arrêtés à l'effet d'établir les taxes, redevances et droits divers conformément à la législation en vigueur en la matière ;
- Il représente la collectivité régionale en justice.

D'un autre côté, lorsque le président du conseil régional s'abstient ou refuse de prendre les actes qui lui sont légalement impartis, le gouverneur du chef-lieu de la région peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office.

Les mesures prises par le gouverneur du chef-lieu de la région en exécution des délibérations de l'assemblée ne peuvent être exécutoires que si elles sont revêtues du contreseing du président du conseil régional, qui doit être donné dans les cinq jours à compter de leur réception.

³³ – A.Sedjari. « Production et reconstruction ... » In op . cit ., p : 96.

³⁴ – A.FADIL « La région à l'heure de la décentralisation » Remald n° 14, p : 215 .

« A défaut de ce contreseing dans ce délai, le gouverneur peut décider de passer outre et ordonner l'exécution desdites mesures » (articles 54).

Il faut remarquer que le législateur a essayé de tempérer le rôle si important de l'agent de l'Etat .

D'un côté, le gouverneur du chef-lieu de la région est tenu d'informer régulièrement le président de la mise en oeuvre des délibérations du conseil régional.(article 54).

D'un autre côté, au cours des trois sessions, et à la demande du président , des séances publiques peuvent être réservées aux réponses du gouverneur du chef-lieu de la région aux questions posées par les membres du conseil régional. (article 54)

Enfin, le président du conseil régional peut adresser une demande d'explication au gouverneur de chef-lieu de la région, si le conseil saisi à son initiative ou par le tiers de ses membres, estime que les mesures d'exécution ne sont pas conformes à ses délibérations.Si dans un délai de 8 jours , le conseil régional n'a pas reçu de réponse ou juge celle-ci non satisfaisante, il peut adopter à la majorité absolue de ses membres, une motion à ce sujet adressée au Ministre de l'Intérieur. Cette motion est transmise sans délai par les soins du gouverneur du chef-lieu de la région au Ministre de l'Intérieur qui dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de ladite motion pour y répondre. A défaut de réponse, le conseil régional peut saisir le tribunal administratif dans un délai de trente jours, à compter de l'expiration du mois fixé pour la réponse du Ministre de l'Intérieur. Le tribunal administratif doit statuer dans un délai n'excédant pas (30) jours à compter de la date de sa saisine (art 60).

7.2 Un Régime de Tutelle Contraignant

Les modalités de la tutelle sur la région reprenaient les mécanismes classiques et ne diffèrent sur celles exercées sur la commune et la province que sur quelques points. Elles sont réglementées par la loi dans un sens partiellement nouveau en associant le juge administratif. En effet, les procédés administratifs de tutelle et le contrôle juridictionnel coexistent. Il est à souhaiter que les premiers se restreignent à mesure que se développe la décentralisation régionale.

De la même façon qu'à l'égard des collectivités infra-régionales, la tutelle sur la région s'exerce sur les personnes et sur les actes.

7.2.1 La Tutelle sur les Personnes

La tutelle sur les personnes s'exerce tout d'abord sur les conseillers régionaux pris individuellement, ensuite sur le président du conseil régional, et, enfin, sur le conseil régional dans son ensemble.

La tutelle sur les conseillers régionaux s'exerce par la démission d'office. Celle-ci est prononcée par un arrêté motivé du ministre de l'intérieur à l'encontre de tout conseiller régional n'ayant pas répondu à deux convocations successives ou ayant refusé, sans excuse valable, de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur. La démission d'office est précédée de l'audition des explications de l'intéressé. Dans cette hypothèse, le conseiller démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an à partir de la date de l'arrêté de démission sauf en cas de renouvellement général des conseils régionaux (art 33).

Le président du conseil régional et les vice-président peuvent être suspendus pour une durée maximum d'un mois par arrêté motivé du ministre de l'intérieur publié au bulletin officiel après avoir été entendus ou admis à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés. Mais il ne s'agit là que

d'une mesure provisoire. La révocation, sanction plus grave, est prise par décret motivé. Le président et les vice-présidents révoqués ne peuvent être réélus aux fonctions dont ils ont été écartés pendant un an à compter de la date d'effet de ce décret sauf en cas de renouvellement général du conseil (art 17). La tutelle sur le conseil régional pris dans son ensemble peut aboutir à la suspension ou à la dissolution.

La loi sur la région prévoit deux sortes de suspension :

- D'une part, elle est décidée s'il y a urgence par arrêté motivé du ministre de l'intérieur publié au bulletin officiel pour une période n'excédant pas trois mois (art 19).

Dans ce cas, la motivation destinée à éviter l'arbitraire, doit contenir des explications sur l'urgence qui est une condition de la sanction;

- D'autre part, le conseil régional est suspendu de plein droit jusqu'à ce qu'il soit complété, lorsqu'il a perdu la moitié ou plus de ses membres par suite de démission, décès ou toute autre cause (art 20).

Mais la principale mesure de tutelle qu'il est possible de prendre à l'encontre du conseil régional est la dissolution. Celle-ci est décidée par décret motivé publié au bulletin officiel (art 19). Malgré la gravité de cette mesure, la loi ne mentionne pas les motifs qui pourraient la fonder. Elle n'exige pas explicitement, comme pour la dissolution du conseil communal, la délibération de ce décret en conseil des ministres. Il semble que la motivation doit être sérieuse et strictement contrôlée par le juge.

7.2.2 La Tutelle sur les Actes

A la tutelle sur les personnes s'ajoute la tutelle sur les actes du conseil régional qui est aussi contraignante. Elle consiste dans un contrôle a priori très étendu portant sur l'opportunité et un autre relatif à la légalité des délibérations.

Le contrôle d'opportunité revêt principalement la forme de l'approbation expresse. En effet, toutes les délibérations du conseil régional prises dans les domaines énumérés à l'article 41 ne peuvent recevoir exécution qu'après approbation par l'autorité de tutelle. Cet article couvre les objets suivants :

- Budget régional;
- Emprunts à contracter, garanties à consentir;
- Ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédits;
- Ouverture de comptes spéciaux;
- Virement d'article à article;
- Acceptation ou refus de dons et legs;
- Fixation...du mode d'assiette, des tarifs et des règles de perception de diverses taxes, redevances et droits divers perçus au profit de la région;
- Concession, gérances et autres formes de gestions des services publics régionaux, participation à des sociétés d'économie mixte et toutes questions se rapportant à ces différents actes;
- Acquisitions, aliénation, transactions ou échanges portent sur les immeubles du domaine privé, actes de gestion du domaine public.

Toutes ces matières doivent être approuvées par le ministre de l'intérieur dans un délai de trente jours à compter de la date de réception de la délibération.

Le défaut de décision dans ce délai vaut approbation tacite. L'approbation ou le refus motivé est notifié au président du conseil régional par l'intermédiaire du Wali de la région. Dans le cas d'un refus, le conseil régional a la possibilité de saisir le tribunal administratif dans un délai de huit jours à compter de la date de la notification du refus. Le délai de trente jours peut être prolongé une seule fois et pour la même durée par décret motivé pris sur proposition du ministre de l'intérieur (art 43).

Au vu de cette liste des matières relevant du régime de l'approbation expresse, il est à signaler que celle-ci s'étend presque à l'ensemble des compétences à

caractère financier du conseil régional, de telle sorte qu'elle pèse lourdement sur sa capacité d'initiative et la diminue.

Les autres délibérations dont l'objet ne figure pas dans l'article 41 sont adressées dans la quinzaine par le président du conseil régional au wali de la région. Elles sont exécutoires si dans un délai de vingt jours, le wali de la région n'y fait pas opposition dans le cas de nullité ou d'annulabilité.

Le contrôle de légalité qui s'exerce a posteriori est organisé sous la forme de la nullité de droit et de l'annulabilité. Il vient d'être réaménagé légèrement par rapport à celui retenu jusqu'ici pour les autres collectivités locales. Le réaménagement consiste en ce que les affaires d'annulation des délibérations du conseil régional ne sont plus de l'autorité de tutelle, mais de celle du tribunal administratif. A ce titre, il apparaît plus libéral.

Aux termes de l'article 45, les délibérations relatives à des objets qui ne sont pas compris dans les attributions du conseil régional afin d'éviter que ce dernier n'outrepasse ses compétences et n'empiète sur le domaine propre de l'Etat ou sur celui des autres collectivités locales, et celles prises en violation de la législation et de la réglementation, sont nulles de plein droit. La nullité est prononcée à tout moment par le tribunal administratif dont la saisine est assortie de la suspension de l'exécution de la délibération. Enfin, l'initiative de la demande d'annulation appartient à l'autorité de tutelle ou à toute personne intéressée.

L'annulabilité vise les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil régional intéressés soit en leur nom propre, soit comme mandataires à l'affaire qui en a fait l'objet. Là aussi, l'annulation est déclarée par le tribunal administratif soit à la demande du wali de la région pendant un délai de trente jours à compter de sa saisine par ce dernier, soit à la demande de toute partie intéressée. En revanche, contrairement à l'article 45, seul le recours introduit par l'autorité de tutelle est suspensif (art 46).

Il appartient désormais au juge administratif de vérifier la régularité juridique des actes du conseil régional et leur conformité à la règle de droit, et de garantir

la neutralité de ses délibérations en vue de protéger à la fois les administrés, la collectivité elle-même et l'Etat contre les représentants de cette collectivité.

7.3 Absence de Textes Juridiques D'Accompagnement

L'article 7 de la loi sur la région énumère les compétences que le conseil régional peut exercer à titre propre dans son ressort territorial. Cependant, il peut très bien y avoir chevauchement avec les attributions des autres collectivités locales, notamment les communes qui, elles ont une compétence générale.

L'article 7 ne fait pas apparaître clairement que les compétences de la région sont exclusives. Il y a là une première défaillance qu'il faut combler en précisant les limites des interventions de chaque collectivité locale ainsi que le niveau et la nature de ces interventions. Il y a aussi de préciser la hiérarchie des normes qui seront édictées dans des matières communes comme par exemple la protection de l'environnement ou la promotion des spécificités architecturales.

Ce serait plus préférable si le législateur avait du préciser et délimiter avec exactitude les compétences de façon horizontale, en fixant pour chaque matière les limites de l'intervention de chaque catégorie de collectivités locales.

La seconde défaillance, qui est plus importante, concerne la carence totale de textes législatifs ou même réglementaires qui permettent à la région de bien jouer son rôle et d'exercer effectivement ses attributions. Les mesures à prendre en matière professionnelle demeure toujours une affaire nationale alors qu'il serait souhaitable qu'elle soit une affaire régionale, surtout les matières d'actions nécessaires à la promotion de l'emploi. Compte tenu de l'importance de cette dernière compétence, il est nécessaire qu'un texte législatif intervienne pour permettre à la région d'octroyer par exemple des prêts, d'aider les entreprises qui sont en difficultés, voir même accorder des primes sous forme d'encouragement à la création d'emploi (le cas de la France).

On croit que sans cela, les compétences de la région risquent de rester théoriques, et par conséquent la décentralisation régionale sera vidée de son contenu réel.

Il est vrai que la réforme régionale est une œuvre si laborieuse et de longue haleine. Mais sa réussite ou son échec sont tributaires des mesures d'accompagnement qui ne sont pas seulement techniques. Tout d'abord, elles résident dans une véritable déconcentration. Et ensuite, une solide localisation des structures et des activités économiques au niveau régional constitue un atout précieux.

La décentralisation au niveau régional ne saurait être envisagée sans un mouvement parallèle de déconcentration. Cette dernière n'est plus à considérer comme simple substitut administratif à l'absence de déconcentration, elle devient un corollaire indispensable de la réussite de cette dernière.

Devenue corollaire nécessaire de la décentralisation, la déconcentration est envisagée à partir du début des années quatre-vingt-dix comme un objectif en soi.

C'est ainsi que les pouvoirs publics ont d'abord cherché à modifier les rapports verticaux entre les services centraux et leurs services extérieurs, pour rationaliser l'action de l'Etat sur le territoire. Or, lorsqu'on passe en revue l'évolution de la décentration et la déconcentration, force est de constater que la première s'est largement effectuée au détriment de la deuxième.

On peut même dire que la déconcentration est restée jusqu'à ces dernières années, extrêmement limitée. Elle est considérée comme << le parent pauvre >> de la réforme administrative, alors qu'elle est censée servir de complément, de contrepoids et de corollaire à la décentralisation.

Mais l'apport principal de la politique de décentralisation territoriale à la réforme administrative réside dans la relance de la déconcentration, avec le lot des mesures prises dans la foulée de la lettre Royale du 9 Janvier 2002 adressée au Premier ministre au sujet de la gestion déconcentrée de l'investissement. Il est

certain qu'une telle réforme n'aurait jamais eu lieu si la politique de la décentralisation territoriale n'avait pas mis à nu le poids négatif de la défaillance de la déconcentration -ou ses multiples insuffisances- fait peser sur le système de gouvernance territoriale dans sa globalité.

Aussi la décentralisation régionale que l'on cherche à instaurer a besoin, pour être effective, de son pendant économique-financier. A ce propos, la paire privatisation/ régionalisation est présentée une solution aux inégalités régionales et à la concentration des activités, des services, des moyens, des établissements industriels, financiers et commerciaux qui conduit inévitablement à la concentration du pouvoir économique.

Parmi les objectifs assignés à la privatisation figure celui d'«assurer le développement et le renforcement des économies régionales». C'est ce qui nous portons à la politique de régionalisation poursuivie dans tous les domaines. Nous mettons à profit l'abandon par l'Etat de certaines entreprises publiques pour poursuivre résolument cette politique. A cet égard, nous pourrions décider que certaines entreprises privatisées seront, par priorité, réservées à des personnes ou des groupes des personnes appartenant à la région où se trouve le siège de l'entreprise ou leurs filiales. De cette façon, l'activité régionale se trouvera vivifiée et les habitants de la région pourront, par l'emploi, par l'accès aux biens et services produits par l'entreprise, nouer plus fortement les liens de solidarité régionale. Ainsi, la région, au-delà de son existence administrative, accroîtra la dimension économique qui lui est nécessaire"³⁵ .

³⁵ – ce discours à l'occasion de l'ouverture de la session du printemps de la chambre des représentants du 8 avril 1988, constitue le préambule de la loi autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, promulguée le 11 avril 1990 par le dahir n° 1 – 90 – 01 .

8. Disparités Inter et Intra Régionales au Maroc

La région économique s'est avéré une nécessité pour les pouvoirs publics dès le début pour remédier aux déséquilibres spatiaux économiques par la colonisation. En effet, il fallait abolir la discrimination entre le Maroc inutile, réduire la prédominance du littoral atlantique sur l'intérieur du pays et celle des grandes villes sur les campagnes.

Cependant, la conception qui avait l'Etat de la région était un peu floue. Il n'avait pas envisagé une perception claire de ce que la région devait être à long terme.

En plus, cet assemblage de plusieurs provinces déjà existantes en régions économiques, explique cette simplicité de ce découpage. C'est ainsi que les 7 régions économiques sont formées en 1971. leur configurations n'a pas reflété de profondes transformations spatiales, économiques et humaines.

En 1997, l'Etat a décidé de procéder à un nouveau découpage régional: découpage du territorial marocain en 16 régions, sans pour autant que soit défini au préalable ni la stratégie du découpage, ni l'objectif attendu.

La constitution des nouvelles régions érigées sur le même principe que celui des régions économiques de 1971. Il s'agit d'un assemblage de provinces dont le nombre est plus réduit qu'auparavant pour la constitution d'une région dont la nomination se réfère au(x) nom(s) de (s) capitale (s) de province (s), ex: Région Taza- Al Hoceima, Oued Ed-dahab-Lagouira....

Ainsi, la régionalisation au Maroc, réalisé à partir d'assemblage de plusieurs provinces a eu pour conséquence des disparités de richesse et de développement entre les provinces d'une même région et entre les régions elles-mêmes. Les disparités et les déséquilibres économiques et socio-spatiaux auxquels la régionalisation a voulu remédier, se sont en fait amplifiés.

8.1 Disparités Démographiques

« Il n'est de richesse que d'hommes » disait déjà Jean Bodin (de même Ibn Khaldun en fait de la taille de la population un facteur du développement), il y a des siècles. Les liens entre le développement économique d'un territoire et les ressources humaines que celui-ci abrite sont en effet essentiels et importants. La répartition spatiale de la population et son évolution selon les régions économiques du pays, voir même les nouvelles régions reflète un déséquilibre significatif et des disparités profondes.

Tableau n°1 : Evolution et répartition de la population selon les régions économiques (en nombre d'habitants).

<i>Régions</i>	<i>1971</i>	<i>1982</i>	<i>1994</i>
Nord Ouest	2999469	4105387	5646733
Centre	3973128	5556658	6931336
Centre-Nord	1894134	2397689	3042311
Centre- Sud	1224737	1512046	1903791
Tensift	2456487	2944591	3546710
Sud	1714547	2424808	3234020
Oriental	1114345	1475376	1768692

Source: Recensements Généraux de la population, Direction de la Statistique, Rabat.

D'après ces chiffres, on constate que l'évolution de la répartition de la population du Maroc s'est faite vers un renforcement des régions riches. A titre d'exemple, on constate que la population des régions du Centre et du Nord-ouest est passée de 45,3% en 1971 à 48,3% de la population totale du Maroc en 1994. Les régions atlantiques, plus riches économiquement, connaissent une dynamique démographique soutenue alors que le sud et l'Oriental se vident.

Les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1994 montre que la région du Centre d'une superficie de 5,9% du territoire national, concentre à elle seule plus d'un quart de la population du pays (26,6%). Il en est de même pour la population urbaine et rurale du Maroc (respectivement 31,4% et 21,3%). Cette situation est liée à la concentration des activités économiques dans les régions ouvertes sur la façade maritime atlantique.

Ainsi, la régionalisation n'a pas pu retenir les populations démunies dans les régions du Sud, du Centre Nord et dans l'Oriental.

8. 2 Disparités et Excentricité des Pôles Dynamisant les Espaces inter et intra Régionaux.

Il n'est pas superflu de rappeler les notions de périphérie, de centre ou plus précisément le modèle centre périphérie utilisé depuis les années 1960 par les théoriciens de la dépendance à l'échelle mondiale, le modèle centre périphérie est un cadre théorique d'une approche géographique systémique qui peut être transposé aux différents niveaux de l'échelle spatiale :

- Au niveau du Monde le Centre inclut les pays industriels (Amérique du Nord, Union Européenne, Japon), la périphérie étant l'ensemble des pays en développement (pays du Sud)
- Au sein d'un même pays on peut distinguer une région Centre et une périphérie dans le reste du territoire
- A une échelle plus réduite, au niveau d'une métropole il y a d'une part un centre-ville et d'autre part des quartiers périphériques.

Selon ce modèle les différents flux de personnes, de marchandises, de capitaux et d'informations reflètent une situation de dépendance. Le centre favorisé et économiquement en avance, attire à lui les investissements, alors que la périphérie dominée est soumise à des prélèvements. A l'instar du Maroc, plusieurs pays du monde ont connu cet état de fait avec leur lot de régions

périphériques sous développées: le Mezzogiorno en Italie jusqu'aux années 1950, le Nordeste du Brésil, l'Estrémadure en Espagne...

Au Maroc, les régions périphériques accusent un retard manifeste par rapport à la région Centre au niveau des infrastructures, des investissements et du développement économique et social. Ce sont des espaces à la fois excentrés, plus ou moins enclavés et isolés qui participent faiblement au fonctionnement de l'espace national. Leur éloignement s'exprime à la fois en distance par rapport au centre, mais aussi en coût et en temps que nécessite le déplacement entre le centre et les périphéries. Ainsi, le coût des carburants nationaux, fixé en fonction de l'éloignement par rapport aux centres de raffinage de pétrole qui se situent dans la région Centre (Mohammadia et Sidi Kacem), a une incidence sur les prix des marchandises. Le coût élevé des transports est un handicap pour les activités économiques dans les régions excentrées, d'autant plus que les infrastructures de transports, qui sont un instrument de développement régional et d'intégration, y sont insuffisantes. Les réseaux des voies de communication se caractérisent par une faible densité: desserte par des routes secondaires ou tertiaires principalement, par une voie ferrée unique non électrifiée (dans l'Oriental), voire absence de réseau ferroviaire (provinces sahariennes), inexistance d'équipement pour conteneurs dans certains ports (Nador pour l'Oriental...) la part des régions excentrées dans l'équipement industriel à l'échelle nationale est restée insignifiante malgré l'amorce d'une politique de décentralisation visant à créer des "pôles de développement" régionaux pour faire contrepoids à l'axe industriel atlantique depuis 1973 avec la promulgation de codes d'investissements industriels et la création de zones industrielles.

Quelques aspects de l'échange inégal à travers le territoire national :

a)- Des échanges commerciaux faibles et déséquilibrés: la structure des échanges entre la région Centre et les espaces périphériques traduit une faiblesse du point de vue volume et tonnage et un déficit en valeur aux dépens des régions excentrées. Cela est dû à l'éloignement, au coût élevé des transports, à

l'insuffisance des infrastructures, mais aussi à la consommation par la population des régions périphériques d'articles de contrebande et à l'apport de marchandises d'Europe par les RME. Alors que les régions excentrées expédient vers l'axe Casablanca-Kénitra des matières premières minières, agricoles, des produits d'élevage, de pêche...elles réceptionnent des produits pétroliers, alimentaires (sucre, blé, huile...), des articles industriels, des produits chimiques et divers confectionnés ou redistribués par Casablanca.

b)- Des disponibilités monétaires drainées par le Centre : Les régions périphériques constituent de grands foyers d'émigration, à l'image du Nord-est, 1^{ère} région de départ au Maroc où le montant des dépôts bancaire des RME vient au 1^{er} rang à l'échelle nationale : plus de 6,8 milliards de DH en 1999 sur un total de 23 Md, soit 30%. On note un nombre élevé d'agences bancaires dans les villes de certaines régions excentrées comme Nador et Oujda où les banques s'implantent pour collecter à la fois l'épargne des RME mais aussi l'argent provenant d'activités illicites (contrebande et trafic du kif). Cependant ces capitaux ne sont pas mobilisés localement à des fins de développement économique. Ils sont virés par les sièges sociaux à des organismes financiers sur le marché des capitaux à l'échelon national et sont le plus souvent investis dans la région Centre et les autres foyers dynamiques du pays, ce qui contribue à accentuer les disparités régionales. La banque est selon le mot de M.SANTOS (1975) un "instrument des déséquilibres régionaux". Même les entrepreneurs issus des régions périphériques, mis à part quelques uns d'entre eux qui font des investissements sentimentaux, symboliques dans leur ville d'origine, investissent leur capitaux dans la région Centre, vu les opportunités d'investissements qu'elle leur offre : c'est le cas par exemple des capitalistes figuigui (de l'oasis de Figuig) qui se sont spécialisés dans certains secteurs économiques dans les villes de l'axe Casablanca-Kénitra (minoteries, usines de pâtes alimentaires, boulangeries, imprimeries, briqueteries...).

c)- Exode des compétences vers le Centre la sous représentation des régions excentrées dans les élites exerçant des responsabilités nationales dans le Centre du pays reflète l'insuffisance de leur intégrations. Ces régions ne produisent pas, proportionnellement à leur population, les cadres et les élites qui devraient œuvrer au développement économique et social à l'échelon régional ou national. L'exode des compétences a lieu toujours à sens unique, des régions périphériques vers les capitales nationales (Rabat et Casablanca) où s'établit définitivement un bon nombre de diplômés originaires des régions excentrées, à l'issue d'études supérieures ou de cycles de formation.

d)- Place réduite des régions excentrées en matière de culture, art et sport Les espaces périphériques sont souvent exclus de certaines activités culturelles artistiques et sportives que connaissent les villes de la région Centre. Ainsi on constate que dans les grandes villes des régions excentrées, il n'existe pas de centres culturels étrangers (américaines, britanniques, allemands ou arabes) à l'exception des Instituts français (à Oujda, Tanger et Agadir) et espagnol à Tétouan. De même, les tournées de troupes théâtrales, musicales, nationales ou étrangères, et certaines manifestations sportives comme le tour du Maroc cycliste ou les rallyes automobiles ne dépassent pas en général le méridien de Fès et le parallèle de Marrakech. Même pour les sports populaires, les régions excentrées sont sous représentées. Dans l'espace du football au Maroc, l'axe urbain de Casablanca à Kénitra concentre le plus grand nombre de clubs dans les deux divisions nationales contrairement aux villes excentrées dont les clubs peu nombreux se maintiennent difficilement en première division à cause en partie du coût des déplacements.

Sur le plan intra régional , et d'une manière générale, la majorité des capitales régionales se trouvent dans des situations géographiques excentriques par rapport aux espaces qu'elles devraient dynamiser et développer. Dans 4 régions, le Sud, le Centre sud, le Centre Nord et l'Oriental, les capitales régionales sont à plus de 300 Km des limites éloignées de leur région. Dans ces conditions, les

relations économiques entre la capitale et l'ensemble ou une partie du territoire se trouvant sous son influence sont insignifiantes. En conséquence, l'excentricité des pôles a surtout renforcé l'attraction et la polarisation des flux humains (exode rural), et des ressources économiques (drainage des produits industriels et agricoles), puis leur redistribution vers leurs lieux d'origines.

En conséquence, la politique des pôles régionaux de 1970, n'a pas réussi à réaliser un rééquilibrage des sous espaces de chaque région par la mise en place d'un réseau de pôles qui pourraient structurer le redéploiement des activités économiques au niveau local (cette situation sera reprise dans l'étude du cas des disparités intra- régionales de la Région de l'Oriental).

Sur le plan inter-régional, la répartition régional des établissements économiques patentés à la fin des années 1990 montre une concentration de l'activité économique dans certaines régions (Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir : Région, régionalisation et emploi au Maroc, 1995) :

- Région du centre, 32,3% des établissements économiques et 46% pour l'emploi.
- Région du Nord-Ouest, 24,1% des établissements économiques et 18,6 pour l'emploi.

Tableau n° 2

Répartition régionale des établissements économiques et des emplois.

Régions	Etablissements		Salariés	
	Effectifs	%	Effectifs	%
économiques				
Oriental	29551	07,53	44815	04,86
Centre-Nord	39019	09,95	72220	07,83
Centre-Sud	29161	07,43	43536	04,72
Nord – Ouest	84127	21,45	171911	18,64
Centre	126992	32,37	424348	46,01

Tensift	48195	12,29	103612	11,56
Sud	35218	08,98	58908	06,38
Total	392263	100	922350	100

Source : Direction de la statistique (Citer par le Conseil National de la Jeunesse et de l’Avenir : Région, régionalisation et emploi au Maroc, 1995, p : 56).

Selon la source précitée (p 57), la structure des indicateurs par région est marquée par la prédominance de la région du centre.

- PIB 42,4 %
- Apport à la FBCF : 39%
- Contribution à la valeur ajoutée : 43,6%
- Part dans la consommation finale : plus de 30 %
- Affection du RBD : 43 %
- Participation à l’épargne brute : 94%

Globalement, les régions périphériques du Maroc se distinguent par un système économique précaire qui Pâtit à la fois des contraintes du milieu naturel, de la domination de la région Centre, mais aussi de la dépendance de ressources extérieures, ce qui représente un double risque : celui de ne pas valoriser suffisamment les potentialité propres de ces régions et celui d’être exposées aux aléas des conjonctures extérieures : verrouillage de l’Europe vis-à-vis de l’émigration, fermeture de la frontière maroco-algérienne, problème des présides espagnols, chute des arrivées du tourisms international ...

Depuis l’indépendance du Maroc, l’action de l’Etat en matière de développement régional a été sporadique et ponctuelle, alors que les déséquilibres régionaux se sont accentués. La part des régions périphériques dans les investissements d’infrastructure a été toujours inférieure à leur part dans la population du pays.

Une politique volontariste de développement des régions excentrées s'impose. Il y a une nécessité pour les pouvoirs publics d'adopter une politique d'aménagement du territoire et des mesures incitatives (subventions, primes, avantages fiscaux) au profit des régions périphériques. Cependant, étant donné que la tendance actuelle en matière d'investissements et de réalisations économiques se place sous le signe de « moins d'Etat » avec le désengagement des pouvoirs publics par le biais de la privatisation et de la mondialisation, les régions excentrées sont appelées aussi à compter sur l'initiative des acteurs locaux (élus, entrepreneurs privés, ONG) pour impulser leur développement et s'intégrer au tissu économique national.

9. Conclusion

La réforme régionale qui a été mise en oeuvre rompt avec le régime de 1971, celui de la région économique. Elle a pu permettre au législateur de bâtir les premières assises d'une décentralisation au niveau de la région qui accède désormais à l'état adulte, après avoir été auparavant un simple groupement de provinces. La nouvelle loi qui fixe le fonctionnement général de la nouvelle collectivité locale contient des mesures dont la valeur symbolique est certaine. Elle devient ainsi l'occasion de faire renaître de leurs cendres des organismes importants tels le conseil supérieur du plan et le comité interministériel pour l'aménagement du territoire et se caractérise par le rôle assigné au juge, juge des actes et juge des comptes. Avec la région économique, l'action régionale n'a pas créé une nouvelle dynamique pouvant introduire des modifications qualitatives dans l'évolution des rapports entre l'Etat et la région. Au nom de la complexité et de l'étendu des actions à mener, l'Etat s'attribue un rôle de Leadership alors que la région, faute de structures de suivi, d'observations, de banques d'information servant d'appui à la décision, est placée hors-jeu. La nouvelle loi sur la région dont on suppose qu'elle apportera plus de décentralisation, affectera-t-elle profondément les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ? Constituera-t-elle l'ébauche d'un schéma administratif de type horizontal en donnant plus de consistance aux relations entre collectivités locales et à leur association pour l'exercice de leurs compétences ? Et la société Marocaine s'ouvrira-t-elle sur sa diversité territoriale après avoir été pendant longtemps tournée vers un seul et unique centre ?

En toute hypothèse, si les institutions régionales sont tenues, même dans le cadre d'une authentique autonomie, de respecter les principes fondamentaux des lois générales de l'Etat, celui-ci, en revanche, ne doit aucunement perdre de vue le fait que d'une part l'aménagement de l'espace qui est une condition matérielle sine qua non du développement socio-économique, voire politique, de l'ensemble

de la collectivité relève plutôt des compétences locales et régionales qui sont encore en l'état actuel des choses de simples unités désarticulées par rapport à l'organisation administrative déconcentrée; et que d'autre part les distorsions criantes en matière spatiale, sociale et économique sont là, réelles, et nécessitent, par conséquent, des interventions en toute priorité concurremment des deux espaces de pouvoir: national et régional.

Références non exhaustives

Actes du colloque sur les collectivités locales, De la tutelle à la coexistence, Marrakech, 1er 4 décembre 1977.

Actes du III^e colloque national sur les collectivités locales, Meknès, 19-22 juin 1986.

Actes du IV^e colloque national sur les collectivités locales, Casablanca, 27-29 juin 1989.

Annuaire statistique du Maroc

Benbachir, S. (1969) , L'Administration Locale du Maroc , Imprimerie royale, Casablanca.

Fadil. A . (2000) , La Région à l'heure de la Décentralisation , Remald n° 14.

Fadil,A . (2001) , La Région et la Régionalisation , Remald n° 33.

Mourer. H , Les Collectivités locales dans l'administration territoriale du Royaume du Maroc.

Naimi. M , L'aménagement de l'espace territorial.

Rousset. M , L'aménagement du territoire et la régionalisation au Maroc BIIAP.

Tenzer. N (1986) La Région en Quête d'avenir , N.E.D., n° 4816, Paris.

Zriouli. M (1990) La Région économique au Maroc : Quel avenir? ». Ed. Okad, Rabat.

