

L'expérience régionale au Maroc

ABDELAALI MAGGOURI *

Introduction

L'évolution du statut de la région et de l'organisation régionale a connu plusieurs péripéties qui sont étroitement liées à l'évolution historique du Maroc.¹ Outre le statut de zone internationale reconnu à la ville de Tanger, le Maroc a fait l'objet d'un double protectorat : français dans la majeure partie du territoire national et espagnol dans la zone Nord et la Zone Sud du pays. Le traité du protectorat français du 30 mars 1912 reconnaît explicitement dans l'article premier, les zones d'influence de l'Espagne, qui sera considérée comme « protectorat de second rang » après la signature du traité franco-espagnol du 27 Novembre 1912. De fait, le protectorat français s'est transformé progressivement en régime d'administration directe avec des tentations velléitaires de co-souveraineté voire de négation pure et simple de la souveraineté nationale.²

Afin d'assurer l'uniformisation de la société tout en la fragmentant par le recours à la politique de la segmentation et de la division ethnique et culturelle, le protectorat a mis sur pied une organisation territoriale de l'administration fortement centralisée et basée sur les techniques de la déconcentration et de la délégation et non de la parti-

JURISMAT, Portimão, n.º 6, pp. 187-217.

* Professeur, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Ibn Zohr, Agadir, Maroc.

¹ ZRIOULI M'hamed : Pouvoirs régionaux, Etats nationaux et union du Maghreb arabe. Quelle autonomie régionale ? Pour quelle unité nationale et quelle intégration maghrébine à l'ère des transitions démocratiques ? Première édition 2012, Imprimerie Al Maarif Al Jadida, Rabat, Maroc, p : 77.

² Idem.

ciation directe. A cet égard, A. DELAUBADAIRE souligne que « le système administratif retenu par le pouvoir colonial est celui de la déconcentration, et qu'on peut schématiser cette évolution qui s'exprime dans la situation et le rôle du chef de région en disant que la région a été successivement un cadre de commandement militaire, puis de contrôle politique, enfin d'administration sans devenir toutefois un cadre de gestion d'affaires locales c'est-à-dire de décentralisation ».³

« En effet, ce sont les impératifs de l'occupation qui poussèrent, dès le début, les autorités française, à diviser le Royaume en régions militaires, en tant qu'unités territoriales de nature à permettre, dans un pays aussi vaste, une action immédiate et efficace, sans constituer, toutefois, un schéma général d'organisation ou de restructuration du territoire.⁴ Par la suite, à partir de 1919, on procédera à la création de régions civiles et en 1923,⁵ le Maroc sera divisé en quatre régions civiles,⁶ trois contrôles civils⁷ et trois régions militaires,⁸ sachant que cette organisation a subi plusieurs modifications.⁹ On créera également des conseils administratifs régionaux et des comités économiques régionaux qui, après plusieurs remaniements, finiront par tomber en désuétude.¹⁰

A l'Indépendance, les pouvoirs publics ont préféré rompre avec cette organisation pour privilégier une architecture administrative de proximité reposant sur les communes à la base et les préfectures et les provinces à un niveau médian.

Cependant, dès la fin des années soixante, est apparue la nécessité de restructurer l'espace sur des bases régionales pour infléchir les tendances au développement inégal, les disparités régionales, et corriger les excès de la centralisation administrative et économique. D'où l'adoption du dahir n° 1-71-77 du 16 juin 1971¹¹ portant création des 7 régions économiques ».¹²

³ ZRIOULI M'hamed : « Pouvoirs régionaux... », Op. Cit, p : 78..

⁴ La région a été instituée au Maroc par la Circulaire résidentielle du 4 Août 1912, prise par décision du Général LYAUTY en sa qualité de commandant supérieur des troupes au Maroc.

⁵ Arrêté résidentiel du 11 décembre 1923, modifiant l'organisation territoriale du Maroc, B.O. n° 585 du 8 janvier 1924, p : 25.

⁶ Rabat, Chaouia, Gharb, Oujda.

⁷ Mazagan, Safi et Mogador.

⁸ Fès, Meknès, Marrakech.

⁹ A la fin du Protectorat, le Maroc comptait trois régions civiles (Rabat, Casablanca et Oujda) et quatre régions militaires (Fès, Meknès, Marrakech et Agadir).

¹⁰ ZARROUK Najat : L'organisation et le fonctionnement du conseil régional, REMALD (la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement), série Thèmes Actuels, n° 16, 1998, p : 35.

¹¹ B.O n° 3060 du le 23 Juin 1971, p: 685.

¹² ZARROUK Najat : Idem, p : 36.

« En 1992, la région est érigée en collectivité territoriale lors de la révision de la constitution, un nouveau statut est édicté par la loi du 2 avril 1997,¹³ complétée par un décret du 17 août 1997¹⁴ qui fixe le nombre des régions issues d'un nouveau découpage géographique, leur nom, leur chef lieu dans leur nouveau ressort territorial ». ¹⁵

« L'impératif du développement durable nécessite désormais la mise à niveau des régions. Ceci s'explique par le fait que la lutte contre la pauvreté et la réalisation effective d'une justice spatiale seront mieux conduites et efficacement implantées dans le cadre de la régionalisation avancée (...).

Ainsi, le projet de régionalisation avancée, mené depuis janvier 2010 par la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR), a doté les régions de larges attributions et privilèges dans le domaine économique et social ». ¹⁶

L'analyse portera sur trois axes étroitement liés :

- la région économique de 1971
- la région en tant que collectivité locale
- le projet de régionalisation avancée.

I. La région économique de 1971

A l'indépendance, les pouvoirs publics ont opté pour « une architecture administrative de proximité reposant sur les communes à la base et les préfectures et les provinces à un niveau médian.

Cependant, dès la fin des années soixante, est apparue la nécessité de restructurer l'espace sur des bases régionales pour infléchir les tendances au développement inégal, les disparités régionales, et corriger les excès de la centralisation administra-

¹³ Dahir n° 1.97.84 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 47.96 relative à l'organisation de la région, B.O n° 4470 du 03 avril 1997, p : 292.

¹⁴ B.O n° 4510 du 21.8.1997.

¹⁵ ROUSSET Michel, Jean GARAGNON : Droit administratif marocain, 6^e édition, 2003, éditions la Porte, Imprimerie El Maarif al jadida, Rabat, Maroc, p : 166.

¹⁶ ZOUAOUI Hassan : La réforme de l'Etat à l'épreuve du projet de régionalisation avancée, Actes des IX^{ème} journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA) sous le thème : la régionalisation dans les Etats du Maghreb : quelles perspectives ? Le 26-27 avril 2013 à Agadir, Maroc, sous la direction de M. Amal MECHERFI, Imprimerie el maarif al jadida, Rabat 2014, p : 19.

tive et économique. D'où l'adoption du Dahir n° 1-71-77 du 16 juin 1971 portant création des 7 régions économiques ».¹⁷

A. Contenu et institutions de la région économique

« La formule retenue en 1971 fait de la région un cadre d'action économique et un cadre de déconcentration administrative.

Dans son article II, le Dahir du 16 juin 1971 définit la région comme « un ensemble de provinces qui, sur les plans 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 ». « La région constitue 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 ».

Les institutions créées par le texte de 1971 ont un caractère national et un caractère régional. Au niveau national, une Direction du Développement régional est créée auprès du premier ministre, en vue de promouvoir et de coordonner les travaux, études et actions concernant les régions, et d'une manière générale, d'œuvrer à l'expansion des économies régionales (ART 3). Au niveau régional, le texte de 1971 a institué dans chaque région une Assemblée Régionale Consultative (Art 4) qui est composée : des présidents des assemblées préfectorales et provinciales comprises dans le ressort de la région, des représentants des chambres d'Agriculture, d'Artisanat et de commerce et d'Industrie au sein des assemblées des Préfectures et provinces précitées, cinq membres élus par chacune de ces assemblées en son sein. Le rôle de¹⁸ L'Assemblée Régionale Consultative (A.R.C) est de donner son avis sur tous les programmes de développement économique et social et d'aménagement du territoire intéressant la région. Elle est tenue au courant de l'état d'avancement de leur exécution. L'A.R.C peut présenter toutes suggestions concernant la réalisation de projets économiques et sociaux favorables à l'essor économique et social de la région.

La présidence des A.R.C qui est tournante, est assurée à tour de rôle pendant un an par les présidents des assemblées des Préfectures et provinces comprises dans le ressort de la région. Le Secrétariat Général de l'A.R.C est assuré à tour de rôle par chacun des gouverneurs des préfectures ou provinces de la région, lequel est également chargé d'établir les liaisons entre ce Secrétariat Général et les autorités cen-

¹⁷ ZARROUK Najat : Op. Cit, p : 36.

¹⁸ ZRIOULI M'hamed : « Pouvoirs régionaux... », Op. Cit, p: 81.

trales et locales. De plus les gouverneurs sont assistés dans ces tâches par un Secrétariat Régional Permanent».¹⁹

Cependant, « la composition et les modes de fonctionnement de ces assemblées ne leur ont permis de jouer qu'un rôle d'auxiliaires des organes administratifs. En fait, leurs attributions et modalités de fonctionnement montraient que l'administration devait jouer un rôle dans le déroulement de ces travaux. De telles contraintes se sont avérées autant d'obstacles pour permettre à la régionalisation de servir, alors, la planification, l'action économique et l'aménagement du territoire ».²⁰

B. Le découpage régional de 1971

« Le découpage régional arrêté par le texte de 1971 confirme le projet annoncé en 1968 qui a spécifié les objectifs de la régionalisation, les critères du découpage et ses contraintes et une présentation des sept régions économiques délimitées.

En plus du fait que la région devait avoir une cohérence interne et une masse critique, la combinaison de sept critères (rayonnement des villes, bassins versants, potentialités d'irrigation, densité de la population rurale, trafic ferroviaire, circulation routière et valeur ajoutée industrielle), et la prise en compte des nécessités visant l'intégration des deux ex-zones espagnole et française du protectorat, la création d'un pôle de développement au sud et l'adjonction d'un nombre entier de provinces au sein de la région, tous ces facteurs ont débouché sur un découpage régional en sept régions économiques.

Les sept régions créées en 1971 avec leur ressort territorial constitué par un ensemble de provinces d'alors, sont les suivantes :

- La région du Sud qui est composée par les Provinces d'Agadir, de Tarfaya et d'Ouarzazate ;
- La région du Tensift qui comprend les Provinces de Marrakech et de Safi ;
- La région du Centre qui inclut les Provinces d'El-Jadida, Settat, de Khouribga, de Béni-Mellal et la Préfecture de Casablanca ;
- La région du Nord-Ouest qui regroupe les provinces de Tanger, de Tétouan, de Kénitra et la Préfecture de Rabat-Salé ;
- La région du Centre-Nord qui comprend les Provinces de Fès, de Taza et d'Al-Hoceima ;
- La Région Orientale qui inclut les provinces de Nador et d'Oujda ;
- La région du Centre-sud qui regroupe les provinces de Meknès et de Ksar-Essouk.

¹⁹ ZRIOULI M'hamed: « Pouvoirs régionaux... », Op. Cit, p : 82.

²⁰ ZARROUK Najat : Op. Cit, p : 36.

En somme, le contenu de la Région et du découpage régional arrêté en 1971 qui fait de la Région un cadre d'action économique et de déconcentration administrative, semble s'intégrer plutôt dans une conception instrumentale de la politique de régionalisation mise au profit fondamentalement, mais non exclusivement, de la consolidation-redéploiement spatial des bases de l'Etat, au lieu et à la place d'une véritable politique de développement des économie régionales parfaitement intégrées au sein de l'économie nationale.

Cette conception de la région économique et de la régionalisation renvoie à un cadre de référence théorique obéissant au moins à deux démarches : l'une à caractère économique, renvoyant aux théories des pôles de développement et de la base exportatrice, fait de la région un cadre d'action économique, l'autre à caractère institutionnel ne reconnaît pas de statut constitutionnel à la région et réduit celle-ci à un cadre de déconcentration et à un ensemble de provinces ».²¹

II. La région en tant que collectivité locale

« L'année 1984 constitue le point de départ d'une nouvelle conception de la régionalisation. En effet, des précisions seront progressivement apportées quant à la nature et au rôle du nouveau dispositif à mettre en place ».²² On peut citer quelques repères qui représentent le développement du processus régional à savoir :

- « Tout d'abord, la référence fondamentale en la matière est le discours prononcé à Fès, le 24 octobre 1984 par sa majesté le Roi devant l'assemblée consultative de la Région du Centre-Nord qui va intimer une nouvelle dynamique à la régionalisation dans notre pays. A cette occasion, en effet, le Souverain avait évoqué l'édification du Maroc du siècle prochain sur la base de ... « 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 des partis et des courants politiques, ses aspirations, d'être le porte-parole, le promoteur, le planificateur et l'exécutant sur son territoire ».

Rappelons à ce propos que Sa majesté le Roi a toujours voulu doter son pays d'une régionalisation calquée sur le modèle des Länder allemands.

Néanmoins, la conjoncture du moment et ses lourdes contraintes ont imposé à l'Etat d'autres priorités (ajustement structurel, rétablissement des équilibres fon-

²¹ ZRIOULI M'hamed: « Pouvoirs régionaux... », Op. Cit, p : 83.

²² ZARROUK Najat : Op. Cit, p : 36.

damentaux, désengagement de l'Etat et privatisation, réformes structurelles au niveau de plusieurs secteurs de l'économie...).

- Il faut attendre la Lettre Royale adressée au Premier ministre, portant sur les orientations du Plan 1988-1992, souligne qu'au niveau de la région, la planification doit être le « credo du quotidien et de l'avenir ». De ce fait, elle a défini de nouvelles missions pour la région en matière de promotion du développement économique et social.
- Le plan d'orientation pour le développement (1988-1992) a posé la nécessité de réviser le découpage régional, les textes relatifs aux attributions et à la composition des Assemblées régionales consultatives ainsi que ceux relatifs à l'organisation des préfectures et des provinces et de leurs assemblées.
- Le Discours Royal du 10 février 1993, prononcé à Fès, sur le développement des provinces du Nord.
- L'article 94 de la constitution révisée de 1992 qui dispose que les collectivités locales sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. En érigeant, et pour la première fois, la région en collectivité locale, la Constitution a donné une nouvelle base au concept, au statut et à la mission de la région en tant que palier intermédiaire important dans les dispositifs d'action entre les niveaux national et local. Il s'agit là aussi de la première tentative d'insertion de la région dans l'organisation constitutionnelle du pays.²³
- Le Discours Royal du 20 août 1996 annonçant la tenue d'un référendum durant cette année pour la création d'une deuxième chambre au parlement où seront représentées les régions.
- La constitution adoptée par référendum, le 13 Septembre 1996²⁴ confirme... le statut de collectivité locale au profit des régions ». ²⁵ Il stipule que « les collectivités locales sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi. Elles élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans des conditions déterminées par la loi ». ²⁶ « Les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans des conditions déterminées par la

²³ ZARROUK Najat : Op. Cit, p : 37.

²⁴ Dahir n° 1.96.157 du 7 octobre 1996 portant promulgation du texte de la constitution révisée, B.O n° 4420 bis du 10 octobre 1996, p : 634.

²⁵ ZARROUK Najat, Idem, p : 38.

²⁶ Article 100 de la constitution de 1996.

loi ». ²⁷ Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'application des décisions du gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales ». ²⁸

« C'est sur cette base qu'une loi relative à l'organisation régionale a été adoptée en 1997, abrogeant la loi de 1971 qui a été complètement dépassée en raison des mutations mondiales, des chambardements des équilibres géostratégiques et des approches théoriques et opérationnelles du développement national et régional et des transformations profondes de la formation économique et sociale marocaine au cours de trois décennies ». ²⁹

Après avoir analysé l'organisation de la région, nous présenteront ses moyens en analysant successivement les moyens humains, financiers et juridiques.

A. L'organisation de la région

Selon la constitution de 1996, la région est donc une collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière. Cependant La composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions du conseil régional résultent de la loi du 2 avril 1997. ³⁰

1. La composition du conseil régional

La loi n° 47.96 relative à l'organisation de la région vise « à donner une représentation aux différents acteurs de la vie de la région, représentants des collectivités locales infra régionales (provinces et préfectures, communes), chambres professionnelles et enfin salariés. ³¹

Les conditions de l'élection des membres du conseil régional qui ont eu lieu pour la première fois le 24 octobre 1997, sont fixées par le titre II de la loi 9-97 formant code électoral. ³²

Ce texte détermine de façon précise la composition du conseil, les inéligibilités et incompatibilités, la réglementation des candidatures, les opérations de vote et le

²⁷ Article 101 de la Constitution de 1996.

²⁸ Article 102 de la même Constitution.

²⁹ ZRIOULI M'hamed : « Pouvoirs régionaux... », Op. Cit, p : 84.

³⁰ Dahir n° 1.97.84 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 47.96 relative à l'organisation de la région, B.O n° 4470 du 3 avril 1997, p : 292.

³¹ ROUSSET Michel, GARGNON Jean : Op. Cit, p : 167.

³² B.O. n° 4470 du 3/4/1997, p : 306 modifiée et complétée par la loi n° 64- 02 du 24 mars 2003, B.O. n° 5096 du 3/4/2003, p : 245.

dépouillement ainsi que la proclamation des résultats, les divers recours en cas de litige.

Sans entrer dans le détail de cette réglementation, on fera quelques remarques particulières. Tout d'abord on peut relever que l'élection proprement dite est organisée dans le cadre provincial ou préfectoral pour les représentants des collectivités locales, en revanche c'est dans le cadre régional que sont élus les représentants des diverses chambres professionnelles, il en est de même pour les représentants des salariés...

Le mode de scrutin retenu est le scrutin de liste, à la représentation proportionnelle et répartition au plus fort reste, sauf le cas où il n'y a qu'un membre à élire et où l'on fait alors appel au scrutin majoritaire uninominal à un tour. (...)

Par ailleurs, les parlementaires élus dans le cadre de la région, ainsi que les présidents des assemblées provinciales et préfectorales de la région, sont membres du conseil mais seulement avec voix consultative.³³

Le mandat de conseiller est évidemment incompatible avec tout emploi ou fonction rémunéré directement ou indirectement sur le budget régional. S'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, le conseiller doit démissionner de son mandat : à défaut il est déclaré démissionnaire d'office par décision du tribunal administratif à la requête du gouverneur du chef lieu de région. S'ils sont membres du conseil régional, les avocats ne peuvent ni plaider, ni consulter pour le compte de la région ou celui d'un service public qui en dépend.³⁴

2. Organisation et fonctionnement du conseil régional

Selon la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, notamment dans son Titre III,³⁵ « le conseil élit un président et plusieurs vice-présidents selon un barème qui tient compte de l'importance de la population : 5 vice-présidents, sept ou neuf, selon que la population s'élève à un million d'habitants, de un à deux ou à plus de deux millions d'habitants. L'élection du président et du deuxième et troisième vice-président se fait au scrutin majoritaire à trois tours (majorité absolue aux deux premiers tours, relative au troisième).

Les autres vice-présidents sont élus au scrutin proportionnel de liste à la représentation proportionnelle et répartition aux plus forts restes.

³³ ROUSSET Michel, GARGNON Jean : Op. Cit, p : 168.

³⁴ Idem, p : 169.

³⁵ Pour plus de détails voir les articles de 10 à 40 de la loi n° 47.96.

Les fonctions de président sont incompatibles avec celles de président des assemblées provinciale et préfectorale ainsi qu'avec celles de président de conseil communal.

Le conseil régional peut décider la démission d'office du président par le vote d'une délibération motivée, adoptée à la majorité des deux tiers des membres du conseil mais seulement un an après l'élection.³⁶ Une telle procédure ne peut être renouvelée qu'un an après son utilisation, quel qu'en ait été le résultat. Si la délibération est adoptée, la démission du président entraîne celle de tous les vice-présidents.

La démission volontaire du président ou des vice-présidents est adressée au ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire du gouverneur et ne prend effet que dans des conditions de délais à défaut d'une acceptation expresse.

Dès lors que le président ou les vice-présidents ont cessé leurs fonctions pour quelques causes que ce soit, il est procédé à leur remplacement après convocation du conseil régional dans les quinze jours de leur cessation de fonction, ou dans les quinze jours qui suivent les élections complémentaires si celles-ci s'avèrent nécessaires.

Le conseil régional se réunit sur convocation de son président au moins trois fois par an, sur un ordre du jour écrit, en session ordinaire, mai, septembre et janvier. La session ne peut excéder quinze jours ouvrables consécutifs mais peut être prolongée, à la demande du président par arrêté du ministre de l'Intérieur.

Il peut être réuni en session extraordinaire à la demande du président, à celle du gouverneur ou à celle du tiers au moins des membres en exercice, dès lors que ceux-ci en font la demande écrite, la session est close lorsque l'ordre du jour est épuisé et au plus tard dans un délai de quinze jours.

Le président établit l'ordre du jour avec les membres du bureau et le transmet au gouverneur du chef lieu de région qui peut proposer au président les questions qu'il souhaite voir débattues. De même, les conseillers peuvent proposer des adjonctions à l'ordre du jour dès lors que celles-ci entrent dans le cadre des compétences du conseil.

La question de la démission du président est examinée en priorité si le tiers des membres du conseil en fait la demande écrite.

Le gouverneur du chef lieu de région assiste aux séances sans prendre part aux votes, il siège à la droite du président et peut présenter, à la demande du président, les ob-

³⁶ ROUSSET Michel, GARGNON Jean : Op. Cit, p : 169.

servations qui peuvent paraître utiles aux débats. Les gouverneurs des provinces et préfectures de la région assistent également aux séances du conseil.

Le gouverneur du chef lieu de région se retire lorsque, après examen du compte administratif, le conseil s'apprête à émettre un vote sur celui-ci.³⁷

Le refus d'approbation doit être motivé, le ministre de l'intérieur, saisi de ce refus, peut demander au conseil un réexamen de la question, sa demande doit être motivée, si le conseil confirme son refus, le ministre saisit la Cour régionale des comptes par envoi motivé.³⁸

Le secrétaire général et les chargés de mission et d'études assistent aux séances qui concernent leurs attributions, soit à la demande du président, soit à celle du gouverneur du chef lieu de région. Il en est de même pour les fonctionnaires de l'Etat et agents des établissements publics exerçant dans le cadre régional à la demande du gouverneur.

Les délibérations du conseil en assemblée plénière ne sont valables que si plus de la moitié des membres en exercice sont présents. Les délibérations ne peuvent porter que sur les questions inscrites à l'ordre du jour.

Si le quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation est adressée aux membres du conseil et celui-ci ne peut délibérer que si le tiers des membres est présent, à défaut, une troisième convocation est adressée à ces derniers et, en cas de nouvelle défaillance (absence du quorum du tiers des membres), le conseil est dissous.

Sauf exception, les votes sont émis à la majorité absolue des votants, au scrutin public, en cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante, le scrutin est secret pour toutes les questions de personne, ou si le tiers des membres présents le réclame.

Tel est le cas notamment pour l'élection du secrétaire chargé de la rédaction et de la conservation des procès verbaux des séances, du rapporteur du budget ainsi que d'un secrétaire adjoint et d'un rapporteur général adjoint.

Le conseil doit par ailleurs constituer au moins sept commissions permanentes chargées des questions financières, de planification et d'aménagement du territoire, des questions économiques, sociales et de l'emploi, des problèmes de santé et d'hygiène, de l'urbanisme et de l'environnement et des questions de culture, d'enseignement et de formation professionnelle.

³⁷ ROUSSET Michel, GARGNON Jean : Op. Cit, p : 170.

³⁸ Article 47 de la loi 47-96.

Les présidents de commission sont désignés par le président du conseil régional parmi les membres du bureau et, à défaut, parmi les membres du conseil : ils sont appelés commissaires. Toutefois la commission de planification et de l'aménagement du territoire peut être présidée par le président du conseil régional, dans ce cas elle se réunit en présence du gouverneur du chef lieu de la région et des chefs de services de l'Etat implantés dans la région.³⁹

Le commissaire qui préside la commission est seul habilité à rapporter sur les travaux de la commission qui ne peut se saisir que de questions entrant dans la compétence de conseil, le secrétaire général de la région assiste aux travaux des commissions et celles-ci peuvent appeler à participer à leurs travaux, par l'intermédiaire du commissaire les personnels de la région, et, par l'intermédiaire du gouverneur du chef lieu de région, les fonctionnaires et agents de l'Etat ou des établissements publics en fonction dans la région ».⁴⁰

3. Les attributions du conseil régional

Le conseil régional exerce des compétences propres, des compétences qui lui sont transférées par l'Etat et des compétences à caractère consultatif.

a. Les compétences propres

Le conseil régional exerce les attributions suivantes :

- Il examine et vote le budget et les comptes administratifs ;
- Il élabore le plan de développement économique et social de la région ;
- Il élabore un schéma régional d'aménagement du territoire ;
- Il fixe le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des taxes, redevances et droits divers perçus au profit de la région ;
- Il engage les actions nécessaires à la promotion des investissements privés et encourage la réalisation de ces investissements, notamment par l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques ;
- Il décide de la participation de la région aux entreprises d'économie mixte d'intérêt régional ou interrégional ;
- Il adopte toutes mesures en matière de formation professionnelles ;
- Il engage les actions nécessaires à la promotion de l'emploi,
- Il engage des actions dans le domaine de la promotion du sport ;
- Il adopte toutes mesures tendant à la protection de l'environnement ;

³⁹ ROUSSET Michel, GARGNON Jean : Op. Cit, p : 171.

⁴⁰ Idem, p : 172.

- Il adopte les mesures visant à rationaliser la gestion des ressources hydrauliques au niveau de la région.
- Il adopte les mesures nécessaires à la promotion des activités socioculturelles ;
- Il engage des actions en vue de promouvoir et de soutenir toute action de solidarité sociale et toute mesure à caractère caritatif ;
- Il veille à la préservation et à la promotion des spécificités ⁴¹ architecturales régionales.

b. Les compétences transférées

Le conseil régional exerce les compétences qui pourront lui être transférées par l'Etat, notamment en matière de :

- Réalisation et entretien d'hôpitaux, de lycées et d'établissements universitaires et attributions de bourses d'études ;
- Formation des agents et cadres des collectivités locales ;
- Equipements d'intérêt régional.

Tout transfert de compétences ou de charges de l'Etat aux régions s'accompagne nécessairement du transfert des ressources correspondantes, notamment des crédits...

En outre, les régions peuvent entreprendre toute action nécessaire au développement régional, en collaboration avec l'Etat ou tout autre personne morale de droit public, dans des conditions fixées par des conventions.⁴²

c. Les compétences à caractère consultatif

Le conseil régional peut faire des propositions et suggestions et émettre des avis. A ce titre :

- Il propose à l'administration et aux autres personnes morales 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 ;
- Il propose la création et les modes d'organisation de gestion des services publics régionaux, notamment par voie de régie directe, de régie autonome ou de concession ;

⁴¹ Article 7 de la loi n° 47-96.

⁴² Article 8 de la même loi.

- Il suggère toute mesure concernant le choix des investissements à réaliser dans la région par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ;
- Il donne son avis sur les politiques d'aménagement du territoire national et d'urbanisme et leurs instruments ;
- Il donne son avis sur la politique d'implantation dans la région, des établissements universitaires et des hôpitaux.

Les propositions, suggestions et avis précités sont transmis par le gouverneur du chef-lieu de région aux autorités gouvernementales compétentes.⁴³

B. Les moyens de l'autonomie régionale

« L'autonomie réelle d'une collectivité locale telle que la région dépend naturellement des moyens dont elle dispose tant sur le plan matériel et financier que sur le plan humain - et juridique -. Ces moyens doivent évidemment être dans un rapport aussi proche que possible des compétences qui sont attribuées à la collectivité ».⁴⁴

1. Les moyens financiers

« L'exercice par la région de sa compétence budgétaire est ... régi par la loi 45.08 du 18 février 2009⁴⁵ relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements qui abroge le texte précédent de 1976. Mais naturellement, ce qui est tout aussi important, c'est de savoir ce que représentent les ressources sur lesquelles peut compter le conseil régional lorsqu'il vote son budget.

Or, si l'on examine le montant des ressources financière dont disposent actuellement les régions, il semble que l'on soit assez loin du compte, la lecture de la liste des ressources régionales qui figure au Titre VII - finances de la région - de la loi de 1997 montre qu'en pratique ce sont les versements de l'Etat qui en constituent la part la plus importante, ce qui ne plaide évidemment pas en faveur d'une réelle autonomie. Mais, en outre, le volume de ses ressources est également peu significatif, ainsi que le relevait le président de la région Rabat-Salé-Zemmour-Zaër qui déclarait en 2006 : « Quant nous parlons d'un budget de région qui ne représente parfois pas le dixième d'un budget d'une municipalité, je pense que c'est sans commentaire ».

Sans doute la situation de rigueur financière pèse-t-elle sur tous les budgets publics, et cela limite les possibilités d'augmentation de⁴⁶ la ressource régionale, de même

⁴³ Article 9 de la loi 47.96.

⁴⁴ ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine : Actualité du droit administratif 2003-2009, Imprimerie El Maarif Al Jadida 2010, Rabat, p : 58.

⁴⁵ B.O n° 5714 du 5 mars 2009, p : 339.

⁴⁶ ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine, Idem.

que cela constitue une limite objective à un éventuel pouvoir fiscal qui serait attribué à la Région dans le cadre d'une autonomie renforcée. Mais il faut également considérer qu'il y a un niveau de ressources minimal en dessous duquel il ne peut pas y avoir de fonctionnement normal de l'institution et, par conséquent, pas d'autonomie effective de la Région.

Par ailleurs, les ressources doivent avoir un caractère pérenne et n'être pas aléatoires si l'on veut que les autorités régionales aient la possibilité de mettre en œuvre une politique de développement...

On peut en outre relever le fait que le fonds de péréquation et de développement régional prévu par la loi de 1997 n'a pas été mis en place, il n'est toujours mentionné que pour mémoire dans les différentes lois de finances, cependant, sa nécessité est évidente dans la mesure où il devrait être l'instrument de la solidarité interrégionale, la précarité financière de certaines régions pourrait être au moins atténuée par un effort de solidarité des régions mieux pourvues grâce aux ressources de ce fonds de péréquation ».⁴⁷

La loi n° 47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales⁴⁸ « attribue aux régions le produit des taxes sur les permis de chasse, sur les exploitations minières et sur les services portuaires⁴⁹ ainsi que 5% du produit de la taxe de services communaux⁵⁰ et 10% du produit de la taxe sur l'extraction des produits de carrières.⁵¹ Il faudra vérifier si en pratique ces ressources sont suffisantes pour leur permettre de faire face à leurs besoins ».⁵²

2. Les moyens humains

« L'élargissement de l'autonomie régionale ... impose à plus forte raison la constitution au niveau régional d'une équipe solide de spécialistes des diverses disciplines, une équipe qui sera capable de conduire les études nécessaires pour éclairer les travaux du conseil régional et les décisions de toute nature que les organes de la Région seront appelés à prendre dans le cadre de leurs compétences.

La loi a prévu le recrutement de chargés d'étude et de chargés de mission qui peuvent constituer cette équipe sous l'autorité du président⁵³ de la région et la coordination du secrétaire général ».⁵⁴

⁴⁷ ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine : Op. Cit, p : 59.

⁴⁸ B.O n° 5584 du 6 décembre 2007, p : 1261.

⁴⁹ Article 4 de la loi 47.06.

⁵⁰ Article 37 de la même loi.

⁵¹ Article 94 de la même loi.

⁵² ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine : Idem, p : 60.

⁵³ Ibidem.

Selon les chiffres publiés, les seize régions disposaient en 2008 de 378 fonctionnaires avec un moyen de 24 fonctionnaires pour chaque région.⁵⁵

3. Les moyens juridiques

On peut distinguer entre deux types de moyens juridiques, la planification et la contractualisation.

3.1 La planification

« En application des dispositions de la charte communale et des textes régissant les provinces, les préfectures et les régions, celles-ci ont procédé chacune dans⁵⁶ son cadre territorial et en fonction de ses domaines respectifs d'intervention à l'élaboration de leur projet de plan de développement, conformément aux objectifs et aux priorités du plan national de développement économique et social 1999-2004.

L'ossature des projets de plans régionaux et locaux devait s'articuler autour de deux grandes parties :

-La première partie porte sur la présentation de l'état des lieux et l'élaboration d'une stratégie de développement avec une mise en exergue des principaux axes de développement de la collectivité concernée.

-La deuxième partie porte sur la préparation de programmes d'action pluriannuels, au niveau de chaque collectivité, en distinguant les projets du noyau dur du plan et les projets supplémentaires à intégrer dans la banque de projets. Cette démarche s'est traduite par la délimitation des projets ou des programmes prioritaires qui peuvent être réalisés sur la base des moyens propres ou dans le cadre de conventions avec d'autres partenaires (collectivités locales, Etat, Etablissements publics, secteur privé).

Selon le volume III du Plan 1999-2003, redevenu Plan 2000-2004 avec le retour à l'année civile, ... « qu'après avoir pris connaissance des programmes sectoriels approuvés par le Parlement, les conseils régionaux procéderont à l'élaboration des plans régionaux globaux, et ce, par l'intégration des projets des différents départements ministériels et des établissements publics inscrits au plan, en plus des programmes des autres collectivités locales ».⁵⁷

⁵⁴ ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine : Op. Cit, p : 61.

⁵⁵ Ministère de l'Intérieur : Collectivités locales en chiffres, www.pncl.gov.ma , p : 53.

⁵⁶ ZRIOULI M'hamed : « Pouvoirs régionaux... », Op. Cit, p : 93.

⁵⁷ Idem, p : 94.

Depuis Août 2003, le département de la prévision économique et du plan fut soustrait de l'architecture gouvernementale.⁵⁸ Paradoxalement, les départements sectoriels ont mené en parallèle leurs propres plans prospectifs de développement à l'horizon 2015 ou 2020, comme c'est le cas pour l'industrie (plan émergence I et II), le tourisme (vision 2015 avec la réalisation de cinq stations touristiques), l'énergie (nouvelle stratégie énergétique 2020), l'agriculture (Plan Maroc Vert 2020), la pêche (Plan Halieutis 2020)...⁵⁹

Mais est-ce que l'engagement de plans sectoriels à long terme est suffisante pour garantir le développement global, cohérent et intégré du Maroc, en l'absence d'une vision stratégique d'ensemble ? Rien n'est moins sûr, car si de véritables stratégies sectorielles sont nécessaires pour la croissance, elles sont insuffisantes à elles seules pour enclencher le développement. Elles doivent être appréhendées sur la base d'objectifs stratégiques et d'un cadre macro-économique global et complétées par des approches globales et des politiques transversales pour assurer leur cohérence, leur complémentarité et leur intégration intersectorielles, dans le cadre d'une vision prospective à long terme et d'une planification stratégique d'ensemble des problématiques du développement du pays, combinant les dynamiques socio-économique, sociétales, politiques, institutionnelles et territoriales.⁶⁰

L'instauration d'un Etat stratège, régulateur, redistributeur, incitateur et facilitateur, ne sauraient s'accommoder de systèmes centralisés et autoritaires de gouvernance, et devrait, au contraire, s'inscrire dans le cadre de l'approfondissement des processus de décentralisation et de déconcentration aux différents niveaux territoriaux, de l'adoption de la culture de transparence et de rendre des comptes pour tous les mandats électoraux et de l'association des élites et des compétences à la gestion des affaires publiques. L'objectif est d'assurer une meilleure expression et prise en charge des besoins essentiels des citoyens dans le cadre d'une programmation pluriannuelle de l'action des collectivités locales et de permettre un recentrage de l'Etat sur ces fonctions stratégiques, ses missions de puissance publique et ses attributs liés à l'exercice de la souveraineté nationale ».⁶¹

3.2 La contractualisation

« Qu'il s'agisse de la région, des préfectures ou des provinces et des communes, toutes sont incitées à mettre en œuvre des coopérations avec les autres collectivités mais aussi avec des personnes morales de droit privé sans oublier les collectivités étrangères dans des cadres juridiques que les différentes chartes locales mettent à

⁵⁸ ZRIOULI M'hamed : « Pouvoirs régionaux.... », Op. Cit, p : 96.

⁵⁹ Idem, p : 97.

⁶⁰ Ibidem, p : 99.

⁶¹ Ibidem, p : 100.

leur disposition. Aujourd'hui, le procédé conventionnel est à la base de cette coopération, les auteurs du schéma national d'aménagement du territoire écrivent que seule la démarche contractuelle peut permettre de résoudre les rapports entre ces différentes entités y compris l'Etat...

A cet égard, il faut indiquer que c'est dans ce cadre conventionnel que les diverses agences de développement créées ces dernières années peuvent exercer leur mission de coordination et d'harmonisation des compétences des collectivités locales pour la réalisation de projets spécifiques ou la mise en œuvre de programmes dans le domaine du développement économique et social des préfectures et des provinces des régions du Sud (2002), du Nord (2003) ou de l'Oriental (2006) mais aussi pour l'ouverture vers les collectivités étrangères ».⁶²

« La technique contractuelle, comme chacun le sait, est l'un des instruments majeurs du développement économique et social. Cette remarque est incontestable pour l'Etat, mais elle devient aussi plus évidente pour les collectivités locales notamment lorsqu'il s'agit de réaliser le développement économique et social par le bas...

Sur le plan régional, on peut remarquer la référence par le législateur à des notions qui nécessitent le recours à la technique contractuelle »⁶³ à travers la lecture des dispositions de quelques articles notamment :

-« ... les régions ont pour mission, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales, de contribuer au développement économique, social et culturel de la collectivité régionale, le cas échéant, en collaboration avec l'Etat et lesdites collectivités... ».⁶⁴

-« ... pour l'accomplissement des missions qui lui sont imparties..., le conseil bénéficie du concours de l'Etat et d'autres personnes morales de droit public ».⁶⁵

-« Les régions peuvent être autorisées à établir entre elles des relations de coopération pour la réalisation d'une œuvre commune, d'un service d'intérêt interrégional ou pour la gestion des fonds propres à chacune d'elles et destinés au financement de travaux communs et au paiement de certaines dépenses communes de fonctionnement. La coopération interrégionale est gérée par un comité interrégional de coopération ».⁶⁶

⁶² ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine : Op. Cit, p : 82

⁶³ EL YAAGOUBI Mohammed : Contractualisation et décentralisation au Maroc, REMALD, n° 41, 2001, p : 72

⁶⁴ Article premier, alinéa 2 de la loi 47.96 relative à l'organisation de la région

⁶⁵ Article 6, alinéa 4 de la même loi.

⁶⁶ Article 61 de la même loi.

« Sur ce plan, la décentralisation engendrant un partage plutôt qu'une réelle participation des compétences a rendu nécessaires la collaboration entre les différents niveaux de décentralisation. Ceci est évident dans les domaines concurrents comme l'aménagement du territoire, l'environnement, l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques...

Le contrat devient l'instrument juridique le mieux adapté à la mise en œuvre de la collaboration. L'existence de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales ont connu au Maroc un développement continu depuis la fin des années quatre-vingt.⁶⁷

Au niveau national, et jusqu'au 31 décembre 2009, le nombre de groupements de communes par région atteint 135.⁶⁸ Quant aux conventions de coopération et de partenariat, et dans la même période, les chiffres enregistrés sont les suivants: 9 avec les secteurs ministériels, 24 avec les institutions publiques, 16 avec les associations et 8 avec les autres collectivités locales.⁶⁹

Le développement contractuel comme, on l'a vu, est appelé à se développer dans les rapports entre l'Etat et les régions en portant progressivement sur l'ensemble des compétences régionales : formation professionnelle, aménagement du territoire régional, promotion de l'emploi, environnement, gestion des ressources hydrauliques, développement économique social et culturel de la région. Ces compétences exigent implicitement une nécessaire coopération et une collaboration continue pour la simple raison qu'elles constituent une catégorie hybride ou des affaires mixtes.

L'action conjuguée et coordonnée des Régions et de l'Etat est souhaitable pour éviter soit une trop grande disparité entre les solutions admises localement, soit un bouleversement de l'équilibre local par les initiatives nationales. Evidemment c'est la pratique administrative qui contribue à proposer à cette question les solutions adéquates et nécessaires tout en reflétant la rationalité du choix et les spécificités marocaines.

En France, les contrats de plan Etat-région qui ont pour objectif la coordination des politiques de l'Etat et de la région et la programmation des actions de manière cohérente sur une période de 5ans reposent sur le principe d'un financement paritaire ».⁷⁰

⁶⁷ EL YAAGOUBI Mohammed : « Contractualisation et décentralisation... », p : 73.

⁶⁸ Ministère de l'Intérieure : Op. Cit, p : 127.

⁶⁹ Idem, p : 128.

⁷⁰ EL YAAGOUBI Mohammed : Idem, p : 76.

« En tant qu'outil au service d'une nouvelle rationalité de l'action régionale, les contrats de plan Etat-Région visent à rendre compatible et complémentaire a posteriori, des stratégies et des projets qui sont a priori contradictoires ou divergents...

En effet, ...le recours aux contrats de plan Etat-Région constitue une formule privilégiée pour l'harmonisation d'au moins trois grands types de projets, dont la région est la clé de voûte, à savoir :

- Les grands projets du plan national qui concernent la région ;
- Les grands projets arrêtés par le plan régional ;⁷¹
- Les grands projets régionaux ou interrégionaux qui peuvent être réalisés entre les régions, ou avec les provinces et les communes ».⁷²

III. Le projet de la régionalisation avancée

Le projet de régionalisation avancée ambitionne de fonder les bases d'une nouvelle organisation décentralisée de l'Etat. L'objectif est de repenser l'organisation de l'Etat et ses relations avec les acteurs périphériques pour impliquer davantage les élites locales dans la résolution des problèmes qui se posent au niveau local.

Les travaux de la commission consultative de la Régionalisation (CCR)⁷³ se sont inscrits dans le cadre de l'initiative Royale qui a considéré l'occasion de l'installation de la CCR⁷⁴ comme marquant « le lancement d'un chantier structurant » qui s'assigne comme objectif d'assurer le passage d'une régionalisation naissante, embryonnaire et limitée, à une régionalisation conséquente, avancée et sereine avec une décentralisation plus forte et plus participative pour faire de la région un atout et une force.⁷⁵

La nouvelle constitution de 2011⁷⁶ a consacré les valeurs et les principes proposés par le Rapport de la CCR.

⁷¹ ZRIOULI M'hamed : Edification de la région économique au Maroc : approche prospective, fondements et implications, Première édition 1996, Imprimerie des éditions OKAD, Rabat, Maroc, p : 318.

⁷² Idem, p : 319.

⁷³ Pour plus de détails voir : la commission consultative de la régionalisation : Rapport sur la régionalisation avancée, www.regionalisationavancee.ma Consulté le 20.11.2014.

⁷⁴ Discours Royal du 3 janvier 2010.

⁷⁵ BOUACHIK Ahmed : La régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011, REMALD, collection Thèmes actuels, n° 77, 2012, p : 105.

⁷⁶ Dahir n° 1.11.91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la constitution, B.O n° 5964 bis du 30 juillet 2011, p : 1902.

A. Quelques propositions du Rapport de la CCR

Les réformes prévues par le rapport de la dite commission peuvent être synthétisées en deux points essentiels, la démocratisation du conseil régional et l'élargissement de ses compétences.

a. La démocratisation du conseil régional

La démocratisation concerne l'élection du conseil régional, les pouvoirs exécutifs du président de ce conseil, l'équité genre et la démocratie participative.

1. L'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct

Le rapport de la commission propose « l'élection de l'ensemble des conseils régionaux ayant voix délibérante au suffrage universel direct ». La régionalisation avancée⁷⁷ est inconcevable sans l'adoption de ce mode de scrutin. Cette proposition s'explique directement par les inconvénients du scrutin indirect et par les avantages du scrutin direct.

Le scrutin indirect entraîne une distanciation entre les citoyens et les élus régionaux. Il produit donc un effet déformateur puisqu'il empêche les citoyens d'identifier clairement ceux qui les représentent aux niveaux provincial et régional. Ce procédé médiatise la démocratie et empêche le citoyen et l'élu régional de prendre conscience de la solidarité régionale. Il affaiblit la légitimité des élus régionaux dont l'autonomie et la représentation deviennent particulièrement timides.

Par contre, le scrutin direct est susceptible d'intéresser davantage le citoyen au niveau régional. C'est une technique plus adéquate pour assurer une représentation politique effective des citoyens et développer la perception régionale par les électeurs et les élus. La régionalisation devrait être ressentie pour faciliter l'adéquation entre l'autonomie régionale et la démocratie régionale.

Le scrutin direct permet d'abord la responsabilisation directe des élus envers la population. Il permet aussi la naissance d'un véritable pouvoir régional et favorise l'émergence d'une élite politique de haut niveau. Il encourage, en outre, le pluralisme et la compétition politique sur le plan régional.⁷⁸

⁷⁷ EL YAAGOUBI Mohammed : La régionalisation avancée à la lumière du rapport de la commission consultative de la régionalisation, REMALD, n° 114, 2014, p : 44.

⁷⁸ Idem, p : 45.

2. Un pouvoir exécutif propre à la région

Le rapport propose l'attribution du pouvoir exécutif à la région. Il affirme que « Afin de renforcer la gestion démocratique des affaires régionales, le président du conseil régional disposera du pouvoir d'exécuter les délibérations du conseil ». Là encore on peut constater que la régionalisation avancée est inconcevable sans que la région dispose d'un⁷⁹ exécutif propre. La proposition faite par le Rapport sur cette question cruciale répond à trois considérations de logique juridique.

- Cette solution est conforme au concept même de décentralisation, à son essence qui implique que toute collectivité locale soit dotée d'organes autonomes administrativement qu'il s'agisse d'organes de délibération ou d'organes d'exécution.
- La Constitution de 1996 ne traite donc pas les trois catégories de collectivités locales sur le pied d'égalité puisqu'elle affirme dans son article 102 que « Dans les régions, les préfectures et provinces, les gouverneurs exécutent les délibérations des conseils régionaux et provinciaux ». Le rapport unifie le statut de l'exécutif des collectivités locales et élimine l'inégalité imposée par les constitutions antérieures à celle de 2011...

Le président du conseil régional, selon le Rapport de la commission, disposera du pouvoir d'exécuter les délibérations du conseil. Il assumera donc la fonction d'instruction et d'exécution des décisions prises par le conseil régional.

Le Rapport précise trois points: le président sera l'ordonnateur des recettes et des dépenses de fonctionnement du conseil régional, il exécutera directement les décisions du Conseil à caractère administratif, individuel ou collectif ou à caractère normatif, et il disposera d'une agence pour l'exécution des projets d'investissement du conseil régional.⁸⁰

Au-delà des missions du président du conseil, c'est toute l'institution régionale qui connaîtra une évolution profonde et significative. Les régions vont retrouver leur liberté pour créer et organiser leurs services.

3. Equité genre

Le Rapport propose le renforcement de la participation des femmes à la gestion des affaires régionales et locales par une disposition constitutionnelle qui autorise le

⁷⁹ EL YAAGOUBI Mohammed : « La régionalisation avancée à la lumière du rapport... », Op. Cit, p : 45.

⁸⁰ Idem, p : 46.

législateur à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électorales...

Le Rapport prévoit à la fois les instruments et les domaines concernés par cette démocratisation. Il prévoit que les modes de scrutin et des incitations appropriés seront adoptés pour garantir l'accès des femmes au tiers des fonctions électorales et aux bureaux et autres instances des conseils des collectivités territoriales conformément aux objectifs de développement du millénaire.

...Le Rapport affirme que la budgétisation sensible au genre, expérimentée actuellement au niveau national et communal sera introduite aux niveaux régional, préfectoral et provincial.

Et pour assurer une certaine continuité, chaque Conseil régional mettra en place une commission d'équité genre, composée de personnalités compétentes des deux sexes. Cette commission consultative auprès du conseil pourra s'autosaisir de toute question relevant de son mandat en vue de promouvoir l'égalité hommes-femmes au niveau régional.⁸¹

4. La démocratie participative

Le Rapport de la commission a prévu toute une panoplie de techniques et procédés pour faciliter la participation du citoyen, des associations et du secteur privé.

Le législateur est appelé à définir des dispositifs consultatifs qui seront mis en place par les conseils régionaux pour favoriser l'implication organisée et responsable des⁸² citoyens dans l'élaboration des plans régionaux de développement et des projets de grande envergure et ce, à travers des rencontres, sondages et autres formes appropriés.

Le Rapport consolide cette première technique par l'organisation légale de l'expression par les citoyens de leurs besoins et leurs attentes à propos de questions affectant leur vie quotidienne et concernant leur région. Ils peuvent notamment exercer le droit aux pétitions réglementées.

Il considère aussi les associations comme des interlocuteurs incontournables du développement régional. Il prévoit la mise en place d'un mécanisme de dialogue et de concertation avec les associations qualifiées sur la base de critères objectifs en

⁸¹ EL YAAGOUBI Mohammed : « La régionalisation avancée à la lumière du rapport... », Op. cit, p : 47.

⁸² Idem.

vue d'optimiser leur implication dans les processus de planification et de suivi-évaluation des plans d'actions régionaux.

Le conseil régional se mettra aussi à l'écoute du secteur privé et veillera à impliquer ses acteurs dans la proposition et la mise en œuvre des visions, des plans, programmes et projets de développement et à favoriser le climat le plus propice à l'investissement, à la création d'emplois et aux affaires.⁸³

b. L'élargissement des compétences du conseil régional

D'une manière globale, le Rapport de la commission élargit les compétences du conseil régional en adoptant implicitement la règle de classification bien connue en trois catégories d'attributions : les compétences propres, les compétences transférables et les compétences consultatives.

Le Rapport affirme que le conseil régional, en cohérence avec les orientations de l'Etat et dans la limite de ses compétences et de ses moyens, élabore, adopte, et met en œuvre, après les concertations et approbations prévues par la loi, ses propres programmes d'action et d'équipement pour la promotion des investissements et de l'emploi, ainsi que dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de l'environnement, de l'éducation, de la formation, de la culture et de la santé.

Le conseil régional, après concertation avec l'autorité qui représente l'Etat en région et après consultation des autres collectivités locales, des services déconcentrés de l'Etat, des organes décentralisés, des organisations représentatives du monde économique, des salariés, de la société civile, élabore et adopte la vision et le plan de développement de la région dans les domaines économique, social, culturel, et environnemental et le schéma régional d'aménagement du territoire.

Le Rapport précise, en outre, que chaque domaine de compétence est susceptible d'être partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales par application du principe de subsidiarité. De même, le conseil régional contribue, en partenariat avec l'Etat et les autres collectivités locales, à la réalisation de programmes dans les matières suivantes : les travaux d'infrastructure et d'équipement pour renforcer l'attractivité économique de la région, l'habitat social, la mise à niveau économique et sociale du monde rural et de soutien aux populations en situation précaire.⁸⁴

Dans le même sens, le conseil régional, avec l'accord du gouvernement, veillera à promouvoir la coopération internationale avec des régions et des organismes parta-

⁸³ EL YAAGOUBI Mohammed : « La régionalisation avancée à la lumière du rapport... », Op. Cit, p : 48.

⁸⁴ Idem, p : 49.

geant avec lui des intérêts communs au bénéfice du développement économique, social, culturel et environnemental de la région. Par ailleurs, le conseil régional, en partenariat avec l'université, encouragera le développement de la recherche scientifique et technologique, l'ouverture de l'université sur son environnement régional, le rayonnement culturel de la région et la promotion de la société du savoir et de la connaissance.

Le Rapport précise que, dans chacun de ces domaines, le transfert de responsabilité et de tâches précises de l'Etat vers la région ou vers les autres collectivités territoriales est cadré par la loi et intervient sur une base contractuelle dûment formalisée, de manière progressive, en fonction des prédispositions desdites collectivités à les assumer. Ces transferts s'accompagnent toujours de la mise à la disposition de ces collectivités des ressources et des moyens correspondants.⁸⁵

Une régionalisation élargie implique logiquement un allègement de la tutelle. Le Rapport ne parle pas de tutelle mais de contrôle a priori et d'opportunité. La régionalisation avancée signifie, dans la logique des principes de la décentralisation, que les conditions dans lesquelles le pouvoir central peut contrôler les actes seront définies d'une façon plus libérale, plus compatible avec les particularités du niveau régional.

En effet, le rapport de la commission propose des mécanismes plus adaptés à la région en tant que niveau infranational de développement qui sera dominé par une nouvelle élite de managers.

C'est pourquoi il propose la limitation du contrôle par approbation préalable par la réduction des délais de réaction de l'autorité en charge et des décisions et actes qui y seront soumis. Ce contrôle sera notamment réservé à l'ordre du jour des réunions, aux budgets et aux cas extrêmes comportant risque pour l'ordre public, l'intérêt national ou l'équilibre financier des collectivités territoriales.⁸⁶

Ces propositions tendent à reconsidérer les rapports entre les autorités et les élus pour passer des rapports verticaux d'autorité qu'implique la notion de tutelle à des rapports de coopération, de concertation et de convergence que requièrent et le nouveau concept de l'autorité et la modernisation de l'Etat sans que soient affectés ni la suprématie de l'Etat de droit ni la prééminence des politiques nationales.⁸⁷

Le Rapport de la commission propose parallèlement un renforcement des contrôles a posteriori sur les comptes et la gestion des collectivités locales.

⁸⁵ EL YAAGOUBI Mohammed : « La régionalisation avancée à la lumière du rapport... », Op. Cit, p : 50.

⁸⁶ Idem, p : 51.

⁸⁷ BOUACHIK Ahmed : Op. Cit, p : 106.

Il propose notamment l'intensification du contrôle juridictionnel par les cours régionales des comptes et la mobilisation des moyens nécessaires. De même, il sera fait recours, le cas échéant, à l'initiative de l'Etat, à des audits externes par les cabinets indépendants.

Le Rapport précise, en outre, que les rapports issus de ces contrôles et audits et soumis à la procédure contradictoire donnant aux présidents des conseils le droit de réponse seront communiqués aux conseils concernés. Ceux-ci délibéreront sur les mesures de redressement à prendre, indépendamment des sanctions qui seront engagées, le cas échéant, par les instances légalement compétentes.⁸⁸

B. La consécration des propositions du Rapport de CCR par la nouvelle constitution de 2011

La constitution de 2011 « a consacré de manière explicite les valeurs et les principes et parfois les dispositifs qui constituent l'essence et la quintessence du rapport. Le titre IX de la nouvelle constitution est consacré aux régions et aux autres collectivités territoriales (135 à 145) : 12 articles au lieu de 3 dans la constitution de 1996, ce qui en dit long sur l'émergence du droit constitutionnel local et sur la place et l'importance de l'organisation territoriale dans le nouvel édifice de l'Etat marocain. C'est à cette⁸⁹ perception que fait allusion l'article 1^{er} de la constitution lorsqu'il affirme que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée ».⁹⁰

On peut distinguer entre deux types de dispositions de la nouvelle constitution : certains s'attachent à l'instauration d'une région d'essence démocratique, les autres tiennent en compte le rôle économique de la région.

a. Une région d'essence démocratique

La constitution adopte dans son article 135 deux règles fondamentales ayant trait à la question de la démocratie. La première règle est celle de l'origine démocratique des conseils régionaux. Selon cette règle « les conseils des régions... sont élus au suffrage universel direct ». La seconde règle, qui en est la conséquence en quelques sortes, est celle de la gestion démocratique des affaires de la région. Les régions sont alors dans l'obligation de conduire la gestion de leurs affaires, notamment en ce qui concerne leur gestion interne, dans le respect total des principes démocratiques...

⁸⁸ EL YAAGOUBI Mohammed : « La régionalisation avancée à la lumière du rapport... », Op. Cit, p : 52.

⁸⁹ BOUACHIK Ahmed : Op. Cit, p : 106.

⁹⁰ Idem, p : 107.

En outre, l'article 139 de la constitution permet de fait à l'ensemble des citoyens d'intervenir directement dans la conduite des affaires de la région. Ce même article ouvre cette opportunité à la société civile, notamment les associations.⁹¹

A ce titre, les conseils des régions ont le devoir de prévoir des mécanismes de concertation permanents pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens ainsi que les associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement décidés dans le cadre de la région.

D'autre part, la consécration de la participation directe se concrétise à travers la reconnaissance par l'article 139 de l'opportunité d'exercer le droit de pétition. Cette possibilité est ouverte aux citoyens et aux associations afin d'exiger du conseil régional l'inscription à l'ordre du jour de toute question relevant de sa compétence...

Par ailleurs, la constitution ouvre les possibilités pour le renforcement des pouvoirs et des compétences des régions. Elle leur reconnaît la possibilité de disposer de compétences propres, compétences partagés avec l'Etat et compétences qui pourront leur être transférées.⁹²

Le principe de subsidiarité est reconnu par l'article 140 comme un principe de base à respecter obligatoirement avant toute répartition des compétences. L'objectif est de favoriser les collectivités régionales dans cette répartition. L'Etat, dans cette optique, ne devrait conserver que les compétences de souveraineté insusceptibles d'être exercées par la région...

Dans le prolongement du principe de subsidiarité, la constitution reconnaît aux régions, comme pour l'ensemble des collectivités territoriales, un véritable pouvoir réglementaire dans la mise en exercice des compétences qui leur sont accordées.⁹³ Ainsi l'article 140 de la constitution précise que les régions « disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions ».⁹⁴

Le Wali de la région, en tant que représentant du pouvoir central, selon l'article 145 de la constitution, est chargé d'assister le président de conseil régional dans la préparation et l'exécution des plans et programmes de développement.

⁹¹ BOUACHIK Ahmed : Op. Cit, p : 108.

⁹² Idem, p : 109.

⁹³ Pour plus de détails sur le pouvoir réglementaire voir : EL YAÂGOUBI Mohammed : Le pouvoir réglementaire local au Maroc (Article 140, alinéa 2 de la Constitution), REMALD, série Thèmes actuels, n°77, 2012, pp : 125-138.

⁹⁴ BOUACHIK Ahmed : Ibidem, p : 110.

b. Le rôle économique de la région

« En matière de développement économique et social, la région a reçu un rôle important par rapport aux autres collectivités territoriales. Cette importance économique ressort de la lecture de l'article 143 de la constitution. En vertu de cet article « dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagements des territoires, la région assure, sous la supervision du président du conseil de la région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales, dans le respect des compétences propres de ces dernières »...

Une telle option pour la prééminence régionale découle de la nature de cette collectivité. Elle est créée essentiellement afin d'atteindre des objectifs économiques. Le caractère large de son espace d'action l'incite à être un espace adéquat à la⁹⁵ planification et la conduite de la politique d'aménagement du territoire. Elle permet, par ailleurs, de conduire efficacement la mission de coordination des politiques étatiques, la région présente l'avantage d'être un espace d'articulation de ces politiques pour les adapter à la nature de leur milieu d'application.⁹⁶

Selon l'article 137 de la constitution, les régions participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales... les actions menées par la région présentent l'avantage de permettre la déclinaison des politiques nationales et constituer, au même moment, une référence pour les autres collectivités territoriales...

La région constitue, en revanche, un acteur incontournable qui participe à la conception et la conduite des politiques décidées au niveau national. Elle se fait à travers la représentation des régions au niveau de la chambre des conseillers. Cette mission est clairement mise en avant par l'article 137 de la constitution qui précise que les régions « participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers ».⁹⁷

L'analyse profonde de la question du développement régional met en avant l'importance d'accorder aux régions les moyens appropriés pour y parvenir. L'article 141 de la constitution instaure, pour le faire, le principe de l'équivalence des ressources et des compétences. En vertu de ce principe, « tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ». Ce qui est de nature à permettre une

⁹⁵ BOUACHIK Ahmed : Op. Cit, p : 112.

⁹⁶ Idem, p : 113.

⁹⁷ Ibidem.

réelle autonomie des pouvoirs régionaux dans la conduite de leurs projets de développement en toute indépendance par rapport à l'Etat.

Eu égard au fait que certaines régions peuvent rencontrer des difficultés à conduire leurs projets de développement isolément, le texte constitutionnel consacre le principe de coopération en tant que modalité pour la mutualisation des moyens et des programmes (articles 136 et 144 de la constitution). Les modalités de cette coopération sont laissées au choix des régions. L'article 143 de la constitution affirme que « lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération ».

Pour faire face à la situation de déséquilibre qui domine le territoire national..., l'article 142 laisse apparaître deux fonds exclusivement dédiés à rendre effective la solidarité entre les différentes régions du Maroc. D'une part, un fonds créé pour une période déterminée et destiné à disparaître à l'avenir.⁹⁸ ...D'autre part, un fonds permanent destiné à permettre une réelle péréquation entre les régions. Il est question du fonds de solidarité interrégional visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.⁹⁹

En conclusion, afin de donner aux propositions de la Commission Consultative de la régionalisation une valeur juridique, la nouvelle constitution de 2011 a consacré le titre neuf pour les régions et les autres collectivités territoriales stipulant dans l'article 146 qu'une loi organique va fixer toutes les dispositions constitutionnelles sur la régionalisation avancée. Dans ce sens, le ministère de l'Intérieur a préparé un avant projet que se trouve en phase d'étude et consultation avant de le soumettre au processus d'approbation au parlement.

⁹⁸ La durée de vie de ce fonds est deux mandats de six ans, selon le Rapport de la CCR, leur objectif est la mise à niveau sociale.

⁹⁹ BOUACHIK Ahmed : Op. Cit, p : 114.

Bibliographie

Ouvrages

- ROUSSET Michel, BENABDALLAH Mohamed Amine : Actualité du droit administratif 2003-2009, Imprimerie EL Maarif AL jadida 2010, Rabat, Maroc.
- ROUSSET Michel, GARAGNON Jean : Droit administratif marocain, 6^e édition, 2003, éditions la Porte, Imprimerie El Maarif al jadida, Rabat, Maroc.
- ZRIOULI M'hamed : Pouvoirs régionaux, Etats nationaux et union du Maghreb arabe. Quelle autonomie régionale ? Pour quelle unité nationale et quelle intégration maghrébine à l'ère des transitions démocratiques ? Première édition 2012, Imprimerie AL Maarif Al Jadida, Rabat, Maroc.
- ZRIOULI M'hamed : Edification de la région économique au Maroc : approche prospective fondements et implications, première édition 1996, Imprimerie des éditions OKAD, Rabat.

Articles

- BOUACHIK Ahmed : La régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011, REMALD, collection Thèmes actuels, n° 77, 2012.
- EL YAAGOUBI Mohammed : La régionalisation avancée à la lumière du rapport de la commission consultative de la régionalisation, REMALD, n° 114, 2014.
- EL YAAGOUBI Mohammed : Contractualisation et décentralisation au Maroc, REMALD, n° 41, 2001.
- ZARROUK Najat : L'organisation et le fonctionnement du conseil régional, REMALD (la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement), série Thèmes Actuels, n° 16, 1998.
- ZOUAOUI Hassan : La réforme de l'Etat à l'épreuve du projet de régionalisation avancée, Actes des IX^{ème} journées maghrébines de droit organisées par le réseau des juristes maghrébins (REJMA) sous le thème : la régionalisation dans les Etats du Maghreb : quelles perspectives ? Le 26-27 avril 2013 à Agadir, Maroc, sous la direction de M. Amal MECHERFI, Imprimerie el maarif al jadida, Rabat 2014.

Documents

- Ministère de l'Intérieur : Collectivités locales en chiffres, www.pncl.gov.ma

Textes juridiques

- Dahir n° 1.11.91 du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la constitution, B.O n° 5964 bis du 30 juillet 2011, p : 1902.
- La loi n° 47.06 relative à la fiscalité des collectivités locales B.O n° 5584 du 6 décembre 2007, p : 1261.

- Décret du 17 août 1997 qui fixe le nombre des régions issues d'un nouveau découpage géographique, leur nom, leur chef lieu dans leur nouveau ressort territorial B.O n° 4510 du 21.8.1997.
- Dahir n° 1.97.84 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 47.96 relative à l'organisation de la région, B.O n° 4470 du 3 avril 1997, p : 292.
- la loi 9-97 formant code électoral B.O. n° 4470 du 3/4/1997, p : 306 modifiée et complétée par la loi n° 64- 02 du 24 mars 2003, B.O. n° 5096 du 3/4/2003, p : 245.
- Dahir n° 1.96.157 du 7 octobre 1996 portant promulgation du texte de la constitution révisée, B.O n° 4420 bis du 10 octobre 1996, p : 634.
- Dahir n° 1-71-77 du 16 juin 1971 portant création des 7 régions économiques, B.O n° 3060 du le 23 Juin 1971, p: 685.
- Arrêté résidentiel du 11 décembre 1923, modifiant l'organisation territoriale du Maroc, B.O. n° 585 du 8 janvier 1924, p : 25.