

Royaume du Maroc
Commission Consultative de la Régionalisation

Livre II
RAPPORTS THEMATIQUES

Livre II

Le livre II contient les rapports thématiques résumés qui ont servi à l'élaboration de la conception générale (objet du Livre premier), qui font l'état des lieux et qui exposent les arguments en faveur des propositions retenues.

Table des matières

I/ Régionalisation avancée et aspects institutionnels

- Conseil régional : composition, élection, organisation, fonctionnement 1
- Participation féminine et équité genre : propositions en faveur d'une plus grande participation des femmes et de la prise en compte de l'approche genre 7
- Participation citoyenne : implication des populations, mécanismes de dialogue et de concertation 14
- Pouvoirs et compétences du conseil régional 21
- Organes d'exécution du conseil régional et des autres collectivités territoriales 34
- Articulation des pouvoirs et des compétences du conseil régional et des autres collectivités territoriales 45
- Supervision et contrôle du conseil régional et des autres collectivités territoriales 56

II/ Régionalisation avancée et développement économique et social

- La mise à niveau régionale : objectifs et essai de quantification 65
- Des ressources conséquentes pour une régionalisation avancée 72
- La péréquation et les transferts : la solidarité territoriale 77
- Les mesures d'accompagnement 81

III/ Régionalisation avancée et découpage régional

- La démarche 93
- Les principes unificateurs : homogénéité, fonctionnalité, complémentarité 103
- La région institutionnelle 113
- Les composantes régionales 131

Régionalisation avancée et aspects institutionnels

Le conseil régional dans le cadre de la régionalisation avancée : Election et fonctionnement

Le projet de la régionalisation avancée initiée par Sa Majesté le Roi, notamment dans son discours du 3 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la Commission consultative de la régionalisation, requiert des propositions constructives visant l'établissement, entre autres, d'une « régionalisation d'essence démocratique ».

A ce niveau, les différents états des lieux dressés depuis 1997, date de l'entrée en vigueur de la loi sur la région, relatifs à l'élection et au fonctionnement du Conseil régional révèlent le grand décalage entre la situation juridique actuelle et l'idée d'une régionalisation avancée, notamment au regard de la démocratisation des structures régionales.

Pour mettre en lumière les exigences institutionnelles d'une régionalisation d'essence démocratique, il convient tout d'abord de procéder à l'analyse de la situation juridique, à travers les textes en vigueur, notamment ceux relatifs au statut et au fonctionnement du conseil régional et plus particulièrement :

- La constitution, notamment son titre XI relatif aux collectivités locales,
- La loi n°47.96 relative à l'organisation de la région
- La loi n°79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales,
- La loi n°9.97 formant code électoral.

Sur la base de cette analyse, il sera ensuite procédé à la présentation des éléments suggérés pour une démocratisation à savoir, le mode d'élection des membres du conseil régional, sa composition, le nouveau statut de son président ainsi que les règles de fonctionnement démocratique.

1- Les normes juridiques actuellement en vigueur

1.1 Concernant l'élection des institutions du conseil régional

- **Election des membres du conseil régional**

Conformément à la législation en vigueur, le Conseil régional est élu au suffrage indirect par divers collèges électoraux à la suite des élections communales, provinciales et préfectorales (articles 143 et 144 de la loi n°9.97 formant code électoral).

Il s'ensuit que le Conseil régional actuel est composé de cinq catégories différentes de membres, à savoir les représentants élus des collectivités locales, les représentants élus des chambres professionnelles, les représentants élus des salariés, des membres du parlement élus dans le cadre de la région et des présidents des provinces et préfectures sises dans la région (Article 3 de la loi 47.96 relative à l'organisation de la Région).

- **Election du président du conseil régional**

Le président du Conseil régional est élu par et parmi les membres du Conseil, son élection se déroule en même temps que celle des vice-présidents dudit conseil (article 10 de la loi 47.96 relative à l'organisation de la région).

Les membres du bureau sont élus pour un mandat de trois ans renouvelable (alinéa 2 du même article 10).

1.2 Concernant l'exécutif du Conseil régional

Du point de vue de ses compétences, la caractéristique principale du Conseil régional réside dans le fait que disposant du pouvoir délibératif, il se trouve privé de la capacité d'exécuter ses décisions.

Ainsi, si la Constitution précise dans son article 101 (1^{er} alinéa), que les collectivités locales «élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires», elle affirme dans l'alinéa 2 du même article que «les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi».

On retrouve des dispositions similaires dans la loi n°47.96 relative à l'organisation de la région qui, tout en énonçant dans son article premier, alinéa 2, que «les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu», confère néanmoins en application de la Constitution, l'exécutif au gouverneur du chef-lieu de la région. Elle le fait dans le cadre de la définition de rapports assez particuliers entre la présidence du Conseil régional et l'autorité qui représente l'Etat dans la région.

Dans ce sens, et d'après l'article 54 de cette loi, l'exécution des délibérations du Conseil régional est du ressort du gouverneur du chef-lieu de la région. Ce dernier prend toutes les mesures nécessaires à cet effet après avoir recueilli l'avis du président du Conseil régional. Il est vrai que ces mesures ne sont exécutoires que lorsque les actes y afférents sont revêtus du contreseing du président du conseil régional. Mais le même article dispose que si ce contreseing n'est pas donné dans un délai de 5 jours à compter de la réception des actes, le gouverneur peut décider de passer outre et ordonner l'exécution desdites mesures.

Cette situation d'un Conseil régional élu indirectement et dont le président n'exerce pas les fonctions exécutives, n'est évidemment pas en conformité avec les objectifs de la régionalisation avancée.

2- Les principales propositions

Le but des propositions est de répondre aux exigences de la démocratie régionale telle que présentée par Sa Majesté dans Son discours du 3 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la Commission consultative de la régionalisation (CCR). Ce discours préconise directement «le passage d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée d'essence démocratique», il appelle de même à créer «des institutions représentatives d'élites qualifiées et aptes à gérer au mieux les affaires de leurs régions respectives» et à doter ces institutions «de conseils démocratiques disposant des prérogatives et des ressources dont ils ont besoin pour prendre en charge le développement régional intégré».

L'émergence de conseils démocratiques constitue donc l'un des objectifs majeurs de la régionalisation avancée. Dans cet esprit, quelle serait la composition du conseil régional ? Comment serait-il élu pour revêtir la pleine légitimité démocratique ? Et quel nouveau fonctionnement du conseil l'habiliterait à gérer au mieux les affaires de la région ?

2.1. - Mode d'élection des membres du conseil régional

Le mode d'élection des membres du conseil régional serait le suffrage universel direct et ce pour les raisons suivantes :

- Conférer aux assemblées régionales, appelées à bénéficier dans le cadre de la réforme envisagée d'une certaine prééminence, une légitimité au moins égale à celle des assemblées communales dont les membres sont élus au suffrage universel direct.
- Etablir des liens de proximité entre les élus et les citoyens de manière à stimuler une prise de conscience régionale chez les seconds et à soumettre les premiers au contrôle des électeurs.
- Rendre possible l'organisation concomitante des élections régionales et communales, ce qui est de nature à éviter la démobilisation de l'électorat et à réduire l'abstentionnisme.
- Remédier aux dysfonctionnements résultant de l'élection indirecte des membres du conseil régional, dysfonctionnements liés notamment à la composition diversifiée, mais non homogène du conseil régional où cohabitent les représentants des collectivités locales, ceux des chambres professionnelles et les délégués des salariés (art. 143 de la loi 09.97 formant code électoral). A ce propos, les auditions organisées par la Commission consultative de la régionalisation ont fait apparaître une certaine tendance à la défense des intérêts propres aux différents collèges au détriment de ceux de la population de la région et de l'intérêt général.

A l'évidence, l'élection au suffrage universel direct du conseil régional ne permettrait plus aux représentants des chambres professionnelles et représentants des salariés d'y siéger comme le prévoit actuellement l'article 3 de la loi n° 47.96 sur la région ainsi que les articles 143 et 144 de la loi n°9.97 portant code électoral. Néanmoins, et vu le rôle qu'ils sont appelés à jouer au sein du conseil régional, les présidents desdites chambres et des représentants des salariés deviendraient membres de droit dans le conseil et y auraient une voix consultative.

2.2- Le statut du président du conseil régional

Le statut du Président du conseil régional (notamment son rôle et ses attributions) gagnerait également à être reconsidéré pour répondre aux exigences d'une régionalisation avancée.

A- Election du président du conseil régional

Concernant cette question, l'idée est de trouver, en l'absence d'une élection directe du président, peu envisageable pour le moment, des mécanismes et des procédures qui permettraient d'asseoir un tant soit peu, dans le cadre du respect des résultats du suffrage, l'autorité du président sur le Bureau appelé à le seconder. Pour cela, il conviendrait :

- De maintenir l'élection du Président par le conseil régional,
- De prévoir deux élections non simultanées, d'abord l'élection du président du conseil, suivie de l'élection des autres membres du bureau pour contribuer ainsi à mettre en exergue l'importance particulière du rôle du président.

B- L'exécutif régional

A la différence de la situation actuelle, le Président du conseil régional exercerait la fonction exécutive et disposerait également de l'ordonnancement des dépenses. Ce nouveau statut répondrait aux objectifs suivants :

- Concrétiser l'idée de la régionalisation avancée et élargie qui implique l'octroi, aux instances élues, d'attributions nécessaires à la prise en charge de la gestion locale.
- Accompagner la nouvelle légitimité résultant de l'élection directe.
- Aligner le statut du Président du Conseil régional sur celui du Président du conseil communal. Dans ce sens, le premier exercera, à titre d'exemple, les attributions suivantes :
 - Exécuter le budget ainsi que les délibérations du conseil régional et établir le compte administratif,
 - Procéder aux actes de location, de vente, d'acquisition, d'échange et de toute autre transaction portant sur les biens du domaine privé régional,
 - Procéder à la prise de possession des dons et des legs,
 - Conclure les conventions de coopération, de partenariat et de jumelage.

Toutefois, il y a lieu de préciser que pour l'exécution de ses décisions, le conseil régional serait doté de deux structures, la première répondrait aux critères d'une administration classique alors que la seconde serait une instance technique d'aide à la décision qui veillerait à la bonne exécution des projets d'investissement du conseil régional.

2.3. Le fonctionnement démocratique du conseil régional

Le fonctionnement démocratique du conseil régional complète et consolide dans une certaine mesure ce qui a été proposé au niveau du suffrage. Au surplus, le fonctionnement démocratique du conseil s'inscrit indéniablement dans le cadre de la volonté ferme de Sa Majesté de voir asseoir une «régionalisation avancée d'essence démocratique».

Le fonctionnement démocratique du conseil régional exige la prise en considération de deux éléments fondamentaux : la participation au fonctionnement du conseil régional ainsi que la démocratisation de ses structures.

2.3.1 Participation au fonctionnement du conseil régional

A ce niveau, la participation implique la *présence et l'assiduité des élus aux séances et aux réunions* du conseil régional, présence et mobilisation sans lesquelles, aux décisions de cette institution manquerait la légitimité nécessaire. Elle implique ensuite des mécanismes qui assurent un niveau adéquat de participation.

- *La présence comme condition de la participation :*

Dans ce cadre et en prenant en considération tant l'expérience que les dispositions juridiques qui précisent que les fonctions des membres du bureau ne sont pas rémunérées, sous réserve d'indemnités de fonction, de représentation et de déplacement et que les conseillers perçoivent seulement des indemnités de

déplacement (article 39 de la loi n°47.96 relative à l'organisation de la région), il convient de recourir à des mesures de nature à favoriser la présence, l'assiduité et la participation :

- *la motivation matérielle* : pour encourager et inciter les membres du conseil régional à être présents, des indemnités devraient leur être accordées, aussi bien pour le Président que pour le reste des membres du conseil. Cette motivation matérielle doit être la même pour tous les membres aussi bien ceux qui travaillent dans le secteur public que dans le secteur privé. S'agissant des salariés qui ne sont pas payés par leurs employeurs pour le temps passé aux réunions du conseil régional (article 38 de la loi n°47.96), il convient de corriger cette inégalité.

Il s'agit également de prévoir une indemnité pour le président du conseil régional qui correspond à l'importance de sa charge et à l'étendue de ses nouvelles fonctions dans le cadre de la régionalisation avancée.

- *un niveau de présence aux réunions de la session plénière doit être déterminé*. Selon la législation en vigueur, le conseil régional ne peut valablement délibérer en séance plénière que si plus de la moitié de ses membres en exercice assiste à la séance. Néanmoins, si ce quorum n'est pas atteint et si après une deuxième et une troisième convocation le quorum du tiers des membres en exercice du conseil faisait défaut, le conseil régional est dissous dans les conditions prévues à l'article 19 de la loi sur la région et il est fait application des dispositions des articles 22 et 23 de la même loi.

Dans ce cadre, le quorum consigné dans la loi indiquée précédemment et qui correspond à la majorité absolue des membres en exercice pourra être retenu. Néanmoins, dans le cas prévu par les dispositions de l'article 28 de la loi 47.96, selon lequel la dissolution du conseil régional devrait intervenir si le quorum fait défaut après la troisième convocation des membres, une solution permettant la continuité et la stabilité de l'institution régionale devrait être trouvée.

■ *La participation proprement dite* :

La participation proprement dite des élus du conseil régional aux travaux des sessions requiert qu'ils soient bien informés sur les points figurant à l'ordre du jour. La loi actuelle sur l'organisation de la région a indiqué quelques points de repère : ainsi, selon l'article 25 de ladite loi, l'ordre du jour des sessions du conseil régional est établi, par le président du conseil avec les autres membres du bureau, et tout conseiller peut proposer au président l'inscription, à l'ordre du jour des sessions, de toute question entrant dans les attributions du conseil. Dans la mesure où les membres du Conseil régional sont appelés à exprimer une volonté qui n'est pas individuelle, mais générale, ceci ne paraît pas suffisant. Il faudrait inclure une *présentation synthétique* des points à l'ordre du jour et envisager la possibilité de séances d'information sous forme de questions orales adressées au président du conseil.

La même participation exige également une formation des membres du Conseil dont l'instrument et les modalités doivent être précisés éventuellement.

2.3.2. Démocratisation des structures du conseil régional

Pour la démocratisation des structures du conseil régional, les éléments suivants devraient être retenus :

- Revoir les conditions et les modalités de la motion de défiance du Président du Conseil régional pour assurer une plus grande stabilité et organiser un contrôle de la gestion de celui-ci à mi-mandat.
- Faire correspondre, dans le même but de stabilité, le mandat du Président et du Bureau avec celui du Conseil, qui est de six ans.
- Etablir le non cumul des mandats électifs régional et national pour le président du conseil régional comme c'est d'ailleurs le cas dans de nombreux pays européens où un tel cumul est considéré de manière défavorable. L'interdiction du cumul pour le président du conseil régional lui permettrait de mieux prendre en charge les affaires de la région. Cette interdiction n'empêche pas le président de se porter candidat aux élections législatives ; mais avant de le faire il devra présenter sa démission de sa fonction à la tête du conseil régional.
- Limiter également, pour le reste des élus, le nombre de mandats locaux. Plus précisément, les conseillers d'une assemblée délibérante locale ne pourront exercer qu'un seul autre mandat dans une autre assemblée délibérante locale, et ne pourront faire partie que d'un seul bureau.
- Aligner les compétences du président du conseil provincial et préfectoral avec celles du président du conseil régional, ce qui suppose l'attribution de la qualité d'autorité exécutive au président des premiers conseils tout en leur accordant l'ordonnancement des dépenses.
- Aligner la composition des conseils préfectoraux et provinciaux sur celle des conseils régionaux pour que les présidents des chambres professionnelles soient également membres de droit, avec voix consultative, dans les conseils préfectoraux et provinciaux.

Equité genre

Introduction

Prendre en compte la dimension genre, c'est utiliser un outil qui permet de questionner chaque décision/intervention, en matière de développement sur l'effet et l'impact qu'elle peut avoir sur la vie des hommes et des femmes, des garçons et des filles, et ce, dans un double objectif d'équité et d'efficience.

Il existe un lien fort entre l'approche genre et la participation des femmes aux instances élues à tous les échelons. L'accès égal et effectif des femmes aux fonctions électives (et autres postes de décision) est à la fois un indicateur de '*genderisation*' des politiques publiques et un moyen de réduction des écarts entre les hommes et les femmes dans les domaines de la vie sociale, économique et politique.

1. Constats de la situation actuelle

1.1. Participation des femmes à la gestion locale

- Des avancées lentes : De 1960 à 2003, la présence des femmes dans les instances élues au niveau local a oscillé de 0 à 0,55, alors que dans d'autres domaines de participation à la vie économique et sociale, l'avancée est plus significative. Du fait du « plafond de verre »¹, le classement du Maroc, en termes de participation politique des femmes (indice IPF) s'en est ressenti. Il a fallu attendre un demi-siècle pour rompre avec cette situation. En effet, le pourcentage des femmes élues aux conseils communaux est passé d'un seul coup de 0,55 en 2003 à 12,38 en 2009. Cette évolution, qui ne pouvait se faire 'spontanément'² a nécessité une intervention volontariste avec la création, dans le cadre du code électoral (2008), des « listes complémentaires » (Art 2) réservées selon un consensus politique aux femmes, parallèlement à la mise en place d'un fonds d'appui pour la promotion de la représentativité des femmes (Art. 288)³.
- Des avancées fragiles : La création de circonscriptions électorales complémentaires, dans les communes urbaines ou rurales et les arrondissements, est une avancée mais ses limites sont importantes :

Au niveau de la mesure elle-même (les circonscriptions complémentaires) :

- cette mesure est fragile car elle n'est pas consacrée par une loi : rien n'oblige les partis politiques à la respecter puisqu'ils ont le droit d'ouvrir ces listes à la candidature masculine ;

¹ Le concept de « plafond de verre » fait référence à la difficulté pour les femmes d'avancer en matière de participation politique, en raison d'un ensemble de barrières invisibles qui sont le fruit de normes, de préjugés et de valeurs qui s'inscrivent dans la tradition et sous-tendent les rapports sociaux de genre.

² Durant la période 1960 à 2003, le nombre insignifiant de femmes élues n'a été multiplié que par 2,5 alors que le nombre de candidatures féminines a été multiplié par 16, ce qui infirme l'idée selon laquelle les femmes ne se portent pas candidates.

³ Une enveloppe budgétaire de 10 millions de Dirhams a été réservée au financement de ce Fonds, dans la loi de finance de 2009 qui a coïncidé avec le démarrage des activités du fonds et avec les élections communales de juin 2009.

- le principe qui anime cette action affirmative n'est pas inscrit dans une vision globale et intégrée définissant des objectifs à court et moyen terme et pouvant ainsi garantir sa durabilité et son extension aux différentes instances élues ;
- les résultats des dernières élections montrent que les formations politiques considèrent cette mesure comme l'unique opportunité pour les candidatures féminines et ont tendance à ne pas faire d'efforts supplémentaires. La preuve en est que sur les 3424 femmes élues, 95% (soit 3249) l'ont été par le biais des listes additionnelles.

Ne relevant pas d'un système de quota institutionnalisé, cette mesure ne peut constituer un mécanisme efficace permettant l'impulsion d'un processus dynamique et évolutif en faveur de la participation des femmes aux fonctions électives.

Au niveau de la proportion des 12% :

Cette proportion de 12%, conjuguée à l'accès insignifiant des femmes élues à la présidence des conseils (1%) est doublement insuffisante : d'une part, pour avoir un impact réel sur la participation des femmes ; et d'autre part pour constituer « la masse critique » nécessaire.

Selon les normes internationales (ONU), c'est le tiers des sièges qui constitue la proportion minimale indispensable pour pouvoir influencer les décisions au sein d'une instance élue ou toute autre instance décisionnelle.

1.2. Prise en compte de l'approche genre : avancées limitées

Les indicateurs relatifs à l'éducation, à la formation⁴, à la participation économique⁵ ainsi qu'à la pauvreté en général révèlent des disparités entre les hommes et les femmes, les garçons et les filles. Les indices de parité calculés à l'échelle nationale cachent des disparités inter et intra – régionales qui interpellent fortement les stratégies de développement au niveau territorial.

Des efforts sont consentis par les pouvoirs publics,⁶ y compris par le biais d'initiatives d'intégration de l'approche genre comme outil de planification dans plusieurs départements ministériels. C'est d'ailleurs dans ce cadre que la mise en place d'un «réseau interministériel de concertation sur le suivi de l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans la Fonction Publique» vient d'être annoncée par le Ministre de la Modernisation des Secteurs Publics.⁷

Cependant, les effets au niveau local demeurent faibles, d'autant plus que la présence des femmes dans les instances de décision n'atteint pas le seuil qui leur permet d'influer sur les décisions.

⁴ Le Taux d'alphabétisation de la population âgée de plus de 10 ans qui était pour les femmes de 31,7% en 1982 n'est que de 47,5% en 2007, alors que pour les hommes ce taux est respectivement de 60,5 et 70,6.

⁵ Concentration des femmes dans les secteurs d'activité précaires non ou mal rémunérés tels que l'agriculture, les services etc.

⁶ Circulaire du Premier Ministre en 2007 sur l'intégration de l'approche Genre dans les politiques et les programmes de développement ; Budget sensible au genre (Ministère des Finances).

⁷ Cette structure vise selon les départements concernés « à contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale d'institutionnalisation de l'approche genre » MAP, 12-10- 2010.

Une des principales recommandations du rapport national (2007) sur le suivi de la mise en œuvre des OMD réside dans la «territorialisation de la dimension genre au niveau des plans de développement». Ainsi, la charte communale (2008) prévoit la «prise en considération de l'approche genre dans l'élaboration du plan communal de développement» (Art. 36) et la création de la «commission de la parité et de l'égalité des chances auprès du conseil communal appelée à donner son avis sur les questions relatives au genre» (Art. 14).

Toutefois, en dépit de ces progrès, ces deux mesures prévues ont des difficultés à être concrétisées :

- concernant la prise en compte de l'approche genre : des résistances culturelles souvent fondées sur une mauvaise compréhension de la portée de l'approche et sur un manque d'expertise en la matière;
- concernant la commission de la parité : son caractère consultatif est compris par certains acteurs concernés comme «facultatif». S'ajoute à cela le manque de clarté en matière d'objectifs, de mandat, de *membership* et d'articulation avec les structures internes des communes.

2- Importance de la participation des femmes et de la prise en compte de l'approche genre

L'égalité effective/substantielle entre les hommes et les femmes en matière de participation aux mandats électifs est un objectif qui répond aux principes des droits humains. Ce qui signifie que c'est en leur qualité de citoyennes à part entière que les femmes ont ce droit et que l'Etat a la responsabilité de le garantir pleinement.

L'objectif «parité» (à long terme) se fonde donc sur l'universalité de l'espèce humaine - l'humanité étant deux : hommes et femmes- et s'exige au nom de l'égalité de statut et non pas au nom de la représentation d'une «minorité» ou d'une «catégorie», car ce qui distingue les femmes des hommes sur le plan biologique n'a pas à être traduit par des inégalités qui hypothèquent tout effort de démocratisation de la société.

A un niveau plus pragmatique, l'analyse des résultats des dernières élections locales (2009) souligne que l'accroissement du nombre de femmes élues a des effets positifs et directs, notamment au niveau de deux indicateurs majeurs :

- le premier concerne le rajeunissement des élites locales du fait que seuls 12 % des élus hommes ont moins de 35 ans alors que cette proportion atteint 50 % pour les femmes,
- le second est relatif à l'élévation du niveau d'instruction puisque 71 % des élues femmes et seulement 52 % des élus hommes ont un niveau d'instruction secondaire ou supérieur.

Par ailleurs, une enquête réalisée par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) révèle l'apport qualitatif des femmes au quotidien des populations du fait qu'elles portent davantage d'intérêt aux questions relatives à la sécurité, aux infrastructures de base, à la santé, aux transports en commun, aux équipements, aux jardins d'enfants, aux loisirs, à la gratuité des équipements collectifs, à l'harmonisation des rythmes scolaires et des horaires de travail. En outre,

les élues ont une proximité plus grande avec les populations et sont généralement plus facilement accueillies dans les foyers et les familles. Ces transformations se traduisent, d'une part, par l'inscription de nouvelles priorités sur l'agenda des institutions locales et, d'autre part, par le développement d'une expression critique sur leurs modes de fonctionnement, en particulier en ce qui concerne leur rapport à l'argent et à l'usage du temps⁸.

Cette relation des femmes aux questions de proximité, largement confirmée à l'échelle internationale⁹, ne signifie pas que les femmes sont par «nature» de meilleures gestionnaires que les hommes, mais que leur expérience, pour des raisons qui relèvent de l'histoire, est différente de celle des hommes, en raison notamment de la séparation établie entre le public et le privé. Le *benchmark*, dans ce domaine, indique que les femmes ont un apport particulièrement utile à la collectivité, notamment lorsqu'elles sont suffisamment représentées dans les collectivités territoriales.

L'objectif parité suppose que les assemblées élues au niveau local et régional (comme au niveau national) soient généralement composées d'autant de femmes que d'hommes,¹⁰ la réalité étant autre. En raison du désavantage historique des femmes, des mesures volontaristes sont prises dans plus d'une centaine de pays dans le monde sous forme d'institutionnalisation de la parité ou, en attendant, la légalisation «d'actions affirmatives» sous forme de quotas progressifs devant atteindre au moins la masse critique du tiers. Ces mesures sont mises en œuvre parallèlement au *mainstreaming* du genre pour que les politiques publiques, à toutes les échelles territoriales et à tous les niveaux de planification, contribuent à réduire les disparités entre les sexes en matière de jouissance des droits humains. Ces deux chantiers, menés de pair, permettent, ainsi, de passer du cercle vicieux de l'exclusion des femmes¹¹ au cercle vertueux de l'inclusion et de la citoyenneté à part entière.

3- Propositions

Les recommandations ci-dessous prennent appui sur plusieurs considérants : la volonté Royale, réaffirmée et renouvelée à plusieurs occasions, incite à « *la mise en place de mécanismes efficaces à même de favoriser...une représentation équitable des femmes au niveau des collectivités locales et, surtout, de permettre aux conseils locaux de se prévaloir de l'apport de la femme marocaine qualifiée, connue pour son intégrité, son réalisme et sa fibre sociale ...*»¹² et ce parallèlement à la nécessité de «*promouvoir leurs droits économiques, sociaux et culturels*»¹³.

La Constitution énonce dans son article 8 que «*L'homme et la femme jouissent de droits politiques égaux*» et dans son article 12, que «*Tous les citoyens peuvent accéder, dans les mêmes conditions, aux fonctions et emplois publics*». Toutefois, si le principe d'égalité paraît implicite, l'écart hommes-femmes dans la situation de départ est tel qu'il est impossible d'atteindre

⁸ Idem. Projet de Gouvernance Locale (PGL) au Maroc. La place de la femme dans la gouvernance locale au Maroc, 1 RTI (USAID, 2008)

⁹ Heinen Jacqueline (S.D.), Genre et gestion locale du changement dans sept pays de l'union européenne, Commission Européenne, 2004.

¹⁰ Pour des élections au scrutin uninominal, la formule serait d'instaurer un scrutin « binominal » qui consisterait à diviser le nombre des circonscriptions existantes deux à deux, et dans chacune de ces nouvelles unités, les électeurs et électrices seraient appelés à voter pour un "ticket" comprenant un homme et une femme. Pour les élections au scrutin par liste, l'alternative serait d'alterner une femme-un homme sur toute la liste.

¹¹ Les femmes étant généralement les plus pauvres, les moins instruites, les moins rémunérées, les moins représentées aux sphères de décisions.

¹² Discours Royal à l'occasion de l'ouverture de la session d'automne du Parlement - 10/10/2008.

¹³ Message Royal à la première Rencontre des Marocaines du Monde 19/12/2008.

effectivement cette «égalité» par le biais d'une évolution «naturelle» du contexte ; d'où l'importance de constitutionnaliser l'action affirmative.

Les engagements de l'Etat/gouvernement marocain en matière de promotion de la participation des femmes aux fonctions électives sont nombreux :

- Au niveau international : Ratification de la Convention CEDAW (1993) ; Recommandations¹⁴ du Comité CEDAW lors de l'examen des rapports du gouvernement sur la mise en œuvre de la Convention ; la Plateforme d'action de Beijing (1995) et les Objectifs du Millénaire (2000) ;
- Au niveau national : la «Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes par l'intégration de l'approche genre dans les politiques et programmes de développement» (2006).

Par ailleurs, l'accès des femmes aux mandats électoraux et les fonctions électives a constitué durant ces deux dernières décennies, notamment à la veille d'échéances électorales, un sujet de débat, de sensibilisation et de plaidoyer pour un grand nombre d'actrices et d'acteurs de la société civile et politique.

Principales propositions

- Renforcer l'action affirmative en faveur d'une plus grande participation des femmes par l'ajout à l'article 12 de la Constitution d'un alinéa qui confère à la loi la possibilité de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.
- Garantir une représentativité des femmes aux fonctions électives correspondant au tiers des élus conformément aux objectifs du millénaire, en :
 - prévoyant des modes de scrutin et mesures incitatives appropriés ;
 - favorisant la représentativité des femmes aux bureaux et autres instances des conseils des collectivités locales.
- Intégrer l'approche genre de façon systématique dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et stratégies régionales ainsi que dans la conception des mécanismes et outils de gouvernance régionale. Pour ce faire, renforcer les capacités des acteurs régionaux et mettre en place un système d'information sensible au genre.
- Introduire, au niveau régional, la budgétisation sensible au genre et axée sur les résultats, actuellement expérimentée tant au niveau national (2002) que communal (2007) ;
- Mettre en place auprès de chaque conseil régional une commission d'équité genre composée de personnalités compétentes des deux sexes appartenant à des associations et autres potentialités de la société civile, proposées par la présidence du conseil. Cette commission consultative auprès du conseil, aura la possibilité de s'auto-saisir sur toute question relevant de son mandat et ce, en vue de promouvoir l'égalité hommes-femmes au niveau régional.

¹⁴ Les recommandations les plus récentes datent de 2008.

- Encourager les partis politiques, notamment à travers leur financement public, à favoriser dans leurs structures régionales la participation politique des femmes et leur accès aux responsabilités électives et de gestion.

Propositions complémentaires

- Mentionner de façon explicite le principe de non-discrimination et d'égalité effective entre les hommes et les femmes parmi les principes qui structurent la régionalisation avancée ;
- Impliquer dans le cadre de la commission équité genre les associations engagées dans la promotion des droits des femmes ;
- Veiller à ce que la commission d'équité genre s'articule avec les autres structures du conseil régional (notamment les commissions internes) afin de favoriser le *mainstreaming* du genre.
- Elaborer et faire adopter une charte éthique des élu(e)s au niveau des collectivités locales portant notamment sur la question des relations entre les hommes et les femmes au sein des instances élues (horaires des réunions, éthique relationnelle...);

Prérequis

- Introduire les propositions concernant l'équité genre dans la loi instituant la régionalisation avancée et dans d'autres textes appropriés (code électoral etc.);
- Clarifier, pour les mécanismes prévus, les procédures et /ou règles précisant les modalités de montage et de mise en application, dans le respect de l'esprit de la régionalisation avancée ;
- Prévoir les ressources nécessaires (budgets régionaux) pour la mise en œuvre de ces propositions.

4- Expériences internationales

Les réformes constitutionnelles en France ont eu un impact positif sur l'évolution du nombre d'élues au niveau des conseils municipaux et régionaux. Par ailleurs, l'adoption de quotas électoraux s'est répandue à une vitesse étonnante au cours des 20 dernières années.

Les systèmes de quotas ont fait leur preuve. C'est une méthode qui peut entraîner une avancée spectaculaire de la représentation politique des femmes et faire voler en éclats les modèles traditionnels de sous-représentation des femmes.

- Des quotas de femmes sont appliqués dans des pays aussi divers que l'Argentine (1991) et 10 pays d'Amérique latine, le Bangladesh (1996), l'Espagne (2007), l'Inde, le Népal, l'Ouzbékistan (2004), le Rwanda (2003), la Mauritanie (2008), la Tunisie etc.
- Les pays scandinaves sont connus pour avoir le taux de représentativité des femmes le plus élevé dans le monde (près de 50%) du seul fait des choix volontaristes des partis politiques.

Les mesures additionnelles :

Un système de quota qui n'est pas assorti de règles régissant la constitution des listes électorales peut n'avoir aucun effet sur la représentation des femmes. Même avec une réglementation prévoyant 40% de femmes parmi les candidats, il est possible qu'aucune femme ne soit élue si toutes les femmes sont groupées en fin de liste ou sont reléguées dans des circonscriptions perdues d'avance. Il existe différents types de règles quant à l'ordre à observer pour la constitution des listes :

- en Suède les partis politiques adoptent le système de la «fermeture éclair » (alternance des deux sexes sur toute la liste) ;
- en Belgique, les deux candidats en tête de liste doivent être de sexe différent. Etendu à l'ensemble de la liste, ce système impliquerait un quota de 50%. ;
- en Espagne, le quota est de 40:60 par tranche de cinq noms sur une liste. Lorsqu'il y a moins de 5 positions éligibles, le ratio appliqué doit être aussi proche que possible de 40:60.

Les sanctions :

Lorsque l'on introduit des quotas, il est important de prévoir des sanctions en cas de non-respect. Il existe différents types de sanctions en cas de quotas imposés par la loi : (1) rejet de la liste : (Costa Rica, Espagne, Slovaquie et France au niveau local) ; (2) postes laissés vacants (Belgique), sanction financière (France -élections législatives-, Portugal).

Les incitations :

Les quotas électoraux ne constituent pas, à eux seuls, une politique volontariste et doivent être accompagnés d'autres mesures, notamment en matière de financement des campagnes, de mesures de protection des candidates souvent exposées à des actions d'intimidation, etc.

- Dans les pays scandinaves, les partis politiques reçoivent une subvention publique ou des aides d'un autre type, par exemple, le temps d'antenne gratuit accordé à la radio ou à la télévision pour les campagnes, ou une aide pour des activités telles que la recherche.
- L'Afrique du Sud offre des incitations financières aux femmes développant un projet politique. Ces incitations peuvent viser directement la représentation féminine en liant le financement public des partis politiques au nombre de femmes élues.

Participation citoyenne

Introduction

La démocratie participative est fondée sur le principe selon lequel la citoyenneté ne se limite pas au droit de vote périodique. Elle désigne les dispositifs et procédures qui permettent d'impliquer **les citoyens et citoyennes dans la vie de la cité, leur permettant ainsi, de jouir du droit de participation et d'influer sur les processus de prise de décision à une échelle territoriale donnée.**

La démocratie participative est complémentaire avec la démocratie représentative. Elle constitue une « école » pour l'apprentissage et l'exercice de la citoyenneté pleine et active tout en conférant plus d'efficacité et d'efficience aux politiques publiques.

La participation citoyenne est abordée dans le cadre de la régionalisation avancée à deux niveaux d'implication : la première concerne la participation directe des populations (grand public); la seconde concerne la participation du tissu associatif (public relais).

2. Constats de la situation actuelle

La loi n° 47-96 relative à la Région (1996) se limite à mentionner dans l'article 7, réservé aux compétences du conseil régional, que celui-ci « adopte les mesures nécessaires à la promotion des activités socioculturelles » et « engage des actions en vue de promouvoir et de soutenir toute action de solidarité sociale et toute mesure à caractère caritatif »¹⁵. Aucune référence n'est ainsi faite à la participation des populations et à l'implication des associations en tant que partie prenante.

Intervenue en 2003, une circulaire du Premier Ministre à propos du « Partenariat entre l'Etat et les associations » constate que « le mouvement associatif fait preuve d'une vitalité et d'un dynamisme avérés et couvre efficacement un large spectre dans le champ social, voire économique » et exprime la volonté des pouvoirs publics de « faire du partenariat avec les associations un des instruments privilégiés qui vise à lutter contre la pauvreté ». Cette circulaire, qui focalise essentiellement sur le financement, intègre aux objectifs visés la « promotion de la territorialité des partenariats au titre du processus de consolidation de la déconcentration et de la décentralisation ».¹⁶

¹⁵ Points 12 et 13 de l'article 7, chapitre 2.

¹⁶ Circulaire n° 07/03 du 27 juin 2003 relative au partenariat entre l'État et les associations et les programmes en cours aux niveaux des départements ministériels concernés en matière de qualification des associations, Premier Ministre, circulaire n°7/cab. Ce document qui appelle à inscrire le partenariat « dans un cadre conventionnel » établit « des procédures d'éligibilité des projets associatifs aux contributions financières publiques, des procédures d'engagement et de paiement des contributions », ainsi que de « suivi, évaluation et reddition des comptes ». Est annexé à la circulaire « Convention –type de partenariat entre l'Etat et les associations »

L'avènement de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) en 2005 a enregistré une avancée dans ce sens en fondant son action sur la participation des bénéficiaires et des acteurs du développement local, dont les associations, dans le cadre de partenariats. De nouvelles pratiques ont ainsi été développées dans plusieurs régions.

Avec la loi n° 17-08 relative à la Charte Communale (2008), un nouveau pas a été franchi. En effet, ce texte indique que l'élaboration du plan de développement communal se fait sur « la base d'une démarche participative » (Art.36) et que le conseil communal :

- « encourage et assiste les organisations et les associations à caractère social, culturel et sportif »,
- « entreprend toutes actions de proximité de nature à mobiliser le citoyen.... et organiser sa participation à l'amélioration du cadre de vieainsi qu'au « développement du mouvement associatif ».

A ce titre « le Conseil mène des actions de sensibilisation, de communication, d'information, de développement de la participation et du partenariat avec les associations villageoises » (Art. 41).

Le Maroc compte actuellement près de 45.000¹⁷ associations qui, malgré leur histoire récente, ne cessent de s'affirmer en tant qu'acteurs incontournables pour la réalisation du développement démocratique. En attestent les nombreuses dynamiques qui se développent dans toutes les régions. C'est dans ce cadre que de bonnes pratiques d'implication et de partenariats sont décrites dans des rapports émanant de départements gouvernementaux, de collectivités territoriales et d'acteurs associatifs, tout en soulignant les limites et les contraintes.

La régionalisation avancée constitue aujourd'hui l'occasion de promouvoir davantage la participation citoyenne volontaire et bénévole, sous différentes formes. La valorisation et le renforcement de cette participation, en tant que pratique et culture, est un indicateur d'une régionalisation démocratique qui vise le développement durable.

3. Importance de la participation citoyenne

Concernant la participation directe des populations :

Les citoyens et citoyennes ne sont généralement sollicités de façon directe que pour voter lors des élections. Le *benshmark* international révèle que l'optimisation de la prise en charge, par les élu(e)s, des besoins et attentes des populations est tributaire de la capacité de celles-ci à faire entendre leurs voix, entre deux élections car « plus les citoyens sont en capacité de s'exprimer et de délibérer sur le devenir de la cité, plus une communauté est en capacité d'agir pour ces fins avec efficacité ». ¹⁸

¹⁷ Données du Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité.

¹⁸ A. Bevort : Pour une démocratie participative, Paris, Presses de Science Po, Coll. La bibliothèque du citoyen, 2002.

L'implication directe des populations génère des effets positifs à plusieurs niveaux dont :

- une plus grande autonomisation des populations (confiance en soi, libre opinion, communication, connaissance de la loi, sens de la solidarité...);
- une plus grande appropriation des projets : les populations se sentent écoutées, valorisées, motivées et responsabilisées et veillent ainsi à une meilleure exécution et suivi de ces projets ;
- une meilleure prise de décision par les responsables lors de l'élaboration des diagnostics, la définition des politiques ...et une prestation de service plus adaptée aux besoins.

Par ailleurs, cette implication est corrélée à la participation aux élections. En effet, plusieurs études¹⁹ relèvent que là où les élus ont su associer directement les habitants aux projets sociaux, l'abstention a régressé.

Concernant les associations :

La connaissance des populations et des territoires où elles agissent, la souplesse de leurs structures et modes d'intervention les prédisposent à être un important relais des acteurs institutionnels en matière de développement local.

L'implication des associations contribue à rendre effectif leur apport à la région par :

- leur force de proposition, de plaidoyer, de veille et d'interpellation auprès des pouvoirs publics et des instances élues ;
- leur contribution à la conscientisation des citoyens et citoyennes dans le cadre de la promotion de la culture démocratique, la mobilisation et implication croissante des populations, notamment des plus démunies, dans la vie de la région ;
- leur participation à la réalisation de projets de développement régional en faisant bénéficier la collectivité d'importantes ressources, savoirs et savoirs-faire pouvant réduire les coûts de certaines prestations de services, et en réalisant des projets dans le cadre de partenariats multi-acteurs.

L'optimisation de cette implication multidimensionnelle passe par la qualification du tissu associatif²⁰ qui, fondée sur la reconnaissance de leurs rôles, désigne un double processus :

- renforcement des capacités des associations à agir efficacement, dans le respect des principes et des règles de gouvernance démocratique ;
- mise à leur disposition des moyens matériels et autres ressources indispensables telles que l'information, la formation etc.

¹⁹ Voir par exemple l'enquête du Centre d'études de la vie politique française, citée dans « La Démocratie à l'épreuve, sous la direction de Gérard Grunberg, Nonna Mayer et de Paul M. Sniderman, Ed. Presses de Sciences-Po »,2005.

²⁰ Un processus est en cours dans le cadre du programme national « *takwia* » initié par le Ministère du développement social, l'ADS et autres partenaires.

L'effectivité de l'apport des associations ainsi qualifiées est, quant à elle, tributaire des mécanismes mis en place, notamment par le partenariat qui, au delà des aspects de financements, désigne une implication conjointe de deux ou plusieurs parties qui conviennent d'œuvrer ensemble pour des objectifs communs. Le partenariat est, ainsi, l'expression d'un engagement mutuel. Il est sous-tendu par des principes de confiance, qui facilitent la concertation, dans le respect de l'autonomie de chaque partie et ce pour mieux servir le développement et l'intérêt des populations.

3- Propositions

La participation est un choix qui correspond aux orientations de notre pays et au dynamisme accru de la société civile. Réaffirmée explicitement par Sa Majesté le Roi²¹ ainsi que par les pouvoirs publics²² et revendiquée en tant que droit et obligation de citoyenneté, cette participation est à ancrer par des mesures qui l'institutionnalisent.

Comment promouvoir davantage la participation citoyenne dans le cadre de la régionalisation avancée ? Les leçons tirées de l'expérience internationale indiquent qu'il n'y a pas de recettes toutes faites. L'essentiel réside, d'une part, dans l'acceptation/intégration du principe par l'ensemble des parties prenantes et, d'autre part, dans la mise en place, dans le dialogue et la concertation, de dispositifs pertinents, adaptés et ouverts de façon continue sur l'innovation²³.

A souligner que la richesse des expériences de participation citoyenne initiées et développées dans plusieurs régions par des élu(e)s, des acteurs associatifs et autres, implique la nécessité de construire sur les acquis en se projetant dans l'avenir.

Les principales propositions

- **Recommandations concernant la participation directe de la population :**
 - 1- mettre en place des dispositifs consultatifs, définis par la loi, visant à impliquer les citoyens et les citoyennes à l'occasion de l'élaboration des plans régionaux de développement et à propos de projets de grande envergure et ce à travers des rencontres, sondages, enquêtes et autres formes appropriées ;
 - 2- légaliser, structurer et organiser des formes d'expression des besoins et attentes des citoyens et des citoyennes à propos de questions affectant leur vie quotidienne et concernant la région, y compris le droit aux pétitions réglementées.

²¹ Discours Royal du 13-10-2006 à l'occasion de l'ouverture de la session d'octobre du Parlement ; Discours Royal du 14-10- 2007 à l'occasion de l'ouverture de la session d'octobre du Parlement ; Discours Royal du 27 décembre 2009 à l'occasion de la tenue du Colloque sur la coopération arabo-afro-ibéro-latino-américaine : « Les gouvernements et la société civile ».

²² Initiatives en cours dans le cadre des départements ministériels concernés.

²³ Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que plusieurs auteurs considèrent que la démocratie participative possède intrinsèquement un caractère expérimental.

- **Recommandations concernant la participation des associations :**

- 3- mettre en place, au niveau de la région, un mécanisme de dialogue et de concertation avec les associations qualifiées sur la base de critères objectifs, en vue d'optimiser la participation du tissu associatif aux processus de planification, exécution et suivi-évaluation des plans d'actions régionaux ;
- 4- élaborer, selon une démarche participative, un cadre de référence définissant les principes, conditions et modalités des partenariats, impliquant les associations dans la reconnaissance et le respect des positions et rôles de chaque partie prenante.
- 5- définir, dans le cadre de ce référentiel, des conditions d'octroi et d'évaluation des financements accordés aux associations porteuses de projets faisant l'objet de tels partenariats ;
- 6- renforcer les capacités des associations pour une participation effective, efficace et durable au développement régional par et la mise à leur disposition de locaux (maisons des associations), d'informations et moyens matériels.

Propositions complémentaires

- favoriser l'autonomisation des associations, comme expression d'une citoyenneté responsable et active et encourager leur mise en réseaux et leur qualification fondée sur les valeurs du volontariat et les règles de bonne gouvernance ;
- renforcer les capacités des élu(e)s et du personnel administratif et technique des régions pour mieux travailler avec les populations et les associations (sensibilisation, formation...). Et développer, pour ce faire, les outils et supports adaptés ;
- développer une vision de la gouvernance régionale qui tient compte de la participation des citoyens et des associations ;
- promouvoir une culture politique ouverte sur ce que la démocratie participative implique comme changement d'attitudes et de pratiques ;
- adapter l'environnement juridique des associations aux besoins d'une plus grande implication dans la vie de la région;
- promouvoir l'éducation à la participation auprès des enfants et des jeunes par le biais d'un large éventail d'activités scolaires et non scolaires.
- intégrer l'ancrage et la promotion de la démocratie participative aux objectifs assignés à toute instance de suivi de la régionalisation avancée.

Prérequis

- introduire les propositions concernant la participation dans la loi instituant la régionalisation avancée ;
- clarifier, pour tout dispositif prévu en matière de participation des populations et des associations, les procédures et /ou règles précisant les modalités de montage et /ou de mise en application, dans le respect de l'esprit de la régionalisation avancée ;
- prévoir les ressources nécessaires (budgets régionaux) pour la mise en œuvre de ces mesures.

4. Expériences internationales

De riches expériences aux quatre coins du monde²⁴ démontrent que les vertus de la participation, sont non seulement liées à ses objectifs, mais également aux processus eux-mêmes. Durant les dernières décennies, des mécanismes d'implication citoyenne directe et indirecte, ont vu le jour et se sont développés en Amérique Latine, en Europe et ailleurs tels que: les «comités de quartiers», les «commissions d'usagers», les «conseils consultatifs» impliquant des associations généralistes, catégorielles et thématiques, les «conférences de citoyens», les «jurys citoyens», les «initiatives populaires», les «conseils de partenariats».

La littérature consacrée²⁵ fait état également d'une multitude de modes de participation alliant des formes traditionnelles et les nouvelles technologies de communication. Les plus répandues étant la tenue «d'assemblées publiques», les «votations locales», les «fora», les «sondages d'opinion», les «enquêtes auprès des usagers ». Dans plusieurs pays, un intérêt particulier est accordé, d'une part, à l'implication des groupes sociaux défavorisés et certains groupes professionnels sous-représentés au niveau des instances élues.

Quelques exemples de mécanismes de participation :

- le «budget participatif» est un processus structuré de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population, par le biais de dispositifs mis en place, peut discuter et décider du budget et des politiques publiques. Les expériences connues dans plusieurs pays sont guidées par des principes de base dont la réorientation des ressources publiques en direction des plus pauvres, la création de nouvelles relations entre élus et citoyens et enfin, la promotion d'une nouvelle culture démocratique qui mobilise le sens de la citoyenneté²⁶.

²⁴ Voir notamment l'Observatoire International de Démocratie Participative (OIDP Site web : www.oidp.net).

²⁵ M-H Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (dir.), Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative, Paris, éditions La Découverte, 2005, p. 23. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache>

²⁶ Brésil, Pérou, Equateur, Bolivie et qui se développent en Europe (Espagne, Italie, France et Allemagne). Voir Françoise Lieberherr, Urbanews, Direction du Développement et de la Coopération / Numéro 7, Février/2003 Voir : http://cooperation.epfl.ch/webdav/site/cooperation/shared/publications/urbanews/UrbaNews_7_fr.pdf

- la «Mairie dans les quartiers»²⁷ consiste dans la réalisation de sessions plénières réunissant la population organisée des quartiers et le premier échelon de l'exécutif municipal, afin de permettre la participation de la population à la définition des priorités et l'évaluation des services rendus par l'administration municipale. A partir d'un chronogramme établi par la Mairie, les réunions sont réalisées, en alternance, dans chacun des quartiers qui constituent la ville²⁸.

- «Les comités régionaux de concertation» sont des structures qui existent, sous différentes appellations dans plusieurs pays. Ils ont généralement un statut consultatif, avec une mission de contribution à la définition des plans et projets de développement. Ces comités sont généralement des espaces de dialogue et de concertation entre les élu(e)s et les associations sur la base de cadres référentiels définissant les relations de partenariats. La composition et les modes de désignation/élection ainsi que le fonctionnement répondent à des critères préétablis garantissant le maximum d'objectivité et de transparence.

²⁷ Brésil (ville de Recife) et autres.

²⁸ Unesco, Suely Maria Ribeiro Leal, Gestion des Transformations Sociales, MOST Modèles de décentralisation et de démocratie participative dans la gestion locale au Brésil, Document de discussion – no. 68, 2004

Des pouvoirs et des compétences décisionnels du conseil régional et des autres collectivités territoriales dans le cadre de la régionalisation avancée

Le présent document traite principalement des pouvoirs et des compétences du conseil régional, dans le cadre de la régionalisation avancée, mais s'ouvre aussi sur ceux des autres collectivités territoriales, dans la perspective d'une clarification de la distribution et d'une meilleure articulation des missions et prérogatives entre les collectivités territoriales.

Il s'inscrit, ainsi, dans l'invite Royale « de passer d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée d'essence démocratique et vouée au développement », consacrant :

- « l'attachement à l'unité de l'Etat, de la nation et du territoire »,
- « le principe de la solidarité »,
- et « la recherche de l'équilibre et de l'harmonie, pour ce qui concerne les compétences et les moyens, ainsi que la prévention des interférences et des conflits entre les différentes collectivités locales, les autorités et les institutions ».

A cet effet, il s'articule autour des thèmes suivants :

- l'analyse de la situation actuelle ;
- les lignes directrices pour les propositions de réforme ;
- les propositions de réforme ;
- les prérequis et les mesures d'accompagnement.

1- Analyse de la situation actuelle.

1-1. Les repères juridiques.

Les principaux repères juridiques actuels en matière de pouvoirs et de compétences décisionnels des collectivités locales sont constitués par :

1-1-1. la Constitution :

Art.3 : « Les partis politiques, les organisations syndicales, les collectivités locales et les chambres professionnelles concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens ».

Art. 100 : « Les collectivités locales du royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes ».

Art. 101 : « Elles élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions définies par la loi.

Les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales, dans les conditions déterminées par la loi ».

Art. 102 : « Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois ».

1-1-2. La loi 47-96 relative à l'organisation de la région, promulguée par le dahir n°1-97-84, du 2 avril 1997.

L'exposé des motifs y souligne, notamment, que «la région...fournira une instance nouvelle où les représentants des populations pourront délibérer démocratiquement, à travers leurs élus ... des aspirations et des projets de leur région et enclencher une dynamique spécifique d'émulation et de leur développement régional intégré. ».

Les articles :

- . 6 à 9 inclus, définissent les attributions du conseil régional (CR) ;
- . 41 à 48 inclus, y sont relatifs à la tutelle et au contrôle par la Cour des Comptes ;
- .49 à 60 inclus, définissent les compétences du président du conseil régional et du gouverneur du chef-lieu de la région.

1-1-3. La loi n°79-00, promulguée par le dahir n°1-02-269 du 3 octobre 2002, relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, notamment, ses articles :

- . 35 à 38 inclus, définissant les compétences propres, transférables et consultatives des conseils préfectoraux et provinciaux ;
- . 39 à 44 inclus, définissant les attributions du président du conseil préfectoral ou provincial ;
- . 45 à 47 inclus, définissant les compétences du wali et du gouverneur, agissant en qualité d'exécutant des délibérations du conseil préfectoral ou provincial ;
- . 59 à 65 inclus, définissant la tutelle sur les actes du conseil préfectoral ou provincial.

1-1-4. La loi n°17-08, promulguée par le dahir n°1-08-153, du 18 février 2009 modifiant et complétant la loi n°78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, notamment ses articles :

- . 35 à 44 inclus, définissant les compétences propres, transférables et consultatives du conseil communal ;
- . 45 à 56 inclus, définissant les attributions du président du conseil communal ;
- . 68 à 77, définissant la tutelle sur les actes du conseil communal et de son président ;
- . 79 à 120 inclus, relatifs aux groupements de communes et d'agglomérations et aux communes urbaines soumises au régime d'arrondissement.

1-1-5. Le dahir portant loi n°1-75-168 du 15 février 1977, relatif aux attributions du gouverneur, tel que modifié et complété, notamment son article 4 qui dispose que le gouverneur « assure le contrôle des collectivités locales dans les limites de ses compétences ».

1-1-6. Le décret n°2-04-161 du 2 juillet 2004 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution.

1-1-7. La loi 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, notamment ses articles :

- .16 à 28 inclus, définissant les conditions d'établissement, de vote, de présentation à l'approbation de la tutelle et de modification du budget ;

. 42 et 43, autorisant l'intervention de la tutelle, en cas de carence de l'ordonnateur en matière d'inscription budgétaire et de mandatement de dépenses (cas spécifique, aujourd'hui, de la commune).

1-2- Les constats.

1-2-1. Telles qu'organisées, actuellement, les compétences dévolues aux collectivités locales :

- semblent réserver une certaine prévalence au conseil régional, en matière de planification du développement économique et social de la région, quand bien même il est précisé qu'il élabore le plan «dans la limite des moyens propres et de ceux mis à sa disposition».

Certes, chacune des autres collectivités locales se prévaut d'une compétence propre en matière de développement économique et social de son propre territoire, également dans la limite de ses moyens propres.

Mais, le fait que seul le plan de développement économique et social de la région soit à soumettre à l'approbation du conseil supérieur de la promotion nationale et du plan conforte l'idée de cette prévalence à la portée et aux contours non définis.

Dans les faits, seuls quelques rares conseil régionaux ont élaboré, jusqu'à présent, des plans de développement, qui s'apparentent davantage à des programmes d'action propres à ces conseils, dans la limite de leurs ressources financières.

Par ailleurs, quand bien même les conseils régionaux auraient voulu élaborer les plans de développement de leur région, l'absence d'un plan national de référence et la suspension des activités du conseil supérieur de la promotion nationale et du plan leur auraient sans doute posé problème.

- sont souvent définies, et particulièrement dans le cas des conseils régionaux, préfectoraux et provinciaux, en des termes vagues, ne permettant pas d'en délimiter valablement le périmètre, d'en apprécier la faisabilité et d'évaluer les moyens nécessaires à leur prise en charge.

En fait, tel que formulées, il s'agit davantage de domaines de compétence que de compétences précises.

- donnent souvent l'impression d'être les mêmes, d'une collectivité locale à l'autre, avec une expression large censée les différencier : projets «d'intérêt régional» ou «d'intérêt préfectoral ou provincial» ou encore «d'intérêt communal», sans que l'on sache qui décide de cette qualification : les collectivités locales, en application d'une éventuelle « clause de compétence générale » non écrite ou l'Etat, lors de l'approbation des programmes et budgets des collectivités locales ?

1-2-2. A la différence des deux autres collectivités locales, les régions n'ont pu disposer, à ce jour, que de très faibles ressources financières (près de 75 millions de dirhams par région, en moyenne, en 2010), dont l'essentiel est utilisé comme subvention aux autres collectivités locales, sur des projets de peu d'envergure, après couverture de leurs propres charges de fonctionnement. En somme, les compétences dévolues aux régions sont demeurées purement virtuelles, ce qui explique que celles-ci soient demeurées très marginales, dans le paysage politique national et au regard des citoyens.

1-2-3. Les conseils préfectoraux et provinciaux ont, par contre, disposé de moyens financiers relativement importants, utilisés principalement à couvrir les charges de fonctionnement (notamment les frais du personnel) des services déconcentrés du ministère de l'intérieur.

1-2-4. Nombre de communes, surtout dans le monde rural et dans les petites villes, disposent de ressources financières tellement faibles et de compétences humaines si limitées qu'elles ne peuvent en aucun cas assumer leurs responsabilités. L'intercommunalité semble un outil nécessaire à cet égard, mais demeure peu sollicitée.

1-2-5. Dans l'exercice de leurs compétences, les conseils régionaux et les conseils préfectoraux et provinciaux demeurent tributaires des walis et gouverneurs, qui assurent-conformément à la loi- l'élaboration de leurs budgets et l'exécution de leurs décisions et délibérations.

Si, au départ, ceci était considéré comme un moyen d'assister ses entités peu préparées à des tâches de gestion et d'optimiser les dépenses publiques, aujourd'hui, les élus souhaitent disposer de pleines responsabilités en la matière, avec leurs propres budgets bien identifiés.

1-2-6. De même, et dans ce même exercice, les collectivités locales sont soumises à un contrôle permanent et dense de la tutelle, depuis l'approbation des programmes pluriannuels et des budgets jusqu'à l'approbation des marchés et des recrutements, en passant par la possibilité de s'opposer à toute décision des conseils considérée illégale ou - dans le cas des communes - contraire à l'intérêt général, un concept très large.

De même, l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT), relevant du ministère de l'intérieur, organise des missions de contrôle et d'enquête auprès des collectivités locales.

1-2-7. Les lois susvisées prévoient des mesures pour garantir les droits des collectivités locales, qu'il s'agisse du contreseing nécessaire du président du conseil régional à tout acte d'exécution par le wali, ou de la possibilité pour les conseils régionaux, préfectoraux ou provinciaux d'interpeller les walis et gouverneurs sur l'exécution de leurs décisions et délibérations ou encore des possibilités de recours auprès du ministre de l'intérieur ou du premier ministre ou auprès des tribunaux administratifs.

Dans les faits, les recours auprès des tribunaux administratifs ne sont pratiquement jamais utilisés, les usages voulant que les conflits se règlent «à l'amiable».

1-2-8. Le droit de substitution peut être invoqué, également, par les autorités de tutelle, pour éviter que la carence des conseils et de leurs présidents ne porte atteinte aux intérêts des citoyens.

Là aussi, le droit de substitution semble agir plus comme «épouvantail» que comme mesure courante de dépasser «les blocages».

2- Lignes directrices de la réforme envisagée.

2-1. Par rapport au thème en examen -les pouvoirs et les compétences décisionnels du conseil régional et des autres collectivités territoriales dans la régionalisation avancée- ce développement se réfère d'abord au Discours Royal du 3 janvier 2010, où le Souverain

souligne, outre les aspects évoqués en introduction, « les objectifs substantiels majeurs » attendus « de ce chantier fondateur », soit :

- « l'émergence de conseils démocratiques disposant des prérogatives et des ressources dont ils ont besoin pour prendre en charge le développement régional intégré »
- des régions qui soient « des institutions représentatives d'élites qualifiées et aptes à gérer au mieux les affaires de leurs régions respectives » et non « des entités purement formelles et bureaucratiques ».

2-2. Ce développement résulte également de l'analyse ci-dessus et des réflexions conduites quant à la vocation/fonction de chaque collectivité territoriale et à quelques conclusions sur les aspects terminologiques. Ainsi :

2-2-1- La commune s'établit comme une collectivité prenant en charge les équipements collectifs et les services publics de première proximité.

- alors que la région se définit comme l'institution interlocuteur et partenaire de l'Etat pour aménager, équiper et rendre attractif l'espace régional pour que s'y développent des activités créatrices de valeur et d'emplois, ainsi que des programmes de résorption des déficits sociaux ;
- pendant que la préfecture ou la province assume, à côté d'objectifs de moyenne proximité, un rôle d' « impulseur » de l'intercommunalité et de relais opérationnel pour les plans et programmes de la région.

2-2-2- La réforme à proposer doit, certes, tenir compte des capacités réelles des différents acteurs en présence à l'assumer valablement, mais ne doit pas rester captive des insuffisances et des dysfonctionnements actuels, faisant le pari de la réussite des autres réformes en cours, notamment en matière d'éducation, de formation, de moralisation de la vie publique et de consolidation de l'Etat de droit.

2-2-3- Pour plus de clarification des missions et responsabilités des collectivités territoriales, il y a lieu de distinguer entre les domaines de compétence, qui, par simplification se définiront par référence à l'organisation du gouvernement (l'eau, l'énergie, l'habitat, l'éducation,...) et les compétences elles-mêmes, qui constituent plutôt les tâches inhérentes à chaque domaine (ainsi, le domaine de l'eau peut couvrir la stratégie en la matière, la réglementation et les aspects normatifs, les programmes de préservation de la ressource, la lutte contre la pollution, la distribution, l'assainissement...).

2-2-4- Cette distinction permet de noter, d'emblée, qu'autant les aspects stratégiques, réglementaires, normatifs, de contrôle et de sanction, dans un domaine donné, doivent relever de l'Etat central, autant les autres compétences (tâches), inhérentes à ce même domaine, peuvent être partagées entre l'Etat (central, déconcentré ou décentralisé), la région, la préfecture ou province et la commune, selon le niveau de préparation de chacun et les seuils voulus de déconcentration ou de décentralisation. Dans le cadre de ce partage, une marge de manœuvre peut être réservée aux collectivités territoriales par rapport à des compétences dites « compétences propres » et qui sont à couvrir par des ressources propres ou assimilées (y compris celles provenant des dotations sans affectation spéciale), alors que les compétences dites transférées ou transférables sont ou seront couvertes par un transfert correspondant de ressources.

2-2-5- De ce partage seront, évidemment, exclues les fonctions régaliennes de l'Etat (défense nationale, sécurité, justice, affaires religieuses, affaires étrangères...).

3- Les propositions de réforme.

Il s'agira, d'abord, de poser quelques notions et principes généraux, valables pour les trois catégories de collectivités territoriales, avant de s'appesantir sur le cas du conseil régional, et de traiter de quelques spécificités des autres collectivités territoriales.

En conséquence, un tableau annexé au présent document (infra p.45) propose un projet d'articulation des compétences des collectivités territoriales.

3-1. Notions et principes généraux.

3-1-1. Un premier principe consiste à confirmer, au niveau tant de la Constitution que des lois relatives aux collectivités territoriales, leur pouvoir de délibérer et de décider librement, dans le cadre des compétences qui leur sont expressément dévolues, ainsi que leur pouvoir de mettre en œuvre leurs délibérations et d'exécuter leurs décisions.

3-1-2. Un deuxième principe confirme, également, que ces pouvoirs s'exercent dans le cadre des orientations définies par l'Etat, dans le respect des lois et règlements en vigueur et conformément aux engagements pris par les collectivités territoriales dans tout accord ou convention avec l'Etat.

3-1-3. Un troisième principe établit que l'exercice de ces pouvoirs est soumis à un contrôle de l'Etat pour garantir sa conformité à l'intérêt national et à l'ordre public, son respect des limites d'engagements financiers à assumer, ainsi que sa conformité aux lois et règlements en vigueur, à travers les instances et juridictions compétentes.

3-1-4. Un quatrième principe garantit aux collectivités territoriales des voies de recours auprès du premier ministre et des ministres concernés et, le cas échéant, auprès des tribunaux administratifs, pour le règlement des conflits éventuels avec l'Administration, relatifs à l'exercice des compétences desdites collectivités.

3-1-5. Un cinquième principe permet aux collectivités territoriales de disposer des instruments et moyens nécessaires à l'organisation et à la gestion de leurs compétences. S'y inscrivent, notamment :

- l'élaboration, l'examen, le vote et l'adoption, la modification et l'exécution des programmes pluriannuels et des budgets annuels des ressources et charges ;
- la contractualisation en matière d'emprunt ;
- l'approbation des comptes administratifs, élaborés par le président du conseil ;
- l'acceptation de dons et legs ;
- la fixation, conformément aux lois et règlements en vigueur, des modes d'assiette, des tarifs et des règles de perception des taxes, redevances et droits divers perçus au profit des collectivités territoriales par leurs propres services ou par d'autres services partenaires ;

- les concessions, gérances ou autres formes de gestion des services publics relevant des collectivités territoriales et la participation à des sociétés d'économie mixte ou la création de sociétés de développement;
- les acquisitions, aliénations, transactions ou échanges portant sur les immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et les actes de gestion du domaine public.
- le développement des partenariats et coopérations, à l'échelle nationale et internationale.

De telles attributions reviennent de droit aux collectivités territoriales, habilitées à les exercer librement et sans partage, sous réserve de la règle de l'approbation préalable par les autorités compétentes quand elle est prévue par les lois et règlements en vigueur.

3-1-6. Un sixième principe réserve aux collectivités territoriales le droit d'être consultées par l'Etat, d'émettre des propositions et des vœux à l'intention de l'Etat, chaque fois que l'intérêt d'une collectivité territoriale est concerné ; ainsi que le droit à l'information et à l'appui des services de l'Etat pour exercer leurs compétences.

3.1.7 Un septième principe fait obligation aux conseils élus de gérer les affaires de leurs collectivités en toute transparence, responsabilité et moralité, en veillant à la mobilisation et à la participation des citoyennes et citoyens et en rendant compte à l'Etat, aux électeurs et à l'opinion publique.

3.1.8. Un dernier principe à rappeler est que le processus de décentralisation s'inscrit dans le temps, le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans chaque domaine identifié, se déroulant de manière progressive, en tenant compte du principe de subsidiarité et des prédispositions de la collectivité territoriale concernée à prendre en charge valablement et efficacement la ou les compétences visées.

L'essentiel, à ce titre, est de :

- . décrire de la manière la plus précise chaque compétence à conférer à chaque collectivité territoriale. Il s'agit là d'un travail d'experts maîtrisant l'organisation des filières de métiers correspondant à chaque domaine de compétence et capables de les segmenter en compétences suffisamment identifiées et pertinentes, pour en faciliter le transfert ou le partage ;
- . d'éviter les enchevêtrements de compétences entre les différentes collectivités territoriales, source de confusions et de conflits ;
- . de respecter, autant que possible, le principe « une compétence/une collectivité territoriale », et de veiller, y compris dans les cas de partenariat, à bien préciser les responsabilités de chaque partenaire ;
- . d'assurer à chaque collectivité territoriale suffisamment de ressources propres et assimilées pour pouvoir assumer valablement les compétences propres mises à leur charge, dans tel ou tel domaine ;
- . de veiller à ce que le transfert d'autres compétences à chaque collectivité territoriale se fasse, autant que possible, dans un cadre négocié avec l'Etat, sous couvert de contrat définissant la compétence concernée, les conditions du transfert et les modes d'évaluation et d'actualisation.

3-2. Domaines de compétence et compétences du conseil régional.

Ils seront déterminés par rapport à la mission générale que doit assumer la région en tant que collectivité territoriale en matière de développement régional intégré.

Cette mission revêt, en effet, un caractère à la fois stratégique et opérationnel dont il faut préciser les contours et les modes de mise en œuvre.

3-2-1. Au niveau stratégique, il apparaît nettement que la région est appelée à devenir un premier espace de consolidation des politiques de développement et qu'à ce titre, une vision intégrée du développement régional suppose un « intégrateur », qui ne peut être que le conseil régional, en réponse à la volonté de faire émerger « des conseils démocratiques pour prendre en charge le développement régional intégré ».

Certes, le développement régional intégré ne peut être de la seule responsabilité ou du seul fait du conseil régional. Différents acteurs y contribuent, tant au niveau de l'Etat que des autres collectivités territoriales, des opérateurs économiques privés et des acteurs sociaux.

L'objectif ici est de conforter la vocation de la région et sa prééminence, en tant que collectivité territoriale, en matière de développement intégré et d'en déduire des compétences propres du conseil régional à cet endroit.

A ce titre, si l'Etat est représenté au niveau régional par l'autorité qu'est le wali, son interlocuteur stratégique, mais non exclusif évidemment, en matière de développement intégré, sera le conseil régional.

Cette qualité sera assumée par le conseil régional pour des aspects déterminés et selon des processus précis.

Le principe est de :

- consulter le conseil régional, lors de l'élaboration et de l'évaluation des stratégies nationales globales ou sectorielles en matière de développement ;
- donner l'initiative au conseil régional dans la conduite du processus de planification du développement régional intégré, ainsi qu'en matière d'élaboration des schémas d'aménagement du territoire de la région et de développement urbain dans la région, en raison de l'interaction de ces schémas avec les plans de développement ;
- consulter et faire participer activement le conseil régional dans l'élaboration et le déroulement des plans sectoriels régionaux.

Au niveau procédural et de manière concise :

3-2-1-1- La consultation des conseils régionaux pour l'élaboration et l'évaluation des stratégies nationales et sectorielles pourra s'organiser dans le cadre de conférences Etat/Régions, auxquelles participeront les représentants de l'Etat en région et les présidents des conseils régionaux, à côté des ministres concernés ;

3-2-1-2- L'initiative à réserver au conseil régional dans le processus de la planification régionale permettra au président dudit conseil régional, en concertation et avec l'appui du représentant de l'Etat en région et après consultation des autres acteurs de la région (collectivités territoriales, services déconcentrés et décentralisés de l'Etat, opérateurs économiques privés et acteurs sociaux) d'élaborer une vision du développement régional, sur la base :

- . des orientations et choix stratégiques de l'Etat au niveau national et pour le développement régional ;
- . du diagnostic de la situation économique et sociale de la région,
- . de sa vocation économique,
- . et des objectifs à atteindre, sur la période à venir, en termes d'indicateurs de développement économique et humain.

- La vision ainsi élaborée, assortie de l'avis du représentant de l'Etat en région, sera soumise à approbation de l'Etat et servira dès lors de référence aux collectivités territoriales, y compris le conseil régional, et aux autres acteurs publics de la région, pour élaborer leurs propres projets de développement ainsi que leurs programmes d'action et d'investissement, l'Etat devant veiller à la cohérence de ces projets et programmes par rapport à la vision régionale.

La même initiative sera réservée au conseil régional et dans les mêmes conditions pour l'évaluation et le réajustement éventuel de la vision ainsi mise en œuvre lorsque des circonstances nationales ou régionales y obligent.

Un cadre de concertation et de consultation sera à aménager pour accompagner ce processus au niveau régional.

3-2-1-3. S'agissant des schémas d'aménagement du territoire et de développement urbain, le processus de consultation du conseil régional pour élaborer les schémas nationaux et l'initiative à lui réserver pour élaborer les schémas régionaux peut s'inspirer du processus décrit ci-dessus, concernant la planification du développement intégré.

3-2-1-4. S'agissant de l'élaboration des plans sectoriels régionaux, l'initiative en reviendra, évidemment, aux ministères concernés, mais impliquera fortement le conseil régional, d'abord en qualité d'interface avec les autres collectivités territoriales, et ensuite, à travers les programmes spéciaux que pourrait impulser, animer et soutenir le conseil régional pour la réussite de ces plans.

3-2-2. Au plan opérationnel.

Le développement intégré couvrant de multiples domaines, il est nécessaire de circonscrire les compétences opérationnelles du conseil régional aux domaines pouvant constituer de véritables leviers pour le développement durable, pour ne point le dissiper par des compétences de première ou moyenne proximité pouvant être valablement prises en charge par les autres collectivités territoriales.

A ce titre, dans les circonstances actuelles et pour des considérations d'opportunité (et de pertinence), il convient de retenir les domaines suivants :

- l'environnement, l'eau et l'énergie ;

- les grandes infrastructures ;
- l'éducation, la formation, la culture et la santé ;
- la promotion des investissements et de l'emploi ;
- l'habitat social ;
- le monde rural.

Un domaine transversal est également identifié : celui de la péréquation sous régionale.

Cette liste de domaines n'est évidemment pas exhaustive, les activités publiques étant en constante évolution et le processus de décentralisation s'inscrivant dans une dynamique continue.

Par ailleurs, dans chacun des domaines ainsi identifiés, à cette phase de la réforme, l'Etat détient l'essentiel des compétences qu'il ne s'agit pas de toutes transférer d'un coup mais qui donneront lieu à des transferts progressifs et évolutifs.

Ce qu'il convient d'établir à ce titre, est le principe selon lequel :

- pour chaque domaine de compétence ainsi identifié, l'Etat gardera les prérogatives en matière de définition des choix stratégiques, d'adoption des normes et des réglementations applicables, de contrôle et de sanction, en plus de la promotion et de la conduite des chantiers structurants nationaux.
- pour chacun de ces domaines, l'Etat organisera les concertations nécessaires avec les conseils régionaux, pour s'entourer de leur avis concernant les aspects stratégiques, normatifs et réglementaires et pour apprécier les conditions de régionalisation de ces stratégies, de contribution des régions aux projets structurants, de transferts de compétences aux collectivités territoriales et de mobilisation des citoyens et des acteurs économiques et sociaux.
- chaque transfert de compétences dans un domaine donné s'organisera, autant que possible, dans le cadre de contrat Etat/Région précisant, notamment :

- . la politique nationale de l'Etat en la matière et sa déclinaison régionale ;
- . la compétence à transférer ;
- . les normes à respecter par la région dans l'exercice de la compétence, en tenant compte, si possible, des spécificités régionales et locales ;
- . les objectifs à atteindre ;
- . le coût d'exercice de la compétence et son mode de calcul et d'actualisation ;
- . les ressources à mettre en œuvre- celles propres à la région et celles à transférer par l'Etat- et leur mode d'actualisation ;
- . les systèmes d'information, d'évaluation, d'audit et de réajustement à mettre en œuvre (sans préjudice des contrôles réglementaires).

3-3. Domaines de compétence et compétences des autres collectivités territoriales.

Il s'agit, ici, de procéder à la clarification des compétences des autres collectivités territoriales, pour dissiper les confusions actuelles et pour mieux articuler les compétences de l'ensemble des collectivités territoriales, au regard de leurs vocations respectives.

Une proposition générale vise à souligner que les plans, projets, programmes et mesures à adopter par les conseils préfectoraux, provinciaux et communaux doivent l'être en cohérence avec la vision économique, sociale, culturelle et environnementale adoptée par le conseil régional et avec les plans retenus par le conseil régional pour l'ensemble de l'espace régional, lorsque la loi lui confère une telle prérogative.

3-3-1. S'agissant des conseils préfectoraux et provinciaux, les propositions de base consistent à :

- leur assurer les pleins pouvoirs pour décider et exécuter leurs décisions ;
- leur réserver des compétences visant à institutionnaliser l'intercommunalité dans des activités particulières, par souci d'optimisation et dans un esprit de mutualisation. A ce titre, il est évoqué, à titre indicatif :
 - . l'approvisionnement et la distribution d'eau potable ;
 - . la distribution d'énergie électrique ;
 - . l'aménagement d'ouvrages hydrauliques pour la maîtrise des eaux pluviales et la protection contre les inondations ;
 - . l'aménagement des lacs et des rives des fleuves ;
 - . la protection des forêts et des sites naturels, la lutte contre la pollution et la dégradation de l'environnement ;
 - . la construction des écoles et des centres de soins ;
 - . la réalisation, l'entretien et la gestion de complexes sportifs et culturels.
 - . la préservation et la promotion du patrimoine culturel.
- en faire des relais opérationnels, par rapport aux conseils régionaux, dans le cadre des programmes régionaux définis par ceux-ci, notamment, pour :
 - . la préservation et l'exploitation optimisée des ressources en eau ;
 - . les programmes d'économie d'énergie et de production d'énergie alternative ;
 - . la protection de l'environnement et la préservation de la faune et de la flore ;
 - . la lutte contre la désertification
 - . la promotion des investissements : aménagement de zones d'activités économiques et autres incitations à l'investissement ;
 - . la promotion du développement rural ;
 - . la promotion de l'emploi ;
 - . l'habitat social et les restructurations urbaines ;
 - . la construction et l'entretien des collèges, lycées et établissements assimilés ;
 - . la construction et l'entretien des hôpitaux.

- les doter de compétences spécifiques pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'équipements et d'infrastructures de base en adéquation avec le niveau intermédiaire de leur territoire.

3-3-2. Pour les conseils communaux et hormis les principes et propositions émis ci-dessus, les compétences qui leur sont actuellement dévolues sont à maintenir. Pour ces conseils, il s'agit donc essentiellement :

- . de veiller à la cohérence de leurs programmes et projets avec la vision adoptée par le conseil régional en matière de développement économique et social ainsi qu'avec les programmes et mesures dudit conseil régional, dans le cadre de ses domaines majeurs de compétence ;
- . de recourir le plus souvent à l'intercommunalité, organisée ou volontaire, pour une plus grande efficacité et une meilleure optimisation. ;
- . de tenir compte de tous ces principes et propositions dans le cas des groupements d'agglomérations et des communes soumises au régime des arrondissements.

4- Les prérequis et les mesures d'accompagnement

La réussite du processus de la régionalisation élargie, dans sa composante relative à la décentralisation, suppose que la volonté exprimée ne soit pas contrecarrée, comme pour la déconcentration jusqu'à présent, par des résistances et des réticences de l'appareil exécutif et administratif.

Seuls devraient en déterminer l'intensité et le rythme, la volonté et le niveau de préparation des collectivités territoriales concernées, ainsi que les moyens mis à leur disposition.

C'est pourquoi, il est suggéré que :

- . le pilotage de ce processus soit confié à un comité présidé par le premier ministre et composé des ministres concernés, des walis de région et des présidents de conseils régionaux ;
- . l'évaluation objective et permanente du déroulement dudit processus soit confiée à un conseil composé de personnalités expertes et indépendantes.

Ceci étant, pour réussir, ce processus suppose, également, outre la mise en œuvre des principes émis dans les développements ci-dessus :

- l'élaboration et l'annonce des orientations du gouvernement en matière de développement économique et social, ainsi que ses options régionales, pour servir de références aux visions, plans et programmes à élaborer par les collectivités territoriales ;
- la mise à disposition des collectivités territoriales des ressources financières nécessaires. A ce sujet, il importe que le coût des compétences à transférer aux collectivités territoriales soit valablement établi et périodiquement actualisé, dans le cadre d'une commission ad hoc émanant du comité de pilotage ci-dessus et associant représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que des experts par domaine de compétence.
- le renforcement des capacités de conception, de planification, de programmation, d'exécution et d'évaluation des collectivités territoriales, au niveau :

. tant des élus eux-mêmes, en partenariat Etat/collectivités territoriales.
. que des organes d'exécution à la disposition des dites collectivités territoriales. A ce titre, les carences et dysfonctionnements des organes actuels sont tels qu'ils nécessitent des programmes urgents de mise à niveau de l'existant et qu'ils obligent à des ruptures dans les modes de recrutement, d'organisation, de fonctionnement, de gestion et d'intéressement des futures recrues.

- la mise en place d'un système d'information approprié permettant, à la fois l'accès des collectivités territoriales aux données nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences, et les remontées d'informations utiles pour évaluer l'action, les réalisations comme les carences et insuffisances des collectivités territoriales, pour les réactions opportunes, dans les délais appropriés.

- la progressivité dans le temps et dans l'espace, et l'adaptation au contexte de chaque collectivité territoriale, l'essentiel en la matière étant le contenu effectif de chaque compétence dévolue et l'efficacité de sa prise en charge par la collectivité territoriale.

- la mise en place des cadres, modes et modalités de concertation et de consultation Etat/conseil régional, Etat/collectivités territoriales, conseil régional/autre collectivité territoriale, conseil régional/autres acteurs régionaux, conseil régional/représentant de l'Etat en région, conseil régional/représentant de l'Etat en région/autres acteurs régionaux...

Des compétences et organes d'exécution du conseil régional et des autres collectivités territoriales dans le cadre de la régionalisation avancée

Sont abordées ci-après les questions suivantes :

- A.** Objectifs généraux découlant du modèle de régionalisation avancée
- B.** Aperçu synthétique de la situation actuelle
- C.** Propositions de réforme des administrations propres aux collectivités locales
- D.** Proposition de création d'une agence exécutive des projets du conseil régional

A. Objectifs généraux

Le modèle à construire, dans le cadre de la régionalisation avancée, doit viser notamment :

- « l'avènement de régions entières, viables et stables » ;
- « l'émergence de conseils démocratiques disposant des prérogatives et ressources suffisantes dont ils ont besoin pour prendre en charge le développement régional intégré » ;
- et, donc, « faire des régions du Maroc de la bonne gouvernance territoriale... des institutions représentatives d'élites qualifiées et aptes à gérer au mieux les affaires de leurs régions respectives » (extraits du discours Royal du 3 janvier 2010).

Les objectifs ainsi tracés supposent, à l'égard du thème en revue, que les collectivités locales jouissent d'un réel pouvoir d'exécuter leurs délibérations et décisions et de contrôler, en conséquence, leurs propres organes d'exécution, dans le respect des lois et règlements en vigueur ; condition fondamentale pour assumer valablement leurs responsabilités et en rendre compte.

Dans les développements qui suivent, et après un rappel de la situation actuelle en la matière, il sera proposé des voies d'évolution dans l'organisation et le mode de mise en œuvre de ce pouvoir exécutif, avec un modèle particulier pour le conseil régional, lequel, doit bénéficier d'un repositionnement conséquent dans l'espace régional, comme acteur majeur du développement intégré, à la fois interface stratégique de l'Etat et « impulsEUR », animateur et développeur de projets déterminants pour l'ensemble de la région.

B. Aperçu synthétique de la situation actuelle

1-1. Les repères juridiques.

Le domaine des compétences exécutives des collectivités locales et de leurs organes d'exécution est couvert par diverses dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires et notamment par :

- la Constitution qui dispose, dans son article 101, alinéa 2ème, « les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées préfectorales, provinciales et régionales dans les conditions déterminées par la loi » ; ce qui signifie que les assemblées communales exécutent leurs propres délibérations.
- le dahir portant loi n°1-75-168, du 15 février 1977, relatif aux attributions du gouverneur, tel qu'il a été modifié et complété, qui dispose, dans son article 4 : « le gouverneur exécute les décisions des assemblées préfectorales et provinciales ».
- la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région, promulguée par le dahir n°1-97-84, du 2 avril 1997, notamment ses articles 50 à 60 inclus ;
- la loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, promulguée par le dahir 1-02-269, du 3 octobre 2002, en ses articles 39 à 47 inclus ;
- la loi n°78-00 relative à la charte communale, telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi 17-08, promulguée par le dahir n°1-08-153 du 18 février 2009, notamment ses articles : 45, 47, 49 à 52 inclus et 54, 54bis, 55 et 77 ;
- la loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, promulguée par le dahir n°1-09-02, du 18 février 2009, notamment son article 43 qui fonde un droit de substitution de l'autorité locale en cas d'abstention de l'ordonnateur d'une collectivité locale du mandatement d'une dépense due par la collectivité locale ;
- le décret n°2-04-161, du 2 juillet 2004, fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution.

1-2. Analyse de la situation.

Cette analyse sera conduite, de manière synthétique et par collectivité locale, au regard à la fois de la dévolution ou non du pouvoir d'exécuter à ladite collectivité locale, et du mode d'organisation et de fonctionnement de l'organe chargé de l'exécution, quand il relève de la collectivité locale.

1-2-1. Cas de la commune.

1-2-1-1. Seule, parmi les collectivités locales, la commune dispose du pouvoir d'exécuter ses décisions et délibérations, conféré, par la loi, à son président, lequel représente, également, la commune dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire et dirige l'administration communale (art.45).

L'article 47 décrit, à ce titre, toutes les mesures que prend le président à cet effet, depuis l'exécution du budget de la commune, jusqu'à la conclusion de toute convention de coopération, en passant par la conclusion et l'exécution des contrats d'emprunts, l'adoption des arrêtés sur la fiscalité et la parafiscalité communales, la conclusion des marchés, l'administration des biens de la commune...

Le président exerce, également et en vertu de l'article 49, les attributions de la police administrative de la commune, à l'exclusion des matières relevant de la compétence de l'autorité locale.

Il dirige les services communaux, il est le chef hiérarchique du personnel communal et il nomme aux emplois communaux, dans les conditions réglementaires.

Il dispose d'une administration comprenant un secrétaire général et des services administratifs chargés de veiller à l'exécution des décisions du président. L'organisation de cette administration est arrêtée par le président, avec visa du gouverneur, du wali ou du ministre de l'intérieur selon le cas.

Le secrétaire général est nommé par le président. Il supervise l'administration communale et en assure la direction, l'organisation et la coordination, sous la responsabilité et le contrôle du président. Il prépare les documents nécessaires à l'élaboration, l'exécution et le suivi des décisions du président du conseil.

1-2-1-2. Le pouvoir d'exécution, de disposition et de direction du président est cependant cadré par des pouvoirs reconnus à la tutelle.

Ainsi :

- tous les actes visés à l'article 69 (budget, emprunt, fiscalité, disposition du domaine privé de la commune, création de sociétés de développement ou prise de participation, convention d'association ou de coopération...) ne deviennent exécutoires qu'après approbation par le ministre de l'intérieur ou son représentant ;
- le gouverneur ou le wali peuvent s'opposer à l'exécution des délibérations du conseil, pour motif de nullité ou d'annulabilité et le cas échéant, en saisir le tribunal administratif ;
- les arrêtés à caractère réglementaire du président sont soumis au visa préalable du ministre de l'intérieur ou de son représentant ;
- les marchés de travaux, de fournitures ou de prestations sont soumis à l'approbation préalable du wali, du gouverneur ou du ministre de l'intérieur, selon les cas ;
- la nomination du secrétaire général est soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur.

1-2-1-3. Dans la pratique, l'exercice de ce pouvoir d'exécution se caractérise par divers dysfonctionnements relevés par les différentes instances de contrôle et attribués, le plus souvent :

- à la faible préparation des élus, notamment aux techniques de planification, de programmation et de gestion ;
- aux insuffisances de l'administration communale, pléthorique et peu qualifiée ;
- au manque de ressources financières, particulièrement pour les communes rurales.

Quelques exemples significatifs, à ce titre :

- faible implication, voire marginalisation des commissions ;
- interventions irrégulières des conseillers dans la gestion administrative et dilution des responsabilités ;
- fortes insuffisances en matière d'assiette, de liquidation et de recouvrement des recettes propres, se traduisant par des pertes significatives de ressources ;
- violations flagrantes et fréquentes en matière d'engagement et d'exécution des dépenses, notamment dans la passation des marchés de travaux, de fournitures ou de prestations ;
- gestion défectueuse des stocks et des moyens généraux ;
- non respect des procédures budgétaires et comptables ;
- carences dans la gestion du patrimoine communal : non tenue des registres domaniaux, non respect des procédures, faible rendement et manque de préservation des biens communaux ;
- déficiences en matière de gestion urbaine, particulièrement en ce qui concerne les documents d'urbanisme, la délivrance des autorisations et des permis...
- défaillances dans la gestion des ressources humaines, avec des recrutements sans véritable évaluation des besoins ni définition des compétences, un sureffectif flagrant en personnel administratif subalterne et sans programme de professionnalisation.

1-2-2. Cas de la préfecture et de la province.

1-2-2-1. Le conseil préfectoral ou provincial ne jouit d'aucun pouvoir d'exécution de ses propres décisions et délibérations, ce pouvoir étant réservé par la constitution, confirmée par l'article 45 de la loi 79-00 précitée, au wali et au gouverneur.

Le même article 45 précise que le wali ou le gouverneur prennent les mesures nécessaires à cet effet après avis du président du conseil préfectoral ou provincial, sans définir les conditions d'octroi de cet avis ni ses effets, en cas d'avis négatif.

En contrepartie de ce pouvoir dévolu au wali ou gouverneur, celui-ci est tenu d'informer régulièrement le président du conseil, les membres du bureau et les présidents des commissions de la mise en œuvre des décisions et des délibérations du conseil et peut être invité à répondre aux questions du conseil à ce sujet.

Une demande de mise en conformité peut être adressée au wali ou gouverneur, par le président du conseil ou le tiers de ses membres, si la majorité absolue des membres du conseil considère que les mesures d'exécution ne sont pas conformes. Un recours peut être introduit auprès du ministre de l'intérieur, le cas échéant, suivi, si nécessaire, d'un recours auprès du tribunal administratif.

La totalité des décisions et délibérations du conseil étant exécutée par le wali ou gouverneur, le président du conseil est assisté, uniquement, par un chef de cabinet et deux chargés de mission, détachés de l'administration ou recrutés par le président, après visa du wali ou gouverneur, sachant qu'il peut faire appel aux services de l'Etat dans la préfecture ou la province, par l'intermédiaire du wali ou gouverneur.

1-2-2-2. Le pouvoir d'exécuter étant du ressort du wali ou gouverneur, il n'y a pas lieu de porter une appréciation sur les performances ou insuffisances des conseils préfectoraux ou provinciaux et leurs présidents à ce titre.

Toujours est-il qu'en se référant aux rapports de la Cour des Comptes, ce qui est souligné, à ce niveau, est la prise en charge, indûment, sur les budgets des conseils préfectoraux ou provinciaux, de dépenses concernant des entités et des personnes ne relevant pas de ces conseils.

1-2-3. Cas de la région.

1-2-3-1. A l'instar du conseil préfectoral ou provincial, le conseil régional ne dispose pas du pouvoir d'exécution, conféré, là aussi, par la Constitution, au gouverneur (du chef-lieu, en vertu de la loi sur la région citée ci-dessus).

Cependant, s'il est précisé également, à l'article 54 de ladite loi, que le gouverneur du chef-lieu prend les mesures nécessaires à cet effet après avis du président du conseil régional, il est ajouté que ces mesures ne deviennent exécutoires que si les actes y afférents sont revêtus du contreseing du président.

A défaut de ce contreseing, le gouverneur du chef-lieu peut passer outre et ordonner l'exécution des mesures prises pour mettre en œuvre les décisions du conseil.

Comme pour le conseil préfectoral ou provincial, le gouverneur du chef-lieu est tenu d'informer le président et les instances du conseil de la mise en œuvre des délibérations dudit conseil et répond, en séance publique, aux questions posées par les membres du conseil.

Le président peut lui adresser une demande d'explication au cas où le conseil estime non conformes les mesures d'exécution et en cas d'absence de réponse ou de réponse non satisfaisante, saisir le ministre de l'intérieur, et le cas échéant, le tribunal administratif.

Pour l'exercice de ses compétences, le président peut faire appel aux services de l'Etat dans la région, par l'intermédiaire du gouverneur du chef-lieu.

Il est assisté, également, d'un secrétaire général et de chargés de mission et d'études, en nombre fixé conjointement avec ledit gouverneur et tous nommés par décision du président, visée par le gouverneur du chef-lieu.

1-2-3-2. Le conseil régional n'étant pas investi du pouvoir d'exécution, il n'y a pas lieu d'apprécier, là aussi, la gestion de son président. Cependant :

- il semblerait qu'aucun président n'ait refusé, jusqu'à présent, l'octroi du contreseing aux actes d'exécution pris par le gouverneur du chef-lieu ; ce qui témoigne d'un bon esprit de coopération, mais qui les rend solidairement responsables, à cet égard, plus peut-être que dans le cas du conseil préfectoral ou provincial ;
- les remarques concernant l'insuffisance des qualifications en matière de planification et de programmation s'adressent, également, au conseil régional, quoique, dans son cas, l'absence de plan national et la modicité des ressources financières expliquent le manque de prétention.

C. Propositions de réforme des administrations propres aux conseils élus

Ces propositions s'inspirent, évidemment, de la volonté de faire prendre en charge la gestion des affaires régionales et locales par des conseils démocratiquement élus, ainsi que de l'expérience vécue.

Au titre de la volonté exprimée, la proposition consiste à étendre le pouvoir d'exécution aux conseils régionaux, préfectoraux et provinciaux et de limiter l'encadrement assuré par la tutelle, directement ou par ses représentants régionaux ou locaux, au strict nécessaire, sauf à accepter de partager la responsabilité avec les élus, pour les dysfonctionnements constatés.

Au titre des expériences vécues, les insuffisances de qualification des élus et de leurs organes d'exécution constituent un sérieux handicap à une gestion responsable et efficace des collectivités territoriales, mais ne peuvent constituer un prétexte pour différer le processus de démocratisation ouvert par le Souverain.

Tout au plus, peuvent-elle justifier une progressivité dans la démarche, mais surtout un impératif pour l'Etat de s'impliquer davantage dans la formation des élus, dans la qualification et la professionnalisation des administrations qu'ils auront à gérer et d'opter pour des modes d'organisation et de gestion plus efficaces et plus modernes des organes d'exécution.

Pour cet aspect relatif aux administrations-organes d'exécution des collectivités locales, il importe que :

- un programme d'urgence, dense et ciblé, soit mis en place pour assurer la mise à niveau du personnel des communes présentant des prédispositions à cet effet ;
- les communes soient libérées, progressivement, de la pléthore de personnel subalterne dont elles souffrent, au profit d'un meilleur niveau d'encadrement ;
- la mutualisation des moyens soit consacrée comme mode d'exécution, au niveau des communes, surtout rurales, compte tenu de la faiblesse de leurs ressources financières ; il est effectivement contreproductif que des communes de faible envergure disposent d'une administration propre couvrant tous ses domaines de compétences ;

- des partenariats soient conclus librement avec les services déconcentrés de l'Etat pour la prise en charge négociée de tâches exécutives, contre rémunération, toujours dans le souci d'une meilleure optimisation des moyens publics (le cas typique étant celui de la fiscalité) ;
- les conseils préfectoraux et provinciaux n'aient plus à supporter de fausses charges pour des emplois relevant d'autres entités et que l'enchevêtrement des budgets ne soit plus de mise, des budgets spécifiques étant à mettre en place, par l'Etat, pour régulariser cette situation au plus tôt ;
- ces mêmes conseils préfectoraux et provinciaux récupèrent le personnel jusqu'alors dédié à l'exécution de leurs décisions au niveau des gouverneurs, en veillant à ce qu'il soit de qualité et en engageant en sa faveur, les programmes appropriés de mise à niveau ;
- compte tenu de leur jeune expérience, de la faiblesse de leurs effectifs (350 agents, en tout, au regard des 150 000 agents que comptent les collectivités territoriales), et de leur mission fortement stratégique et structurante, dans le cadre de la régionalisation avancée, les conseils régionaux ne soient pas, d'emblée, handicapés par des modes de recrutement, d'organisation, de fonctionnement et de gestion qui ont largement démontré leurs limites et leurs travers.

Aussi, est-il recommandé à leur profit des ressources humaines de haut niveau, intéressées à la gestion de leur administration par des objectifs à atteindre et des performances à réaliser, en contrepartie d'une organisation souple, de modes de fonctionnement modernes et d'intéressements adéquats.

De tels critères ne pouvant être satisfaits dans la formule d'une administration classique, il est proposé que ces conseils disposent de deux organes d'exécution, totalement soumis à leur supervision et à leur contrôle :

- un organe sous forme d'une administration classique, géré par un secrétaire général et traitant des décisions administratives et normatives du conseil ;
- un organe sous forme d'une agence, géré par un directeur général et dédié à l'exécution des projets décidés par le conseil régional ;

Les développements au point D ci-après donnent plus de détails concernant cette proposition.

- d'engager une véritable réforme de la fonction publique relevant des collectivités territoriales, car quelle que soit l'exception qu'on pourrait accepter pour le conseil régional, il demeure qu'il ne pourra constituer le seul îlot d'excellence dans l'espace régional, tant sa réussite est tributaire de celle des autres collectivités territoriales.

D. Proposition de création d'une agence régionale exécutive des projets (AREP)

Cette proposition suppose :

1. que le conseil régional bénéficie de compétences et de ressources suffisamment importantes pour justifier le besoin d'une exécution et d'une gestion professionnalisées des projets.
2. que la nouvelle agence n'intervienne nullement dans la prise de décision au niveau du conseil régional ;
3. Pour la mise en œuvre de ses décisions et délibérations, le conseil régional dispose :
 - . d'une agence d'exécution des projets ;
 - . d'une administration organisée sous forme classique pour l'exécution des autres décisions (celles relatives au fonctionnement du conseil régional, à l'exercice des missions normatives et de représentation...).
4. Pour l'exécution des décisions relatives aux ressources propres de la région, il est préconisé de la faire assurer par les administrations spécialisées de l'Etat, dans un cadre conventionnel et contre rémunération.
5. L'administration classique sera gérée par un secrétaire général, nommé par le président qui pourra lui déléguer des attributions en la matière.
6. L'Agence aura pour mission :
 - . d'assister le conseil régional et ses commissions dans les études et analyses utiles à l'élaboration de leurs propositions, décisions et délibérations portant sur le plan de développement régional et sur les programmes d'équipement et projets découlant des compétences y afférentes ;
 - . d'assister ledit conseil régional dans la préparation de toute convention de partenariat avec toute entité publique ou privée portant sur des projets intéressant la région ;
 - . de mettre en œuvre les projets décidés ou convenus par le conseil régional ;
 - . d'engager et gérer à cet effet les relations aux prestataires chargés de la réalisation effective des projets, de leur exploitation et de leur maintenance ;
 - . d'exploiter et gérer éventuellement les projets une fois réalisés ou assurer la supervision et le contrôle de l'exploitation et de la gestion des projets, lorsqu'elles sont confiées à des tiers, qu'ils relèvent ou non de l'autorité du conseil régional ;
 - . de fournir au comité de supervision et de contrôle de l'agence, et à travers lui, au conseil régional, toute information utile sur l'exécution des projets dont elle assure la mise en œuvre et, éventuellement, l'exploitation et la gestion, ainsi que sur sa propre gestion ;
 - . d'entretenir toute relation utile à l'exercice de sa mission, avec les partenaires régionaux, publics ou privés.

7. Les organes de l'agence sont :

7-1. Le comité de supervision et de contrôle :

- présidé par le président du conseil régional ;
- composé des membres du bureau du conseil régional ;
- responsable devant le conseil régional de l'exécution et de la gestion des projets confiés à l'agence ;

- chargé :
 - .de superviser et de contrôler la gestion de l'agence, et de diligenter, à cet effet, tout audit ou investigation utiles ;
 - .d'apprécier et de veiller à donner suite aux rapports d'audit et de contrôle de l'agence ;
 - .de faire toute proposition au conseil régional lorsque l'exécution ou la gestion d'un projet confié à l'agence révèle la nécessité de reconsidérer la ou les délibérations du conseil régional au sujet dudit projet ;
 - .d'arrêter le budget de fonctionnement de l'agence, sur proposition du directeur général et de le soumettre pour adoption au conseil régional ;
 - .d'arrêter les comptes de l'agence et de les faire approuver par le conseil régional, après certification dans les conditions définies par la loi.

7-2. Le président :

- Le président du conseil régional préside le comité de supervision et de contrôle ;
- il convoque et conduit les travaux du comité de supervision et de contrôle ;
- il nomme le directeur général de l'Agence, après appel à candidature, sur proposition d'un comité de sélection composé de personnalités du monde universitaire et professionnel.
- il rend compte au conseil régional, au nom de l'agence, du niveau et des conditions d'exécution des projets et des résultats de leur gestion ainsi que de la gestion de l'agence.

7-3. Le directeur général :

- Il est nommé, dans le cadre d'un contrat de mission, par le président du comité de supervision et de contrôle, après sélection par un comité ad hoc ;
- il gère les services et le personnel de l'agence dans le cadre d'une organisation et de procédures qu'il propose à l'agrément du comité de supervision et de contrôle et dans le respect des normes légales et réglementaires ;
- il exécute les missions confiées à l'agence sous la supervision et le contrôle du comité de supervision et de contrôle à l'égard duquel il demeure responsable ;
- il engage et exécute les dépenses (et les recettes éventuelles) de l'agence, dans le respect des procédures en vigueur ;
- il peut être révoqué par le président, sur proposition du comité de supervision et de contrôle, après qu'il ait entendu, suite à un constat de mauvaise gestion, à travers les rapports d'audit et de contrôle.

8. Pour l'exécution de sa mission, l'agence entretient des relations avec :

8-1. le conseil régional et ses commissions.

Sur demande ou autorisation du président, l'agence :

- assiste le conseil régional et ses commissions dans la préparation et l'élaboration des projets de plan, de budgets, de conventions, de décisions et de délibérations ;
- prend en charge les décisions et projets à exécuter, tels que notifiés par le président du conseil régional à l'agence ;
- présente des rapports sur l'évolution des projets, les niveaux d'exécution des décisions et délibérations du conseil régional et sur la gestion de l'agence.

8-2. le secrétaire général chargé de l'administration.

En principe, les missions des deux organes ne doivent pas interférer ; ce qui n'exclut pas une forme de collaboration, sous la conduite du président, pour la coordination et la cohérence des programmes de la présidence.

8-3. les autorités et services déconcentrés (y compris les établissements publics).

L'agence entretiendra toute relation utile à l'exercice de sa mission, dans le respect des attributions du conseil régional et de son président et en rendant compte à celui-ci.

8-4. les services délégués de la région.

Qu'il s'agisse d'établissements publics créés par le conseil régional ou de toute entité créée avec participation de la région, ou encore de concessionnaires, l'agence peut assister le conseil régional et le président pour les études, la conception, le contrôle de l'exécution ou le suivi de l'exploitation de tout aspect les concernant.

8-5. les agences de développement régional.

Ces agences ont un caractère transversal impliquant tous les acteurs régionaux, alors que l'agence en cause est un organe d'exécution, à la disposition du conseil régional. Dès lors, la cohabitation des deux ne semble pas conflictuelle et une collaboration est envisageable dans le cadre de leurs missions respectives.

L'agence d'exécution devrait, cependant, prendre en charge l'aspect assistance de la région confié jusqu'à présent aux agences de développement.

9- Pour le financement de l'agence :

Celle-ci disposera :

- de son propre budget de fonctionnement, proposé par le directeur général, arrêté par le comité de supervision et de contrôle, adopté par le conseil régional dans le cadre du vote

de son propre budget et approuvé par l'Etat, en même temps que le budget du conseil régional ;

- ainsi que des crédits délégués par le conseil régional pour l'exécution de ses propres délibérations et la réalisation ou la gestion des projets qu'il lui confie.

Financée par des subventions de fonctionnement du conseil régional et agissant en simple exécutant de ses projets, l'agence sera exonérée de toute fiscalité au titre des subventions reçues.

10- Trois espaces de contrôle seront à couvrir, dans la formule de l'agence.

10-1. Le contrôle sur les décisions et délibérations du conseil régional :

Il s'agira toujours d'un double contrôle :

- par approbation préalable, par l'instance autorisée, sur les actes fondamentaux relatifs aux plans, budgets et financements ;
- pour nullité ou annulabilité, par saisine du tribunal administratif par le représentant de l'Etat.

10-2. Le contrôle sur l'exécution des décisions du conseil régional, par le président, à travers l'administration classique :

Il sera exercé par la trésorerie générale du royaume (TGR) dans le cadre des règles et procédures retenues pour les administrations publiques en matière de contrôle budgétaire et comptable, y compris les assouplissements adoptés en la matière.

10-3. Le contrôle sur l'exécution par l'agence :

Il sera organisé dans le cadre de la réglementation en cours d'élaboration relative au contrôle financier exercé sur les établissements publics et les entreprises relevant des collectivités territoriales, en tenant compte du fait que :

- le budget de fonctionnement de l'agence est approuvé dans le cadre du budget de la région ;
- les financements des projets confiés à l'agence sont également approuvés dans le cadre des budgets votés par le conseil régional.

Evidemment, à ces différents contrôles s'ajouteront la certification annuelle des comptes de l'agence par des auditeurs indépendants, les contrôles par la Cour des Comptes, l'inspection générale des finances (IGF) ou l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) et par tout autre organisme d'audit ou d'évaluation prévu dans un cadre conventionnel.

**Projet d'articulation des compétences des collectivités territoriales au regard
des domaines proposés pour le conseil régional et des propositions suggérées
pour les conseils préfectoraux et provinciaux**

Indépendamment des attributions exclusives reconnues aux collectivités territoriales au 3-1-5 du document relatif aux pouvoirs et compétences décisionnels, le conseil régional bénéficiera de compétences propres ou transférées, tel que proposé ci-après. Des adaptations sont proposées en conséquence, concernant les autres collectivités territoriales.

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
1.1 Développement économique et social 1.1.1 Plan de développement économique et social	<ul style="list-style-type: none"> - consulté par l'Etat pour l'élaboration de la stratégie nationale et des orientations pour l'élaboration des plans régionaux ; - initie le processus de planification régionale et élabore, en cohérence avec la stratégie nationale et les orientations de l'Etat, la vision régionale, pour la période considérée, en concertation et avec l'appui du représentant de l'Etat en région et après consultation des autres collectivités territoriales, des services déconcentrés et décentralisés de l'Etat et des acteurs économiques et sociaux privés ; 	<ul style="list-style-type: none"> -consulté par le conseil régional pour l'élaboration et l'évaluation de la vision régionale ; -élabore, examine, vote et adopte son propre plan de développement économique et social, en cohérence avec la vision de la région, ainsi que son propre programme d'action et d'investissement, tel qu'il découle dudit plan et dans la limite de ses compétences et de ses moyens ; -après approbation du plan et du programme par l'Etat, les exécute dans le cadre de budgets annuels, également approuvés par l'Etat. 	Sous réserve des remarques et des principes posés par le présent document, les compétences du Conseil communal, telles que découlant de la charte communale, demeurent valables, couvrant, pour l'essentiel, des aspects de première proximité.

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
	<ul style="list-style-type: none"> - examine, vote et adopte la vision ainsi élaborée et la soumet à l'approbation de l'Etat, avec les commentaires, le cas échéant, du représentant de l'Etat en région ; - élabore, examine, vote et adopte en conséquence, son propre programme d'action et d'investissement pour la période considérée dans la limite de ses compétences et de ses moyens ; - exécute son programme, après approbation de l'Etat, dans le cadre de budgets annuels, soumis également, à approbation de l'Etat ; - initie et organise l'évaluation périodique du déroulement de la vision et de ses résultats et impacts, en concertation et avec l'appui du représentant de l'Etat en région, et avec la participation des partenaires consultés lors de son élaboration. 		<p>Aussi, faudrait-il uniquement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faire référence, chaque fois que nécessaire, au niveau des articles concernés de la charte, à l'impératif de rester en cohérence avec les visions et programmes élaborés au niveau régional et pour l'ensemble de l'espace régional ; - Poser le principe de la participation du conseil communal aux consultations, concertations et partenariats Etat/ conseil régional/ autres collectivités territoriales, tel qu'évoqué dans les développements ci-dessus ;

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
			-Réaménager certaines compétences du conseil communal, en conséquence de celles proposées pour les autres collectivités territoriales.
1.1.2 Plans sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> - consulté par l'Etat pour l'élaboration des plans nationaux ; - participe à l'élaboration et à l'évaluation des plans sectoriels régionaux ; -élabore, examine, vote et adopte son programme d'action et d'investissement pour la réalisation des plans sectoriels régionaux, dans la limite de ses compétences et de ses moyens ; - exécute ledit programme, après approbation par l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> -consulté pour l'élaboration et l'évaluation des plans sectoriels régionaux ; -élabore, examine, vote et adopte son programme d'action et d'investissement pour la réalisation des plans sectoriels, dans la limite de ses compétences et de ses moyens. 	
1.1.3 Schéma d'aménagement du territoire et plan de développement urbain	<ul style="list-style-type: none"> - Consulté pour l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et du plan régional de développement urbain ; 	<ul style="list-style-type: none"> -consulté par le conseil régional pour l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire. 	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
	<ul style="list-style-type: none"> - élabore, examine, vote et adopte le schéma régional d'aménagement du territoire, en concertation avec le représentant de l'Etat en région et après consultation des autres collectivités territoriales, conformément aux orientations et objectifs retenus sur le plan national et le soumet à approbation de l'Etat ; - s'assure du respect du schéma régional et signale tout manquement aux instances concernées. 		
1.1.4 Développement économique et social du monde rural	<ul style="list-style-type: none"> - Dans le cadre d'une politique concertée Etat/collectivités territoriales, contribue à l'élaboration et à la réalisation d'un programme intégré de développement économique et social du monde rural, à l'adresse des petites propriétés, consistant en : *actions d'appui technique, financier et organisationnel au profit des petits propriétaires, pour des productions adaptées et valorisées et pour une meilleure commercialisation ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Participe à l'élaboration du programme Etat/collectivités territoriales pour le développement intégré du monde rural, visant les petites exploitations et les foyers y rattachés. - Participe à la réalisation de ce programme, autant par des contributions financières que par la réalisation directe de projets, en partenariat, notamment, avec les communes rurales concernées, prises à titre individuel ou organisées dans le cadre de l'intercommunalité. 	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
	*actions au profit de leurs familles pour réduire les déficits sociaux.		
1.1.5 Promotion des investissements et de l'emploi	<p>-sur la base de la politique nationale en la matière et en considération de la vocation économique de la région, telle que dégagée par la vision régionale :</p> <p>*élabore, en concertation avec les autres collectivités territoriales et après consultation des opérateurs économiques de la région, et adopte un programme d'action régional visant à :</p> <p>-renforcer l'attractivité et la compétitivité de la région à travers, notamment :</p> <p>.l'aménagement de zones d'activités économiques et des aires de logistique et d'exposition,</p>	<p>En cohérence avec le programme d'action adopté au niveau régional et, le cas échéant, en partenariat avec les autres collectivités territoriales dans la région :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réalise ou participe à la réalisation de zones d'activités économiques et des aires de logistique ou d'expositions ; - Contribue à la mise en œuvre des incitations à l'investissement convenues dans le programme régional ; - Contribue à la promotion du territoire de la province ou de la préfecture auprès des investisseurs nationaux et étrangers, dans le cadre d'un programme concerté au niveau régional ; - Encourage les activités génératrices de revenus à travers les incitations convenues au niveau régional. 	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
	<p>. la mise en place d'incitations à l'investissement sous forme de prise en charge partielle de dépenses pour l'équipement des terrains destinés à l'investissement, la formation du personnel et la promotion commerciale de l'offre ; la participation à des fonds d'investissements régionaux pour la création et le développement des petites et moyennes entreprises,</p> <p>.la promotion de la région et de ses composantes auprès des investisseurs nationaux et étrangers,</p> <p>.l'encouragement à la recherche et à l'utilisation des nouvelles technologies pour améliorer la production et la productivité.</p> <p>-l'encouragement des activités génératrices de revenus et les toutes petites entreprises à travers des incitations diverses (fonds de garanties, formation, pépinières, incubateurs...).</p>		

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
1.2. L'eau, l'énergie, l'environnement	<p>-consulté par l'Etat pour l'élaboration des stratégies nationales et régionales en la matière ;</p> <p>-élabore, adopte et exécute après approbation de l'Etat, et dans le respect des normes et réglementations nationales, les programmes de la région, pour :</p> <p>*la préservation et l'utilisation optimisée des ressources en eau ;</p> <p>*la réalisation d'ouvrages de petite et moyenne hydraulique pour la lutte contre les inondations et pour l'irrigation ;</p> <p>*le développement des énergies renouvelables et l'économie d'énergie ;</p> <p>*la préservation de l'environnement, la protection du littoral, des lacs, de rives des fleuves, des forêts et des sites naturels et la lutte contre la désertification et contre la pollution.</p> <p>-est représenté au niveau des établissements publics à caractère régional intervenant dans ces domaines.</p>	<p>- Dans le cadre du programme régional et en partenariat avec le conseil régional, développe des actions de préservation des ressources en eau, de lutte contre les inondations et de construction d'ouvrages pour la moyenne et petite hydraulique, ainsi qu'en matière de protection des forêts et de lutte contre la désertification ;</p> <p>- En partenariat avec les conseils communaux organisés dans le cadre de l'intercommunalité, participe à la création et à la gestion de services publics, en matière notamment :</p> <p>*de distribution d'eau et d'électricité,</p> <p>*d'électrification rurale et d'alimentation de la campagne en eau potable,</p> <p>*de protection du littoral, des plages et des rives des fleuves,</p> <p>*de traitement des ordures et des eaux usées,</p> <p>*de protection des forêts, de lutte contre la désertification et contre la pollution.</p>	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
1.3. L'éducation, la formation, la culture et la santé	<p>- Consulté pour l'élaboration des programmes publics régionaux en ces domaines et peut émettre des suggestions pour la prise en charge des spécificités régionales, notamment :</p> <p>* en matière d'éducation nationale, en application du principe stipulé par la charte nationale de l'éducation-formation ;</p> <p>*en matière culturelle, pour la promotion de la région, la sauvegarde de son patrimoine, la mise en valeur de la diversité culturelle et artistique ;</p> <p>*ainsi que dans le domaine du progrès scientifique et technique ;</p> <p>- Contribue à la construction et à l'entretien des établissements publics de l'enseignement supérieur, des instituts supérieurs de la formation professionnelle et des centres hospitaliers universitaires, au niveau de la région, dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat ;</p>	<p>- Emet des propositions ou des vœux concernant les programmes régionaux de l'Etat en ces domaines ;</p> <p>- Contribue à la construction et à l'entretien de collèges et lycées, de centres de formation et d'hôpitaux publics, au niveau de la préfecture ou de la province, dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat ;</p> <p>- Participe à la promotion des activités culturelles.</p>	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
	- Est représenté dans les établissements publics régionaux intervenant dans ces domaines.		
1.4. Travaux d'infrastructure et d'équipement	-consulté sur les projets structurants qu'envisage l'Etat au niveau de la région (ports, aéroports, routes nationales, autoroutes, voies ferrées, ouvrages hydrauliques et hydroélectriques, production d'électricité et d'eau potable...) pour évaluer l'impact éventuel sur les charges de la région et pour élaborer les programmes d'accompagnement à mettre en place, dans le cadre des compétences de la région et dans la limite de ses moyens ; -dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat, participe à la réalisation des autres infrastructures et équipements, selon les critères convenus entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour la classification de ces infrastructures et équipements en « régional », « préfectoral et provincial » ou « communal ».	Réalise ou participe à la réalisation de tous travaux classés d'intérêt préfectoral ou provincial, particulièrement, en matière de routes et de transports routiers, dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat.	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
1.5. L'habitat social	<p>Sur la base de la stratégie nationale en matière de lutte contre l'habitat insalubre ou précaire, de restructuration urbaine et de promotion de l'habitat social :</p> <ul style="list-style-type: none"> -élabore, en concertation avec l'Etat et les autres collectivités territoriales, un programme régional, définissant les besoins en la matière, établissant les priorités à satisfaire, les moyens à mettre en œuvre ainsi que les partenariats à développer ; -contribue à la réalisation de ces programmes en partenariat avec l'Etat et les autres collectivités territoriales. 	<p>Dans le cadre du programme adopté au niveau régional, en concertation avec l'Etat et les autres collectivités territoriales, en vue de la lutte contre l'habitat précaire ou insalubre : réalise ou contribue, seul ou en partenariat, à la réalisation de projets dans le territoire de la préfecture ou de la province.</p>	
1.6. La péréquation sous régionale	<p>En concertation avec l'Etat et les autres collectivités territoriales, identifie, dans l'espace régional, les zones de précarité pour l'adoption de programmes spécifiques de résorption des déficits économiques et sociaux, à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> -le soutien de projets économiques et d'activités génératrices de revenus adaptées à chaque zone ; 	<p>Participe à l'élaboration et à la réalisation du programme Etat/collectivités territoriales pour la résorption des déficits économiques et sociaux dans les zones de précarité du ressort de la préfecture ou de la province.</p>	

Domaines de compétences	Compétences du		
	Conseil Régional	Conseil Préfectoral & Provincial	Conseil Communal
	-la mise en œuvre de projets intenses d'amélioration des indicateurs humains.		
1.7. Autres domaines : sport	-soutien des projets structurants et des événements d'envergure dans le domaine des sports : complexes sportifs, centres d'athlétisme, manifestations nationales et internationales...	Participe aux programmes d'équipement et d'animation pour la promotion des activités sportives dans le territoire de la préfecture ou de la province.	

De la supervision et du contrôle du conseil régional et des autres collectivités territoriales dans le cadre de la régionalisation avancée

Dans l'exercice de leurs pouvoirs délibératifs et, le cas échéant, exécutifs, les collectivités locales sont soumises, en vertu des lois et règlements en vigueur, à différents contrôles, exercés par différentes entités, à l'effet de s'assurer de l'opportunité, de la légalité et de la régularité de ces délibérations et des conditions de leur exécution, et d'apprécier la gestion desdites collectivités.

Il est envisagé, ci-après, d'analyser succinctement ces contrôles, dans leurs grands principes et pratiques et de suggérer quelques voies d'évolution à leur égard, en considération des limites que révèle la pratique en la matière et des standards internationaux dans ce domaine.

1- Analyse de la situation actuelle.

1-1. Les repères juridiques.

Ils ressortent, principalement, des textes suivants :

- la Constitution qui dispose en ses articles relatifs aux collectivités locales :
 - . « 98 : Les cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements. »
 - . « 102 : Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. »
- l'article 4, du dahir portant loi du 15 février 1977, tel qu'il a été modifié et complété, qui dispose : le gouverneur « assure le contrôle des collectivités locales, dans les limites de ses compétences ».
- la loi 62-99 formant code des juridictions financières du 13 juin 2002 ;
- les lois relatives à la charte communale, à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales et à l'organisation de la région ;
- la loi n°45-08, du 18 février 2009, relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements ;
- Le dahir n°1.60.085 du 14 avril 1960 relatif à l'inspection générale des finances ;
- le décret n°2-04-161, du 2 juillet 2004 fixant les modalités d'exercice du pouvoir de substitution ;
- Le décret n°2.94.100 du 16 juin 1994 portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur ;

- le décret n°2-09-441 du 3 janvier 2010, portant règlement de la comptabilité publique des collectivités locales et de leurs groupements ;
- le décret n°2-06-388, du 5 février 2007, fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle ;
- la loi n°69-00, du 11 novembre 2003, relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.

1-2. Analyse de la situation.

Globalement, on peut distinguer deux grandes catégories de contrôle : les contrôles sur les personnes et les contrôles sur les actes.

1-2-1. Le contrôle sur les personnes.

Il s'agit d'un contrôle de type disciplinaire, commun pratiquement à toutes les collectivités locales, exercé à l'initiative du représentant de l'autorité de tutelle, pour s'assurer que les élus, en tant que tels, respectent les règles de fonctionnement édictées par la loi.

Sans être exhaustif à cet égard, on peut évoquer, à ce titre :

- la possibilité de suspension ou de révocation pour tout membre élu, pour motifs :
 - . d'absences répétées et successives des séances des conseils ;
 - . d'actes ou de faits graves, contraires à la loi et à l'éthique ;
 - . de collusion d'intérêts ;
 - . de fautes graves, quand il s'agit du président ou des vice-présidents ;
 - . d'exercice de fonctions administratives dans la collectivité locale concernée, quand il s'agit d'autres membres que le président et les vice-présidents ;
- la possibilité de suspendre ou de dissoudre, au moyen d'une décision motivée, l'ensemble du conseil lorsque les intérêts de la collectivité sont menacés.

On peut inscrire, dans ce cadre, la présence de l'autorité locale concernée aux séances des conseils qui, au-delà de l'aspect protocolaire et de l'intérêt manifesté à l'égard des élus, semble viser à assurer la sérénité nécessaire à leurs débats, surtout que ceux-ci sont censés se dérouler en séance publique.

1-2-2. Le contrôle sur les actes.

Il s'agit, en fait, de différents contrôles exercés à l'initiative ou par des instances différentes, qui peuvent porter sur l'opportunité, la légalité ou la régularité des décisions, et le cas échéant des actes d'exécution des conseils eux mêmes ou de leurs présidents, ainsi que sur la gestion de ces derniers.

Ils peuvent s'exercer sous forme d'approbation préalable, de contrôle d'exécution ou de contrôle a posteriori.

Ils sont pratiquement identiques, à quelques nuances près, pour toutes les collectivités locales, s'agissant de contrôles sur les décisions et délibérations des conseils.

Le conseil communal jouissant seul, parmi les collectivités locales, du pouvoir d'exécuter ses propres décisions, ce pouvoir est soumis à des contrôles sur l'exécution, dont seront passibles les autres collectivités locales, en cas d'extension du pouvoir exécutif, en leur faveur.

1-2-2-3. Le contrôle sur les délibérations des conseils.

- Ce contrôle apparaît d'emblée dans l'établissement de l'ordre du jour des sessions des conseils, l'autorité locale concernée ayant la possibilité d'y inscrire des questions à son initiative et devant s'opposer, en séance, à la discussion de toute question non inscrite à l'ordre du jour. En fait, l'autorité locale veille, également, à ce que ne soient inscrites à l'ordre du jour que les questions du ressort du conseil.

- Ce contrôle doit s'exercer, également, de manière spécifique, par approbation :

- . du plan de développement économique et social élaboré par le conseil régional, par le conseil supérieur de la promotion nationale et du plan ;
- . du schéma régional d'aménagement du territoire par le comité interministériel ad hoc.

- Ce contrôle s'exerce, par la suite, par le ministère de l'intérieur ou à son initiative, sur les délibérations elles-mêmes, au motif, évidemment, de veiller au respect des lois et règlements, mais aussi, de garantir la protection de l'intérêt général (art. 68 de la charte communale). Il revêt, à ce titre, deux formes :

. une approbation préalable et avant qu'elles ne deviennent exécutoires, des délibérations portant, généralement, sur les budgets, les emprunts, la fiscalité et la parafiscalité locales, la gestion du patrimoine privé de la collectivité ou du domaine public, la création de sociétés de développement ou la prise de participation dans leur capital, les conventions de partenariat et les accords de coopération. Autant de délibérations, donc, à incidence directe ou indirecte et à court, moyen ou long termes, sur les finances locales (articles 69, 59 et 41, respectivement de la charte communale, de la loi relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales et de la loi relative à l'organisation de la région).

Dans ce cadre, la loi réserve des voies de recours auprès du premier ministre qui statue, par décision motivée et en dernier ressort, en cas de refus d'approbation par le ministre de l'intérieur sauf pour les conseils régionaux habilités à saisir les tribunaux administratifs, en la circonstance.

. une possibilité d'opposition à exécution, à l'initiative du wali ou du gouverneur, pour les décisions entachées de nullité ou d'annulabilité, pour toutes les autres délibérations, la nullité ou l'annulabilité étant décidée par arrêté du ministre de l'intérieur, dans le cas des communes, provinces et préfetures, et par le tribunal administratif, en dernier recours, dans le cas de la région.

1-2-2-4. Le contrôle sur les actes d'exécution par le président du conseil.

- Les conseils régionaux, préfectoraux et provinciaux ne disposant pas du pouvoir d'exécution, le contrôle à leur égard, en la matière, ne porte que sur les rares décisions de nomination des secrétaires généraux, chefs de cabinet ou chargés de mission et d'études, soumises à visa de la tutelle.

- Le contrôle, à ce titre, des actes d'exécution des conseils communaux couvre différents aspects, notamment :

- . le visa par le gouverneur des arrêtés à caractère réglementaire et d'organisation de l'administration communale ;
- . l'approbation par le ministre de l'intérieur de la nomination du secrétaire général par le président ;
- . l'approbation préalable, par le gouverneur ou le ministre de l'intérieur, le cas échéant, des marchés de travaux, de fournitures ou de prestations conclus par le président ;
- . parfois, le visa par la tutelle, des décomptes reçus au titre de ces marchés ;
- . le visa de la trésorerie générale sur les actes d'engagement et de règlement des dépenses, dans le cadre du contrôle budgétaire et comptable, portant sur la disponibilité des crédits et des postes budgétaires, l'imputation budgétaire, l'exactitude des calculs, la validité du règlement (caractère libératoire, disponibilité des crédits et des fonds, signature de l'ordonnateur...).

1-2-3. Le contrôle financier sur les établissements, entreprises et sociétés relevant des collectivités locales.

En la matière, les deux lois, 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat, et 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales, peuvent être invoquées. En effet :

- la première soumet au contrôle financier de l'Etat (par le ministère des finances) les établissements publics, les entreprises et les sociétés dont le capital est détenu, totalement ou partiellement par les collectivités locales, l'exercice de ce contrôle pouvant être a priori, a posteriori ou d'accompagnement, selon la forme juridique de ces entités et leurs modalités de gestion ;

- la seconde renvoie, plutôt, en son article 57, à un décret - non encore adopté- pour fixer le régime du contrôle financier applicable aux établissements publics et aux sociétés que les collectivités locales ou leurs groupements créent ou au capital desquels elles participent, selon les conditions prévues par la loi 78-00 portant charte communale, telle que complétée ou modifiée.

Cet article ajoute : « Demeurent applicables, jusqu'à la publication dudit décret, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, c'est-à-dire, finalement, la loi 69-00.

1-2-4. L'audit financier.

Il s'agit d'une autre forme de contrôle a posteriori, prévue par la loi 45-08 précitée, et qui peut être effectué à la demande du conseil délibérant, ou à l'initiative de l'ordonnateur ou du ministre de l'intérieur.

Dans ce cas, le rapport d'audit est communiqué aux membres du conseil, quand l'audit est effectué à sa demande et présenté au conseil, quand l'initiative en revient à l'ordonnateur. La loi ne précise pas si le conseil est à informer du rapport d'audit à l'initiative du ministre.

Les modalités d'exercice de cet audit financier devaient être fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur, non adopté, à ce jour.

1-2-5. Le contrôle général par les inspections générales et les cours régionales des comptes.

A côté des contrôles analysés ci-haut, qui encadrent toutes les décisions et les mesures d'exécution des collectivités locales, sont organisés également et de manière plus épisodique ou conjoncturelle, des contrôles à l'initiative des cours régionales des comptes, de l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) et, théoriquement, de l'inspection générale des finances (qui n'interviendrait plus dans ce domaine, suite à un accord avec le ministère de l'intérieur).

Il s'agit là de contrôles a posteriori, qui peuvent couvrir l'ensemble de la gestion d'une collectivité locale, sur une période donnée, dans le cadre d'une programmation annuelle de l'instance de contrôle, ou un aspect particulier de cette gestion, dans le cadre d'une enquête spéciale.

1-2-6. Le contrôle « par les citoyens ».

Une forme de contrôle populaire semble, enfin, organisée, à travers l'affichage public des projets d'ordre du jour et des délibérations des conseils, et du fait que les séances plénières des conseils soient publiques.

2- Les propositions de réforme et les mesures d'accompagnement.

Les propositions de réforme sont faites sur la base d'une évaluation du système actuel de contrôle et des évolutions que dégagent les comparaisons internationales.

D'emblée, trois remarques sont à faire :

- tel qu'exercé actuellement, et s'il doit être étendu aux conseils régionaux ainsi qu'aux conseils préfectoraux et provinciaux, dans la perspective de leur accession au pouvoir d'exécution, le contrôle encadre à l'extrême toutes les décisions et tous les actes d'exécution et de gestion des collectivités locales ;
- les démocraties avancées ont recours essentiellement à un contrôle a posteriori par les cours des comptes, en plus des audits et évaluations organisés dans le cadre de contrats-programmes ou de contrats de projets Etat/collectivités territoriales.

- les dysfonctionnements relevés par les différentes instances de contrôle, tels que relatés dans le document relatif aux « compétences exécutives » des collectivités territoriales interpellent sur :

- . l'efficacité des contrôles a priori, tels que prévus et exercés aujourd'hui ;
- . l'opportunité de les alléger au profit d'un contrôle d'accompagnement et d'un contrôle a posteriori.

Aussi, tout en tenant compte de la situation actuelle, les propositions d'évolution des systèmes et modes de contrôle sur les collectivités territoriales doivent s'inscrire dans la perspective :

- des avancées attendues dans la démocratisation de la gestion des affaires régionales et territoriales ;
- de l'amélioration impérative des qualités managériales des élus ;
- de la professionnalisation des administrations et des organes d'exécution à la disposition des conseils et de leurs présidents ;
- et, évidemment, d'une plus grande transparence des gestionnaires publics, élus ou désignés, assortie de la nécessaire moralisation de leur gestion et d'un système de sanctions effectif et efficace.

Sous ces conditions, et dans la perspective de l'allègement, à terme, des contrôles a priori au profit des contrôles d'accompagnement et a posteriori, il est proposé :

- le maintien du contrôle sur les personnes, en l'adaptant à l'évolution du processus démocratique, qui doit induire des rapports nouveaux entre les élus et le ministère chargé des collectivités territoriales. A ce titre, le terme « tutelle » devient caduc, ces rapports s'inscrivant davantage dans le cadre de l'accompagnement, de la supervision et de la régulation ;

- le maintien de l'approbation préalable des délibérations sur les plans de développement et sur les questions comportant engagement financier des collectivités territoriales (voir les articles 69, 59 et 41 cités ci-dessus), pour veiller à la cohérence des uns avec la stratégie nationale et au respect, par les autres, de l'impératif de l'équilibre budgétaire, la levée progressive de cette approbation supposant :

. la satisfaction aux conditions de bonne gouvernance évoquées ci-dessus, notamment en matière de transparence, par la mise en place de systèmes d'information appropriés, de professionnalisation, par le recrutement des compétences humaines nécessaires et de responsabilisation par un système de sanctions effectif et efficace ;

. et la mise en place de critères contraignants et facilement auditables (tels l'exigence d'un excédent des recettes ordinaires, le plafonnement de l'endettement et du service de la dette, la limitation du ratio charges de fonctionnement/ recettes ordinaires ou ressources propres ...) ;

- l'allégement du contrôle a priori sur la régularité des autres délibérations et décisions des conseils, notamment, par une réduction des délais de réaction de l'entité en charge ;
- le renforcement des voies de recours auprès du premier ministre et d'arbitrage par des organes indépendants, particulièrement concernant les conseils régionaux, appelés à des relations nouvelles avec l'Etat ;
- la suppression des visas préalables des actes de nomination des proches collaborateurs des présidents de conseils ;
- la suppression de l'approbation préalable par le ministère de l'intérieur des marchés de fournitures et de travaux passés par les collectivités territoriales, dans le cadre des budgets déjà approuvés ;
- le maintien du seul contrôle budgétaire et comptable de la trésorerie générale sur l'engagement et le règlement des dépenses, en faisant profiter les collectivités territoriales de tout assouplissement accordé, en la matière, à l'administration publique, dans le cadre des programmes de modernisation des procédures budgétaires (gestion par objectifs, globalisation des crédits, contrôle modulé...) ;
- l'instauration d'un système de contrôle interne au niveau des collectivités territoriales, prélude à la mise en place d'un contrôle budgétaire et comptable modulé ou d'accompagnement, selon les performances atteintes par lesdites collectivités ;
- l'adaptation du mode de contrôle concernant le conseil régional, après adoption de la formule de l'agence d'exécution des projets (voir document sur les compétences exécutives des collectivités territoriales) ; à ce titre, il convient de décider définitivement du dispositif législatif de référence ;
- le renforcement du contrôle a posteriori par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) ;
- la consolidation des moyens des cours régionales des comptes, dont les moyens et les qualifications doivent être renforcés ;
- la mise en place de nouvelles formules d'audit et d'évaluation y compris par des agences indépendantes, dans le cadre du suivi des contrats Etat/collectivités territoriales ;
- la communication de tous les rapports de contrôle, d'audit et d'évaluation aux conseils concernés, après exercice du droit de réponse par le président, pour débat et mesures de redressement à prendre le cas échéant indépendamment des sanctions à engager, éventuellement par les instances légalement compétentes ;
- l'instauration d'une véritable culture de la conformité et de la gestion des risques, qui permettrait aux gestionnaires et aux superviseurs d'acquiescer les réflexes et les outils pour veiller à la conformité des décisions et des actes aux référentiels juridiques et normatifs en tout domaine et de prévenir les risques inhérents à toute activité.

Régionalisation avancée et développement économique et social

Introduction

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet de la régionalisation élargie initié par Sa Majesté le Roi, les Régions seront appelées à jouer un rôle de premier plan en matière de développement économique et social. Dans ce sens, la CCR a mené des réflexions pour déterminer les conditions à mettre en place pour que les régions soient en mesure de remplir pleinement et efficacement leur rôle en matière de conception et de déploiement de politiques locales.

Pour ce faire, un état des lieux aussi exhaustif que possible a été établi, pour aboutir à des propositions concrètes qui ont été confrontées aux expériences internationales les plus réussies en la matière. Ce bilan–diagnostic a permis de faire ressortir les avancées enregistrées au cours de cette dernière décennie, les déficits et les contraintes qui continuent à entraver le développement économique et social des régions.

En effet, bien que des progrès importants soient enregistrés, les inégalités interrégionales en matière de croissance économique, de développement humain et d'accès aux services de base persistent encore. Les indicateurs montrent une forte hétérogénéité dans le développement des régions et une concentration de la richesse nationale sur le littoral de Tanger à Agadir.

De même, l'analyse des finances locales fait état de la faiblesse des moyens financiers dont disposent les CL, en général, et les régions en particulier et dont une part très faible est dédiée aux programmes de nature à promouvoir le développement économique régional. A cela s'ajoute un potentiel fiscal non exploité, une incapacité des CL à consommer l'intégralité de leurs ressources, un faible recours à l'emprunt, des procédures complexes et des ressources humaines à renforcer. Dans ce contexte, l'Etat demeure le principal acteur du développement économique et social, aussi bien à travers son action directe qu'à travers ses entreprises publiques.

A la lumière de ces différents constats, la CCR a pu identifier une série de mesures nécessaires permettant de consolider les acquis et de créer les conditions favorables à l'épanouissement de ce projet.

Tour à tour, ces propositions ont porté sur le renforcement de l'équité et de l'adhésion sociales au travers de la mise en place d'outils financiers comme le fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits majeurs enregistrés dans les secteurs relatifs au développement humain. Un outil qui s'inscrit dans un principe plus global de solidarité territoriale et de participation à l'atténuation des disparités entre les régions. De même, cette solidarité devrait se fonder conjointement sur l'amélioration des effets péréquatifs du système de transfert actuel et sur la mise en place d'un dispositif approprié en mesure de donner un contenu concret et immédiat à ce principe.

Par ailleurs, convaincue que le renforcement du rôle des régions en matière de développement économique et social est tributaire des moyens à mettre à leur disposition, la CCR a préconisé, à partir du bilan conduit sur les finances locales, les axes essentiels de réforme qui doivent être envisagés pour valoriser le potentiel des ressources des régions qui devront être ajustées aux missions qui leur seront dévolues. En parallèle, elle a proposé d'engager des actions vigoureuses en vue d'une meilleure mobilisation du potentiel fiscal local, d'une amélioration du recouvrement ainsi qu'une optimisation des autres ressources (parafiscalité et patrimoine).

Concernant les ressources d'emprunt, la CCR a recommandé l'élargissement des capacités du Fonds d'Équipement Communal, la participation du secteur bancaire particulièrement autour de projets bancables et le recours au marché obligataire intérieur, et plus tard extérieur.

Cependant, la CCR considère que la simplification des procédures d'exécution des projets de développement et le renforcement des capacités de gestion et de la déconcentration constituent des prérequis pour garantir l'efficacité et l'efficacités de l'action des régions.

De même, la CCR a estimé que le succès d'une telle réforme est aussi tributaire de la mise en place d'instruments d'accompagnement pour une meilleure gouvernance régionale. Ces mesures ont notamment trait à la formalisation des rapports Etat/Région par le biais de la contractualisation, au renforcement du rôle du secteur privé à travers l'amélioration du climat des affaires et la promotion du partenariat public/privé, à l'instauration d'un système d'information statistique régional répondant aux multiples besoins du développement économique et social et à l'intégration de la dimension régionale dans le projet de réforme de la loi organique des finances. Il s'agit ainsi de définir les actions d'appui devant être déployées pour l'accompagnement du modèle de régionalisation maroco-marocain.

Ainsi, le présent rapport s'attache à présenter les principaux constats dégagés du bilan-diagnostic, les conclusions et les enseignements qui en découlent ainsi que les propositions de réformes à mettre en œuvre.

1. La mise à niveau régionale : objectifs et essai de quantification

1.1 La mise à niveau sociale : un levier pour le développement humain

La mise à niveau sociale s'inscrit dans le cadre de l'un des objectifs prioritaires assignés à la réforme projetée : le développement économique et social des régions et plus particulièrement l'axe stratégique de la réduction des inégalités interrégionales. Il s'agit de corriger les déséquilibres persistants en matière d'infrastructures et de services sociaux de base entre les régions, et de résorber ainsi les déficits majeurs dans ces domaines.

La CCR est convaincue du fait que le chantier de la régionalisation avancée que Sa Majesté le Roi appelle de ses vœux n'est pas seulement une réponse moderne à la revitalisation du lien démocratique touchant les différentes sphères de la collectivité nationale, à la stimulation et la dynamisation de la croissance durable de nos territoires mais aussi un véritable levier pour le renforcement de ces liens d'humanité et de cohésion sociale que l'évolution rapide de nos sociétés rend de plus en plus fort. Face à ce besoin croissant, la CCR a la conviction que ce sont les collectivités locales, avec l'appui de l'État, qui peuvent être les relais efficaces pour s'investir valablement et apporter des réponses ajustées aux demandes et déficits locaux. Par cette action, la régionalisation confirme la grande ambition, dans laquelle s'est inscrit le Royaume depuis 2005, de faire du développement humain une nouvelle approche d'ingénierie sociale, une grande cause nationale pour corriger, ajuster et améliorer les performances de l'action publique.

En tant que chantier porteur de cette grande ambition, la régionalisation avancée n'aurait donc l'impact politique réel, qui devrait être le sien, que si les populations ressentent, dans des délais

raisonnables, un changement significatif au niveau de leurs conditions de vie. C'est pourquoi, la CCR estime qu'il est impérieux de *mettre en place un projet de mise à niveau sociale* de l'ensemble des régions du Royaume et d'en faire un axe central de la réforme.

Ce projet d'initiative de grande envergure privilégiera donc les questions du développement relatives aux gaps socioéconomiques interrégionaux majeurs observés dans les secteurs qui sont en rapport avec *le développement humain et le bien-être des populations*.

Ce sont là les principales considérations qui ont conduit la CCR à entreprendre un travail fouillé allant, dans un souci d'opérationnalisation, jusqu'à l'évaluation de ses coûts budgétaires.

1.2 Rappel des conclusions du bilan-diagnostic

Au niveau de la santé

Au niveau national, les politiques publiques en matière de santé ont donné lieu à des évolutions positives : réduction nette de la mortalité maternelle, baisse considérable de la mortalité infantile et éradication des maladies pandémiques ; toutefois, au niveau régional, d'importantes disparités persistent.

La répartition du nombre d'habitants selon les centres de soins de santé en milieu urbain et rural montre des disparités énormes. Ainsi, la moitié des régions marocaines dépassent la moyenne nationale (32 000 habitants par établissement) pour les centres de santé urbains (CSU). Pour les centres de santé urbains avec accouchement (CSUA) un quart des régions dépasse la moyenne nationale (142 000 habitants par établissement).

Concernant les hôpitaux, la moyenne nationale est de l'ordre de 302 000 habitants par hôpital général et 655 000 habitants par hôpital spécialisé. Cette situation est loin des normes internationales proposées par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

En ce qui concerne le milieu rural, la distribution est aussi inégalitaire. La moyenne nationale pour les dispensaires ruraux (DR) qui sont censés donner les soins d'urgences et les services sanitaires à caractère non pathologique atteint plus de 20 000 habitants par établissement. Quant aux centres de santé communaux (CSC) et les centres de santé communaux avec accouchement (CSCA), cette moyenne est, respectivement, de 32 000 et 145 000 habitants par établissement sanitaire. Aussi, l'analyse de ces indicateurs révèle l'existence de déficits réels.

Au niveau de l'éducation

Le système d'éducation et de formation national accuse à son tour des déficits qui se manifestent au niveau de la généralisation de l'accès, de l'abandon scolaire, du redoublement, de l'analphabétisme, de la qualité des apprentissages et des infrastructures de base.

Sur le plan régional, les indicateurs de scolarisation montrent un certain nombre de dysfonctionnements. Concrètement, certaines régions sont loin d'atteindre le taux net de scolarisation national au primaire (notamment les régions de Taza-Al Hoceima-Taounate, l'Oriental et Tadla-Azilal), au secondaire qualifiant, des régions telles que Taza-Al Hoceima-Taounate affichent un taux net de

scolarisation de 13% seulement. Quant au secondaire collégial, les régions de Doukkala-Abda et de Marrakech-Tensift-Al Haouz enregistrent des niveaux alarmants, avec des taux nets de 36,7% et 38,3% respectivement.

Au niveau des infrastructures routières

Les données du Ministère de l'Équipement et du Transport indiquent que le nombre de routes revêtues a atteint, en 2005, près de 30 400 km d'un total de près de 57 000 km tous types confondus, soit environ 53% des routes nationales revêtues. En effet, les routes non revêtues touchent, le plus souvent, le monde rural qui endure non seulement les difficultés du contexte mais également les effets liés au développement routier ayant caractérisé les politiques publiques qui se sont succédées auparavant.

De même, des disparités persistent toujours entre les régions tant en termes de qualité que de l'importance du réseau des routes non revêtues. Plusieurs facteurs participent dans cette situation dont essentiellement la difficulté du contexte et l'étendue variable de l'espace rural.

Au niveau de l'accès à l'eau potable et à l'électricité

Parmi les facteurs majeurs qui conditionnent le développement socioéconomique du milieu rural, est la disponibilité d'infrastructures de base et d'équipements publics. Durant ces dernières années plusieurs politiques gouvernementales ont été initiées. Ces dernières se sont traduites par la mise en place de programmes visant l'accélération de l'accès aux équipements et aux services de bases au profit de la population rurale. Il en est ainsi pour les programmes PAGER et PERG qui ont permis de réaliser des performances notables.

En effet, en 1996 plus de deux tiers de la population rurale n'avait pas accès à l'eau potable ni à l'électricité. En 2010, le taux d'accès à ces deux sources vitales est respectivement de 91% et 96,5%. Une quasi-généralisation de ces services est, somme toute, prévue dans la décennie en cours conformément aux objectifs assignés à ces programmes.

Au niveau de l'accès au logement

Plusieurs facteurs économiques et sociodémographiques expliquent le phénomène de l'habitat insalubre et du logement clandestin²⁹ dont, essentiellement, les spécificités économiques des grandes villes, la pression de l'urbanisation de plus en plus soutenue, l'inadéquation de l'offre à la demande existante, ainsi que la difficulté des conditions socioéconomiques des ménages.

Afin de pallier à cette problématique sociale qui conditionne le développement humain et social du Maroc, des programmes de lutte contre l'habitat insalubre et de soutien au logement social ont été mis

²⁹ Sous forme de bidonvilles, de logements clandestins, de tissus anciens et quartiers non aménagés.

en place en 2003. Aujourd'hui, malgré les avancées constatées dans ce chantier, des défis majeurs persistent encore et nécessitent des efforts soutenus.

L'ensemble de ces constats souligne que les inégalités régionales en matière de croissance et de développement humain et social nécessitent des actions soutenues en matière de stratégies d'amélioration des performances socioéconomiques régionales. Il s'agit en fait de créer progressivement les conditions nécessaires pour que chaque région puisse exploiter au mieux ses atouts et potentialités et donc d'activer la dynamique de rattrapage et dont la mise à niveau sociale constitue l'un des fondements.

1.3 La méthodologie adoptée pour la quantification

Les secteurs concernés

Les secteurs concernés par cette mise à niveau sont : la santé, l'éducation, les infrastructures routières, l'eau potable, l'électricité et le logement social ; ils représentent à juste titre des champs d'action qui intéressent au plus haut point tous les niveaux des collectivités locales. Néanmoins, leur nature transversale et exigeante en conduite stratégique privilégie une prise en charge au niveau de la région, le but étant de fournir, principalement, des services publics et des biens communs le plus équitablement possible. On notera, à ce propos, que les domaines de l'analphabétisme et des équipements socioculturels n'ont pas pu être pris en compte en raison de l'insuffisance des données disponibles, d'une part, et de la portée spécifique de ces dimensions qui devront faire, particulièrement, l'objet de stratégies nationales des départements concernés.

Essai de quantification

La conception du projet de mise à niveau régionale est une entreprise complexe. Les aspects de sa formalisation et de sa quantification (évaluation des investissements nécessaires pour pouvoir réduire les inégalités socioéconomiques et résorber les déficits en matière d'infrastructures et de services sociaux de base) soulèvent de réelles difficultés méthodologiques.

Une première approche d'évaluation des investissements nécessaires à l'amélioration de 1 point de pourcentage de l'Indice de Développement Humain (IDH) dans une région donnée n'a pas abouti, en raison de la complexité de l'exercice et de la carence des données chronologiques détaillées et désagrégées (le PIB/habitant annuel régional, les investissements sectoriels par rubrique budgétaire, l'IDH annuel, etc.). Néanmoins, une démarche alternative basée sur un ciblage des secteurs clés et des critères de référence a été conçue, avec comme objectif principal la résorption des déficits de capacité (ou d'accès) les plus importants et qui sont en nette corrélation avec l'IDH. De ce fait, la résorption de ces déficits est approchée à travers des programmes permettant de garantir aux populations, dans chaque territoire, l'accès égal aux installations et infrastructures de base.

En vue d'évaluer le coût permettant de répondre à cet objectif, *deux scénarios* ont été arrêtés :

Le premier scénario vise à ramener les indicateurs des régions retardataires dans les secteurs ciblés à la moyenne nationale. Selon cette approche, le critère de référence est fixé, essentiellement, à partir de la

moyenne arithmétique calculée spécifiquement pour les domaines suivants : (i) *au niveau de la santé* : la moyenne nationale du nombre d'habitants par établissement sanitaire ; (ii) *au niveau de l'éducation* : la moyenne nationale du nombre d'élèves en âge de scolarité par établissement scolaire (écoles, collèges et lycées) ; et (iii) *au niveau des infrastructures routières* : il s'agit de la proportion moyenne des routes non revêtues rapportées au total des routes dans chaque région.

Le deuxième scénario est fondé sur une évaluation permettant de résorber, autant que faire se peut, les déficits au niveau des trois secteurs caractérisés ci-dessus. Ainsi, au niveau de la santé, avons-nous retenu, comme critère, les normes internationales exigées pour qu'un établissement sanitaire puisse prester convenablement ses services. Au niveau de l'éducation, les standards nationaux relatifs au ratio élève par classe et au taux de rotation ont été adoptés. Enfin, concernant les infrastructures routières, il a été retenu pour chaque région d'atteindre le taux régional maximum des routes revêtues rapportées au total des routes.

Pour le reste des secteurs, les objectifs pris comme référence concernent la généralisation de l'accès à l'eau potable et à l'électricité et l'éradication des bidonvilles et de l'habitat insalubre. Ces deux objectifs sont déterminés de manière identique pour les deux scénarios.

De même, des subventions au bénéfice des populations ont été intégrées pour répondre aux besoins spécifiques des ménages en difficulté qui, de par leurs moyens, n'ont pas la possibilité d'accéder aux soins de santé et à la scolarité. Le calcul des subventions de santé correspond, dans le premier scénario, à la différence entre la dépense moyenne régionale et la dépense moyenne nationale par personne et à l'ensemble des populations pauvres dans le second. S'agissant des subventions de scolarité, l'estimation de l'enveloppe des subventions a été faite sur la base de l'hypothèse de reconduction du projet d'un million de cartables durant la durée totale de la mise à niveau.

1.4 Les hypothèses de base

Les principales hypothèses ayant permis la quantification de l'enveloppe totale peuvent être déclinées comme suit :

- il s'agit d'une démarche axée sur l'offre et non sur la demande ;
- les projections de la population du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2004 ont été introduites ;
- le milieu géographique (urbain, rural) de chaque région est pris en compte ;
- les calculs retiennent la généralisation de l'enseignement avec la prise en compte des objectifs d'achèvement telle que préconisée par la Charte Nationale de l'Éducation et planifiée dans le cadre du programme Najah ;
- la pleine utilisation des capacités des établissements scolaires et sanitaires ;
- les coûts de fonctionnement relatifs à la santé et à l'éducation sont estimés respectivement à partir du coût moyen unitaire d'un lit hospitalier et d'un élève scolarisé pour chaque cycle d'enseignement à partir des données des Départements Ministériels concernés ;
- l'éradication de l'habitat insalubre concerne les bidonvilles, l'habitat non réglementaire, et les logements menaçant ruines ;

- les coûts retenus pour la généralisation de l'accès à l'eau potable et l'éradication de l'habitat insalubre sont ceux des Départements Ministériels et Etablissements Publics concernés ;
- les coûts totaux de construction des établissements sanitaires, des établissements scolaires et des infrastructures routières sont estimés à partir des coûts unitaires;
- un délai raisonnable de deux mandatures est retenu pour la mise à niveau régionale ;
- les calculs ont été établis sur la base du découpage actuel. Toutefois, la méthodologie d'approche reste valable dans le cas de l'adoption d'un nouveau découpage.

1.5 La quantification de l'enveloppe nécessaire pour la mise à niveau régionale

Le tableau suivant présente l'estimation de l'enveloppe totale en milliards de DH pour les deux scénarios (la somme des enveloppes sectorielles destinées à chaque région plus les subventions de santé et de scolarité). Cette enveloppe constitue une quantification en brut n'ayant pas pris en considération une série de programmes sectoriels en cours d'exécution par les Départements Ministériels et les Etablissements Publics concernés. Cependant, il convient, pour une évaluation nette, de tenir compte de ces programmes qui recourent dans une large mesure avec les objectifs assignés par la mise à niveau régionale.

Secteur	Scénario 1	Scénario 2
Santé	26 783	51 689
Education	21 177	30 403
Infrastructures routières	12 500	41 368
Généralisation de l'accès à l'eau potable	11 113	11 113
Généralisation de l'accès à l'électricité	9 515	9 515
Eradication de l'habitat insalubre	38 398	43 918
Subvention de santé et de scolarité	8 345	26 517
Total	127.8 MMDH	214.5 MMDH

1.6 Les avantages et limites de l'approche

L'approche retenue présente un certain nombre d'avantages, dont essentiellement :

- elle permet une correction des déséquilibres et un ajustement des capacités d'accueil des régions à travers le ciblage clair des secteurs prioritaires (éducation, santé, infrastructures et services sociaux de base) ;

- elle donne un contenu concret à la mise à niveau régionale à travers une évaluation cohérente et claire des déficits existants ;
- elle relie étroitement le ciblage des secteurs à l'IDH ;
- elle établit des critères de référence simples ;
- elle identifie clairement les priorités ;
- elle offre la possibilité de décliner les actions par objectif (contractualisation et partenariat) ;
- elle rend possible le rattrapage graduel du retard grâce à un processus continu de convergence.

Cependant, cette approche fondée sur l'offre présente quelques limites dont principalement :

- la non prise en considération de manière intégrale des disparités infrarégionales dans l'évaluation des besoins ;
- la non intégration des volets maintenance, renouvellement des équipements et leurs amortissements ;
- la non prise en compte des budgets affectés aux programmes sectoriels initiés ou en cours d'exécution ;
- les subventions aux populations supposent la stabilité des conditions de vie des ménages pour la décennie en cours.

1.7 Les aspects opérationnels de la mise en œuvre

La CCR propose la mise en place d'un *Fonds de mise à niveau sociale* ; les critères de répartition et les modalités d'éligibilité feront, ultérieurement, l'objet d'un examen approfondi par les structures compétentes et qualifiées. De même, la CCR, en raison du caractère prioritaire inhérent particulièrement à cette mise à niveau, recommande que *l'Etat inscrive les ressources nécessaires annuellement à ce fonds* de manière à les mettre à l'abri des fluctuations conjoncturelles pouvant affecter les finances publiques.

Enfin, concernant les modalités de la mise en œuvre et de conduite du projet, elles seront cadrées dans le modèle général de régionalisation avancée qui sera adopté et qui impliquera autant les instances élues que les services déconcentrés.

La démarche proposée, qui est fondée sur le ciblage prioritaire mais non exclusif des secteurs qui concourent directement ou indirectement à la mise à niveau sociale et au développement régional, intègre parfaitement les engagements internationaux liés à la réalisation de certains OMD et converge dans ses objectifs avec les finalités qui fondent l'INDH.

Plus qu'une finalité de classement, c'est un projet qui traduit le choix politique fort d'un modèle de développement territorialisé qui incorpore la dimension réduction des disparités tout en répondant au défi du développement humain du pays.

2. Les ressources : des ressources conséquentes pour une régionalisation avancée

L'Initiative Royale de régionalisation avancée initie une nouvelle vision du rôle des CL en général et des régions en particulier en matière de développement économique et social. Une telle mission nécessite en conséquence de doter les régions des ressources et moyens suffisants à même d'assurer un standard

qualitatif dans l'offre des services publics, d'accroître les potentialités économiques propres et d'accompagner l'ensemble des autres acteurs susceptibles de contribuer au développement régional.

2.1 Rappel des conclusions du bilan-diagnostic

Le chemin parcouru au cours des trois dernières décennies montre que les CL ont certes contribué à la dynamique du développement économique régional ; néanmoins leur rôle demeure faible comparé aux autres acteurs. Cette contribution relativement limitée interroge surtout l'optimisation des ressources et des emplois des CL.

L'analyse des recettes des CL révèle l'existence de trois sources principales : les ressources propres, les ressources transférées et les ressources émanant de l'emprunt. Les ressources propres des CL contribuent pour 30% des recettes hors excédent en 2009, et se composent de la fiscalité locale, de la parafiscalité et de l'exploitation des produits du domaine. Les recettes transférées aux CL, représentent 51% des recettes hors excédent, il s'agit de la part revenant aux CL dans le produit de l'IS, l'IR (1%), du produit de la TVA (30%), des taxes sur les contrats d'assurance ainsi que des fonds de concours. Les fonds d'emprunt sont évalués à 6% des ressources hors excédent en 2009, ceux-ci proviennent principalement de prêts contractés auprès du FEC.

En 2009, l'ensemble de ces recettes a atteint 31,67 milliards de DH, soit 16,6% des recettes de l'Etat et 4,3% de la richesse nationale. Au regard d'un benchmark international, les ressources locales hors emprunt au Maroc seraient comptées parmi les plus faibles. De même, la part revenant à chaque niveau de décentralisation demeure contrastée. Au titre de l'année 2009, une fraction évaluée à 49% du total des recettes va aux communes urbaines contre 25% pour les communes rurales, 19% pour les provinces et préfectures et 7% seulement pour les régions, soit 0,7% des recettes globales de l'Etat.

Un examen plus détaillé des ressources de ces dernières permet de faire les constats suivants :

- Les recettes de fonctionnement qui globalisent 1.2 milliard de DH, proviennent pour 54% des ressources transférées, soit 660 millions de DH en 2009 (5% des montants transférés à l'ensemble des CL). Les recettes propres pour leur part atteignent 40% des recettes de fonctionnement en 2009.
- Les recettes d'équipement qui s'élèvent à 2.4 milliards de DH sont imputables à 88% aux excédents dégagés lors des exercices antérieurs, soit 2.1 milliards de DH en 2009.
- Les dépenses engagées par les régions ne représentent que 5% des emplois des CL. En matière d'investissement, elles s'établissent à 10% des dépenses d'investissement des CL et se caractérisent par une faible composante économique et sociale (18% des dépenses d'investissements des régions).

Tout concourt à montrer que la situation actuelle des régions, en matière de ressources, notoirement limitées, est en totale inadéquation avec l'objectif que leur assigne le projet de régionalisation avancée et appelle donc à un réexamen profond en vue de les doter de moyens adéquats et suffisants.

2.2 L'identification des besoins

Les besoins des régions sont liés d'une part aux compétences qui leur seront transférées par l'Etat et d'autre part à leurs missions propres notamment pour ce qui a trait à l'emploi, à l'animation, à la promotion de territoires, à la formation professionnelle et au soutien du secteur privé, en particulier les

PME et TPE (foncier, zones industrielles, plateformes logistiques, transport, etc.). En effet, agissant en tant qu'acteurs de développement, intégrateurs, coordonnateurs et animateurs, les régions jouiront d'une prééminence dans le cadre de leurs missions vis-à-vis des autres CL, de même qu'elles seront nécessairement amenées à jouer le rôle d'interface entre l'Etat et les collectivités infrarégionales pour une meilleure définition des besoins et une utilisation plus optimale des ressources.

Ainsi,

- En ce qui concerne les compétences qui seront transférées, *l'Etat doit les accompagner par l'allocation des ressources y afférentes. Un tel principe doit être inscrit dans la loi et une commission ad hoc évaluerait le contenu précis des compétences, le niveau des charges et le volume des ressources ;*
- En ce qui concerne leurs missions propres, et au regard des besoins, la commission a abouti à *la nécessité d'une réforme en profondeur des finances locales (FL).*

2.3 Les impératifs de la réforme des finances locales

Les dispositifs régissant les finances des CL ont connu des améliorations successives depuis 1976. La dernière réforme en date (2009) a constitué un saut qualitatif indéniable mais qui, dans l'ensemble, n'a porté que sur des amendements essentiellement techniques.

Afin d'intégrer les besoins engendrés par la mise en œuvre de la régionalisation avancée et de mettre en cohérence les dispositions de la nouvelle loi organique des finances de l'Etat (LOF) avec celles des finances locales, une réforme globale de celle-ci s'avère nécessaire et doit prendre, notamment, en considération les aspects suivants :

- l'accroissement des ressources pour le financement des nouvelles missions des régions en matière de développement économique et social, notamment en matière de fiscalité locale et de la parafiscalité ;
- la définition des mesures applicables aux transferts ainsi qu'aux dotations de TVA, de solidarité et le cas échéant de péréquation ;
- la simplification des procédures budgétaires applicables aux différents démembrements territoriaux ;
- l'instauration des règles et principes régissant la contractualisation en vue de favoriser la synergie des interventions publiques au niveau local et par la même occasion optimiser l'utilisation des deniers publics.

En attendant la finalisation de ces deux projets (Réformes FL et LOF), la Commission propose dans une phase transitoire *de doter les régions de ressources propres et conséquentes* qui leur permettront d'entamer la mise en œuvre de la régionalisation avancée dans les meilleurs délais possibles.

2.4 La mobilisation accrue des ressources

En matière de mobilisation des ressources, la *Commission recommande* en premier lieu de *ne pas aggraver la pression fiscale actuelle*, mais de procéder à une redistribution des ressources entre l'Etat et les régions.

En effet, la pression fiscale actuelle au Maroc est de 26% (hors prélèvements sociaux). Un niveau que l'Etat compte atténuer à travers notamment la réduction des taux marginaux d'imposition, plus

particulièrement en ce qui concerne l'IR et l'IS (voire également celui de la TVA), tout en élargissant l'assiette fiscale et en éliminant les dérogations.

En second lieu, la Commission recommande de mettre en œuvre dans les meilleurs délais possibles les mesures suivantes :

- *relever la part des régions au titre de l'IR et l'IS de 1% à un minimum de 5% (3.3 MMDH) ;*
- *partager à parts égales, entre l'Etat et les régions, les droits d'enregistrement et la taxe spéciale annuelle sur les véhicules automobiles (TSAVA) (3.25 MMDH) ;*
- *faire bénéficier les régions de manière permanente d'une partie du produit de la TVA qui serait affectée exclusivement à des programmes d'investissement ;*
- *relever la part des régions dans la taxe sur les contrats d'assurance de 13% à 25% (160 MDH) ;*
- *élargir au profit des régions le champ de la fiscalité locale et de la parafiscalité (aéroports, autoroutes, les écotaxes, rémunération de services rendus,...).*

Ces recommandations permettront de faire passer les ressources annuelles totales des régions d'un niveau actuel de 1.5 MMDH à un minimum de l'ordre de 8 MMDH (base 2009).

Ce renforcement des ressources des régions implique nécessairement une capacité future d'emprunt plus conséquente. Partant du fait que les projets bancables des régions (sécrétant leurs propres cash-flow) peuvent être financés par le secteur bancaire, d'autant plus que l'emprunt ne représente actuellement que 5% des ressources globales hors excédent, la *Commission recommande d'élargir les capacités du Fonds d'équipement communal (FEC)* et de l'amener à concourir, sur certaines opérations, avec le secteur bancaire.

L'option de recours par les régions au marché obligataire intérieur, et plus tard extérieur, peut être envisagée à condition toutefois que celles-ci se préparent à l'introduction de notations pour leurs émissions, au même titre que l'Etat.

La Commission suggère enfin la mise en place de Fonds d'investissement, mixtes et/ou privés, qui pourraient contribuer également aux programmes de développement régionaux.

2.5 La valorisation du potentiel existant

En matière de valorisation du potentiel existant, la Commission émet les recommandations suivantes:

- *Au niveau du recouvrement : les efforts de recouvrement et de mise à jour des éléments d'identification des contribuables sont d'autant plus urgents qu'un potentiel fiscal conséquent semble exister, comme en témoigne l'étude sur le potentiel fiscal de la région de Casablanca citée dans la première partie du rapport. A cet effet, la mise en place d'un cadre partenarial entre les CL et l'Etat, en particulier par la gestion de l'assiette par la DGI et le recouvrement par la TGR, pourrait s'avérer un moyen efficace pour introduire plus d'objectivité et maximiser le rendement de la fiscalité locale. La gestion de ces services par l'Etat pour le compte des régions devrait faire l'objet d'une rémunération juste et équitable. Dans cette optique, certaines simplifications peuvent être introduites au niveau des procédures, en attendant la mise en œuvre de la réforme des finances locales.*
- *Au niveau de la base imposable : dans l'objectif d'améliorer les revenus issus de la fiscalité locale, la base imposable doit être régulièrement réévaluée. De même et en vue de dépasser l'étroitesse de la matière imposable, il est opportun de procéder à sa diversification.*

- *Au niveau de l'harmonisation de la fiscalité locale avec la fiscalité nationale* : elle permettra, à l'instar du rapport annuel sur les dépenses fiscales produit par l'Etat, d'évaluer l'ensemble des dérogations fiscales locales en vue d'en mesurer l'impact sur les budgets des CL. Cette évaluation constitue un instrument de réorientation de la politique de promotion des activités économiques, d'élargissement de l'assiette fiscale et, in fine, d'amélioration des ressources.
- *Au niveau des recettes domaniales* : une modernisation du cadre juridique est nécessaire afin de permettre la mise en œuvre d'une comptabilité rigoureuse à même de rendre compte régulièrement de la valeur effective du patrimoine. A cet effet, le *recensement exhaustif du patrimoine foncier s'avère essentiel*. Au-delà de son importance sur le plan des recettes, l'assise foncière des régions est également primordiale en ce qui concerne la mobilisation de l'offre foncière.

Par ailleurs, les régions devraient avoir la possibilité de gérer activement leurs trésoreries en vue de disposer de ressources additionnelles.

2.6 Le renforcement des ressources humaines

Le renforcement des ressources des régions implique indéniablement un renforcement de l'encadrement au niveau régional. Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité que les régions seront appelées à gérer des ressources importantes ainsi qu'à concevoir, mettre en œuvre et suivre leurs projets de développement. La Commission recommande en conséquence de *mettre en place des conditions susceptibles de rendre plus attractive la fonction publique locale* (harmonisation des conditions de travail, systèmes de rémunération et de notation, formation continue, recrutements sous contrats, etc.), ainsi que *d'introduire un cadre moderne de gestion des ressources humaines* prenant en compte la productivité et la performance.

3. La péréquation et les transferts de ressources : l'exigence d'une solidarité territoriale

3.1 Les orientations et principes directeurs

Le renforcement de la régionalisation génère naturellement un besoin accru de solidarité territoriale. En effet, au Maroc comme dans de nombreux pays, la concentration des lieux de production de la richesse est telle que les régions ne seront pas toutes en mesure de couvrir leurs besoins de dépenses par leurs ressources propres. A cette disparité des revenus, s'ajoute la grande diversité géographique qui implique, pour certaines régions, des coûts de fourniture des services publics plus élevés. Il s'agit notamment des régions montagneuses où le désenclavement des populations est généralement très onéreux et des régions désertiques ou semi-désertiques où la répartition de la population est fortement dispersée.

Pour répondre à cet impératif de solidarité territoriale, les solutions mises en place dans les différents pays sont le résultat d'un long cheminement propre, reposant, en règle générale sur le transfert d'une partie des ressources de l'Etat central vers les niveaux infranationaux. C'est ce qui explique la croissance des ressources transférées de l'Etat vers les collectivités locales dans les pays marqués par une décentralisation avancée. C'est ainsi qu'ils représentent 60% des ressources des CL dans les économies émergentes, et 30% dans les pays de l'OCDE.

Le succès de la régionalisation repose aussi sur une réforme du système de transfert des ressources. Or, la conception d'un mécanisme de transferts budgétaires entre administrations est l'une des tâches les

plus épineuses qui soient dans le domaine des finances publiques. La manière dont un mécanisme est conçu repose souvent sur un ensemble complexe de variables où participent à la fois des choix politiques, des principes économiques et des raisons historiques. Elle reste ainsi difficilement transposable d'un pays à l'autre.

Le projet de régionalisation avancée conformément aux orientations du discours de Sa Majesté Le Roi du 3 janvier 2010, implique la mise en place d'un système de solidarité qui dépasse largement le cadre étroit et parfois étriqué de la péréquation laquelle renvoie généralement à la convergence des ressources et/ou charges financières des régions les plus pauvres vers la moyenne nationale. Or, comme le Maroc se caractérise par une grande concentration géographique de la richesse et par des contrastes notoires dans sa composition géographique, la moyenne nationale peut se situer à un niveau tel qu'elle n'assure pas le strict minimum des prestations sociales aux populations car en pratique et à titre d'exemple, la définition de normes de dépenses des principaux services fournies par les CL est génératrice de déséquilibre du fait que le coût d'une dépense n'est pas le même pour toutes les CL surtout celles qui sont localisées dans des espaces aux conditions géographiques très contraignantes.

Dans une logique de gradualité, la CCR considère qu'il est tout indiqué de *chercher d'abord à hisser les régions les plus pauvres à un niveau de vie minimum* avant d'adopter une logique de convergence des ressources. C'est pour cette raison qu'elle a proposé la mise en place du fonds de mise à niveau qui permettra de par sa conception d'élever les indicateurs des régions retardataires dans des domaines qui relèvent des droits fondamentaux des citoyens notamment la santé et l'éducation. De même, elle estime *prématuré de mettre en place des mécanismes de péréquation horizontale en raison des limites structurelles prévalant actuellement et qu'elle porte son choix sur la mise en place d'un fonds de mise à niveau sociale qui a été décrit ci-dessus.*

En parallèle, elle propose la mise en place de deux autres mécanismes susceptibles de renforcer la solidarité régionale. D'abord, *une révision des modalités de répartition des transferts dans l'objectif de renforcer leur pouvoir péréquatif et ensuite l'instauration d'un fonds de solidarité pour les régions qui enregistrent les retards les plus importants.*

3.2 Rappel du bilan de l'évaluation du système de transfert des ressources aux régions

Le système de transfert au Maroc est un système vertical qui permet de transférer des ressources financières de l'Etat aux régions, en vue de combler le gap entre les ressources dont elles disposent et le coût inhérent aux attributions qui leur sont dévolues. Le système actuel se caractérise par :

- des ressources relativement limitées. En effet, les régions ne bénéficient que de 5% du volume des ressources transférées à l'ensemble des CL ;
- la volatilité des ressources transférées liée aux fluctuations des fonds disponibles pour le transfert ;
- l'effet péréquatif limité du système de transfert actuel se traduit, d'une part, par un rapport entre le transfert le plus élevé et le moins élevé s'élevant à 18, et par une faible corrélation entre les ressources transférées par habitant et l'IDH, d'autre part. Aussi, *les transferts aux régions ne semblent pas contribuer pleinement à la réduction des disparités territoriales en matière de ressources financières*, comme le montre l'examen du coefficient de variation des ressources transférées par habitant en 2009 qui passe de 0,5 à 1,1 après les transferts.

Quelle marge de manœuvre offre le système de répartition pour un nouvel ajustement ? Quelle clé de répartition serait appropriée ? Quel mode et modalité d'éligibilité à retenir ? Sur toutes ces questions, la CCR a manqué de visibilité, de connaissance en données et d'outils de mesure adéquats qu'exige ce travail. A lui seul, ce champ assez sensible exigerait la conduite d'un état des lieux précis mesurant avec objectivité à la fois les inégalités des ressources et des charges. Pour ce faire, il est non seulement essentiel de connaître les nouvelles attributions dont seront dotées les régions, mais d'être en mesure d'évaluer les coûts inhérents à ces attributions et l'ampleur des ressources additionnelles.

C'est pour cette raison que la CCR s'est limitée dans ses recommandations aux principes et objectifs à observer pour cette révision.

3.3 Les voies de progrès

De ces premiers constats se dégagent les principales pistes de réformes à mettre en place lors de la révision des mécanismes de transfert des ressources et qui doivent permettre d'atteindre les objectifs suivants :

Renforcer les effets péréquatifs des transferts : la CCR préconise *une révision des critères de répartition actuels pour intégrer des modalités plus péréquatives*. Il s'agit d'ajouter aux critères actuels que sont le critère forfaitaire, le critère de la population et celui de la superficie des critères susceptibles de réduire les disparités observées, tels que le critère du potentiel fiscal, à l'instar des mécanismes de répartition appliqués aux autres CL. D'autres critères peuvent être suggérés sur la base de leurs corrélations avec les coûts des attributions des régions. Cependant, il s'avère généralement difficile de procéder à cet exercice pour certaines fonctions telles que l'animation économique des territoires ou pour les fonctions mutuellement exercées par l'Etat et la région. Comme signalé auparavant, ce choix ne peut être effectué que sur la base d'études empiriques approfondies confiées à une commission technique.

Toutefois, la CCR insiste sur la nécessité de la *mise en place ultérieurement d'un fonds de péréquation* dès que les prérequis nécessaires seront remplis.

Utilisation des transferts basés sur les résultats : par ailleurs, la CCR recommande *l'utilisation de transferts basés sur les résultats*, pour en accroître l'efficacité car à partir du moment où les ressources additionnelles dont bénéficieront les régions seront retirées à l'Etat, l'efficacité n'est de mise que si les retombées de ces transferts sont supérieures ou égales à ce qui était obtenu par l'Etat. En effet, les expériences internationales ont prouvé l'efficacité de ce mécanisme et notamment dans les pays en développement. Ce type de transferts incite à améliorer la performance du fait qu'il subordonne l'accès aux financements et leur taille aux résultats obtenus par les régions.

Dans la même optique, il s'agit de *remplacer le contrôle rigoureux ex ante par des incitations fortes axées sur la performance, couplées avec un suivi et une évaluation ex post*. Les critères de performances pourraient porter par exemple sur des indicateurs simples tels que le nombre de salles de classes ou de lit d'hôpitaux à réaliser ou plus complexes relatifs à la présentation de rapports d'audit sans réserve, la soumission de plans de développement, la transparence et l'accès sans restriction des administrés à la préparation de la planification et de l'établissement du budget, etc.

Mise en place d'un Fonds de Solidarité Régionale : le contexte actuel du Maroc fait que certaines régions continueront à faire face à des charges dont le coût dépasse de loin la moyenne nationale. Tel est le cas notamment des régions pauvres, enclavées (montagneuses, arides ou semi-arides) et/ou à caractère spécifique (géostratégique par exemple) dans lesquelles la mise en place de services et infrastructures de base nécessite des ressources dépassant généralement les moyens mis à leur disposition. Dans ces conditions, la CCR juge impératif *la mise en place d'un fonds de solidarité* à même de soutenir ces régions et assurer une dignité et une équité territoriale à l'ensemble des citoyens quel que soit leur lieu de résidence.

Cet objectif de solidarité, devra être conçu essentiellement au profit des régions les plus défavorisées, et privilégiant *l'offre de services et d'infrastructures à caractère économique* dont la rentabilité à court terme pouvant être faible. Ce mécanisme permettra ainsi de renforcer les potentialités économiques des territoires dans le respect des choix locaux pour la valorisation des richesses naturelles, culturelles et historiques qui leur sont propres.

Par ailleurs, la CCR estime que le fonds de solidarité devrait naturellement se fonder sur *un concours vertical de l'Etat vers les régions concernées* : toutefois, elle propose, dans une première étape, qu'un prélèvement de 10% sur les ressources additionnelles allouées aux régions, puisse constituer ainsi une *dotation de départ*. De même, la CCR propose que la définition des modalités et des critères qui doivent présider à la répartition de ces fonds soient définis par une commission ad hoc.

Toutefois pour éviter que ce mécanisme ne puisse revêtir un caractère caritatif ou d'assistanat pérenne, la CRR insiste sur la mise en place d'un *système à caractère évolutif et dynamique*, pour que ses modalités d'allocation s'ajustent continuellement à l'évolution temporelle des disparités régionales.

En définitive, l'approfondissement du processus de régionalisation au Maroc inciterait à la redéfinition d'un *système de transfert de ressources « maroco-marocain » s'articulant autour de la mise à niveau sociale et de la solidarité territoriale, dans le respect des spécificités régionales*.

4. Les mesures d'accompagnement

4.1 La contractualisation : un mécanisme de gouvernance publique

Au Maroc, les pratiques contractuelles ou conventionnelles existent sous des formes variées sollicitant à la fois des partenaires publics et privés. Elles revêtent des formes allant des contrats programmes sectoriels à des contrats entre l'Etat et les collectivités locales ou les entreprises publiques, aux mécanismes de financement conventionnel d'organismes non gouvernementaux, ou encore à des contrats de ville engageant à la fois l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé.

L'analyse de ces expériences montre qu'en règle générale, elles ne reposent pas toujours sur un cadre institutionnel précis, ne déclinent pas une politique clairement formulée avec des objectifs mesurables qui font l'objet d'un suivi et d'une évaluation et elles n'assurent pas la participation réelle de tous les intervenants.

Dans le cadre de la régionalisation avancée, la répartition des missions entre l'Etat et les collectivités locales appelle à une plus grande synergie dans la mise en œuvre des politiques publiques, à plus de convergence dans les actions des différents intervenants et à davantage de mutualisation des forces et des moyens au service d'une action plus efficiente.

Dans cette optique, *la commission affirme que la contractualisation constitue un outil moderne de définition des règles* de « vie en commun » entre les partenaires, de responsabilisation des acteurs aussi bien les élus, les représentants de l'Etat que les services déconcentrés, d'amélioration de la gestion publique et de simplification des procédures. Ainsi, la contractualisation répond à la fois à l'objectif de l'efficacité et de la crédibilité des actions publiques.

La commission considère que la modernisation de l'action publique dans le cadre de la régionalisation avancée *favorise le couplage de la notion de contrat avec la décentralisation* permettant ainsi l'apparition de nouveaux réseaux et de nouveaux acteurs publics.

4.1.1 La contractualisation : la région acteur majeur dans le processus

La commission considère que *les régions vont devoir constituer le principal espace d'articulation des politiques publiques*, dans leur déclinaison régionale. Ainsi, la relation contractuelle Etat-Région devrait s'insérer dans un mécanisme permettant à la région de se placer comme un vis-à-vis incontournable pour encadrer les actions structurantes auxquelles les provinces et les communes sont appelées à s'associer. *Il échoira donc à la région la compétence en matière de contractualisation vis-à-vis de l'Etat d'une part et vis-à-vis des autres niveaux de CL d'autre part*. La région serait ainsi le lieu de coordination, de conception et de finalisation des propositions communes à caractère économique, social et culturel avant leur soumission à l'Etat.

De la même manière, les régions peuvent mettre en œuvre des politiques de contractualisation avec des entreprises publiques, notamment celles qui mènent des programmes nationaux à vocation territoriale (PERG, PAGER, PNRR, PACTE, VSB...) ou les Départements Ministériels ayant finalisé des programmes sectoriels.

Dans cette perspective, il serait nécessaire que *les régions élaborent*, en concertation avec les autres niveaux infrarégionaux, *des stratégies de développement propres à leurs territoires* qui donneraient un contenu valable aux politiques de contractualisation.

4.1.2 La contractualisation : prérequis et champs d'application

L'efficiencia de cette démarche contractuelle appelle deux prérequis : *l'affirmation d'un représentant unique de l'Etat au niveau local et une politique de déconcentration élargie* en vue d'assurer la cohérence et l'unité de l'action publique. Le représentant de l'Etat devrait garder ainsi un rôle d'animation, d'appui, de suivi et d'accompagnement.

De même, la CCR considère que cette démarche contractuelle doit :

- *porter par priorité sur les domaines clés pour éviter la dispersion des efforts et des moyens ;*
- *être explicite sur les objectifs de l'accord, sur le calendrier opérationnel et les conditions de financement des opérations programmées ;*
- *décliner de façon aussi précise et chiffrée que possible des engagements des parties prenantes pour permettre le reporting, le suivi et l'évaluation adéquats.*

4.1.3 Le dispositif de suivi et d'évaluation

Dans le cadre de cette démarche contractuelle, la CCR recommande que *le processus de suivi et évaluation soit confié à une instance nationale indépendante du pouvoir politique* pour lui permettre d'exercer ses missions avec toute l'objectivité et la neutralité requises. Cette instance est tenue de produire un rapport annuel d'évaluation à soumettre aux institutions nationales concernées.

Par ailleurs, la CCR recommande que *les comptes des régions fassent l'objet de certification* par des auditeurs externes indépendants. Ce dispositif implique une série de prérequis :

- la prédétermination des critères et des standards à appliquer : on doit fixer des critères objectifs et aisément vérifiables afin d'éviter toute forme d'évaluation subjective ;
- la supervision ne doit pas prendre la forme d'un contrôle d'opportunité de l'action des collectivités régionales ou locales.

4.2 Le renforcement de la place du secteur privé

Malgré l'amélioration significative de l'environnement de l'entrepreneuriat au Maroc, des contraintes de nature à entraver le développement du secteur privé subsistent encore. En effet, l'accès au foncier, la concurrence déloyale du secteur informel, l'accès au financement, la formation et la qualification des employés, le système judiciaire ainsi que la corruption représentent de sérieuses entraves à l'environnement des affaires.

Convaincue du rôle du secteur privé en tant qu'acteur majeur dans les processus de développement économique et social et par la nécessité de promouvoir un secteur moderne, compétitif et performant, la CCR préconise les mesures suivantes :

La problématique du foncier

- *l'accélération du programme gouvernemental de réhabilitation prioritaire des zones d'activités économiques et de mise à disposition de l'offre foncière;*
- *l'engagement d'une réflexion approfondie autour de la complexité du statut actuel du foncier et la définition d'une politique foncière nationale;*
- *l'adoption par les CL des démarches suivies au niveau de l'Etat en matière de gestion de patrimoine ;*
- *la mise à disposition et l'actualisation des bases de données relatives au foncier.*

La formation professionnelle

- *l'implication accrue des régions et du secteur privé dans le développement du dispositif de formation à travers des partenariats avec l'OFPPPT;*
- *l'adaptation des formations aux spécificités et aux besoins locaux ;*
- *le renforcement et la crédibilisation de l'offre de formation privée à travers la consolidation de la concurrence entre les prestataires, l'amélioration de la qualité des formations et la mise en place d'un système d'accréditation.*

Le système judiciaire

- *la réduction de la durée d'exécution des procédures;*
- *une meilleure qualification et spécialisation des tribunaux de commerce;*
- *l'instauration des centres régionaux de médiation et d'arbitrage ;*
- *la modernisation du système de diffusion et de communication.*

Le partenariat stratégique régional public-privé

Corrélativement à leur mission en matière de *définition des stratégies régionales* et d'impulsion de la dynamique du développement territorial, les régions devront jouer le rôle *d'appui direct au secteur privé, d'analyse et de veille économique, et d'animation d'un espace de concertation* entre les représentants des autorités publiques, du secteur privé et de la société civile. A cet effet, *les régions doivent être dotées d'instances de concertation* non seulement pour réaliser et partager les diagnostics des territoires qui constitueront les bases *des Partenariats Public-Privé efficaces, mais aussi pour favoriser l'émergence et l'intégration de réseaux et de groupes d'entreprises, en encourageant toutes les formes d'échanges d'informations, d'adoption de normes collectives, ou de programmes communs, ainsi qu'en facilitant l'acquisition et la diffusion des connaissances.*

4.3 Le système d'information statistique

Le Système National d'Information Statistique (SNIS) qui assure aujourd'hui au niveau central la production, l'analyse, le traitement et la diffusion des principales statistiques publiques tant au niveau agrégé (système de comptabilité nationale, statistiques nationales) que désagrégé (statistiques régionales), *est appelé à se mettre à niveau* afin de contribuer de manière efficiente à la mise en œuvre de la régionalisation élargie.

4.3.1 Le SNIS régionalisé : un système encore à ses débuts

Concomitamment aux avancées importantes dans le domaine de la production de l'information statistique et des comptes nationaux selon les standards internationaux, plusieurs opérations statistiques d'envergure nationale intégrant la dimension régionale et parfois locale ont été réalisées par le Haut Commissariat au Plan (HCP) au cours des dernières années.

Plus récemment, le HCP a entrepris une stratégie de développement statistique visant la mise en place d'un dispositif de confection des comptes régionaux conformément aux principes du système de comptabilité nationale en vigueur (SCN 1993, SCN 2008 dans l'avenir). Les résultats de la première étape de ce travail relatif aux comptes nationaux (base 1998) des deux années 2004 et 2007 ont été élaborés et diffusés en 2010 et ont porté, particulièrement, sur le Produit Intérieur Brut Régional ventilé par secteurs d'activités (l'activité économique a été divisée en 13 branches), et sur les dépenses de consommation finale régionale des ménages. Dans une deuxième étape, les travaux sont en cours au HCP afin de compléter les diverses composantes des comptes régionaux conformément aux exigences de la comptabilité nationale.

4.3.2 L'instauration d'un système régional d'information statistique

La situation de la statistique régionale reste cependant marquée en grande partie par des insuffisances qui affectent la qualité des informations, leur disponibilité et leur exhaustivité. Face à un tel constat, la CCR recommande la mise en œuvre d'actions de court et moyen termes.

Actions de court terme :

- instituer une programmation pluriannuelle des opérations statistiques, dans la perspective de changer l'année de base des comptes nationaux et des indices statistiques tous les cinq ans au lieu de dix ans ;
- élargir les échantillons de certaines enquêtes pour assurer la représentativité des données au niveau spatial et disposer d'informations nécessaires à l'établissement des comptes régionaux ;

- mettre en place un répertoire d'entreprises et de leurs établissements ainsi qu'un identifiant unique en activant l'adoption et la mise en œuvre des textes législatifs déjà élaborés par le HCP ;
- veiller au renforcement des effectifs qualitativement et quantitativement aux niveaux central et régional.

Actions de moyen terme :

Ces actions viseraient l'amélioration des sources statistiques administratives (en introduisant les dimensions régionale et territoriale), ainsi que l'institution de l'obligation d'accessibilité à de telles données (statistiques fiscales, comptes d'entreprises, comptes publics,...).

Un tel chantier met en évidence la nécessité d'élaboration d'une nouvelle réglementation statistique et de mise en place d'un nouvel organe de coordination statistique (projet déjà entamé) par la création du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS).

4.4 La loi organique des finances

Le projet de réforme de la loi organique des finances (LOF) n'a pas manqué de prendre en compte les impératifs du projet de régionalisation avancée. A cet effet, les principes retenus visent :

- une meilleure lisibilité de l'information sur la répartition territoriale des crédits alloués à chaque programme : ressortir les efforts budgétaires consentis pour chacune des régions ;
- une présentation budgétaire adéquate pour favoriser la contractualisation et le partenariat avec les acteurs locaux et renforcer la déconcentration administrative au service du développement local ;
- une déclinaison des objectifs et des indicateurs de performance au niveau régional.

La mise en œuvre de ces principes se fera à travers les instruments suivants :

- l'automatisation de la délégation des crédits aux services déconcentrés à partir de l'introduction de la dimension régionale des crédits ;
- l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires dans le redéploiement des crédits au sein d'un même projet/action, entre projets/actions d'un même programme et d'une même région, ainsi qu'entre régions d'un même programme ;
- la contractualisation des rapports entre services centraux et déconcentrés par la définition de la chaîne des responsabilités en explicitant les objectifs opérationnels et les résultats attendus des interventions.

Les voies empruntées par ce projet de LOF visent davantage à impulser une nouvelle dynamique à la politique de déconcentration de l'Etat.

Dans le cadre de la régionalisation avancée, la CCR considère que la LOF doit mettre en place les instruments de la nouvelle gouvernance financière territoriale, à travers :

- l'intégration des principes de partage des ressources fiscales entre l'Etat et ses démembrements territoriaux et de transfert des ressources parallèlement au transfert d'attributions ;
- l'institution du principe de solidarité et de péréquation financière ;
- l'introduction des bases de l'évaluation des politiques de soutien de l'Etat aux structures régionales et infrarégionales (contractualisation) ;

- *l'intégration des dispositions relatives aux procédures budgétaires régissant les relations financières entre l'Etat et les régions ;*
- *la mise en place de la programmation pluriannuelle d'investissement selon les objectifs stratégiques régionaux.*

En parallèle, la cohérence de l'action publique exige *l'adaptation du cadre régissant les finances des régions avec les nouvelles dispositions de la LOF*. Ainsi et à titre d'exemple, la programmation pluriannuelle doit se faire dans des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) régionaux, élaborés par chaque région, et dans un CDMT global consolidant l'ensemble des besoins exprimés avec une mise en cohérence des possibilités de financement.

De même et pour les besoins du suivi et de l'évaluation, *chaque région devrait produire un rapport régional de performance*, consolidé dans un rapport annuel de performance des régions qui doit être *soumis au Parlement avec le projet de loi de finances* en vue de rendre compte de l'usage des transferts de l'Etat au niveau territorial.

Conclusion

A travers les larges développements consacrés à la régionalisation du point de vue économique et social nous avons pu constater que le Maroc continue à être marqué par la persistance de réelles inégalités régionales. La répartition de la richesse par région se caractérise par une forte concentration sur le littoral, de Tanger à Agadir (le Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Souss-Massa-Drâa, Tanger-Tétouan et Marrakech-Tensift-Al Haouz). Au plan social, ces mêmes inégalités touchent les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'accès aux services de base (l'eau potable, l'électricité et le logement).

De même, l'examen des finances locales révèle un fait saillant : la situation actuelle des CL et en particulier celle des régions en matière de ressources est en inadéquation avec les objectifs que pourrait leur assigner le projet de régionalisation avancée. Parallèlement à cette faiblesse, d'autres dysfonctionnements ont été identifiés. Ils se rapportent au recouvrement, au potentiel fiscal, à l'emprunt ainsi qu'aux ressources humaines et aux procédures budgétaires. Autant de contraintes à effet inhibant sur les marges de manœuvres des collectivités locales pour offrir des services publics en quantité et qualité suffisantes et de contribuer pleinement au développement économique et social des territoires dans le cadre de la régionalisation avancée.

Par conséquent, une mise à niveau sociale permettant de résorber les déficits majeurs dans la santé, l'éducation, les infrastructures routières, l'accès à l'eau potable, à l'électricité et au logement social, s'impose comme une action déterminante. Toutefois, elle ne pourra pas à elle seule garantir une équité régionale. Elle doit être confortée par l'exploration et la mise en place de mécanismes de solidarité efficaces, incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionales, et en mesure de contribuer à l'atténuation des effets liés à la concentration de la richesse, au retard de développement ainsi qu'aux particularités géographiques et démographiques caractérisant certaines régions.

De même, le renforcement significatif de la capacité des régions à s'inscrire pleinement dans le projet de régionalisation avancée paraît tributaire, dans une large mesure, des diverses réformes et mesures qui seront engagées pour la valorisation, l'optimisation et la diversification des ressources financières des collectivités pour l'exercice de leurs nouvelles missions. La crédibilité politique de la région suppose un niveau de ressources nettement supérieur à celui qui existe aujourd'hui pour animer et mettre en

mouvement le développement économique et social avec l'appui et l'implication des acteurs locaux dont, plus particulièrement, le secteur privé. Ce saut qualitatif nécessaire devrait aussi toucher les procédures qui appellent une rénovation pour ouvrir le champ à la promotion de la politique contractuelle et pour fournir une base réelle à la déconcentration. Il y a là un vaste programme qui demandera plusieurs années et dont le déploiement devrait être emprunt d'une double exigence : la lisibilité et la progressivité.

En définitive, pour ambitieuses qu'elles puissent paraître, les différentes recommandations de la CCR relatives à ce champ d'analyse demeurent malgré tout marquées par un grand souci de réalisme et de souplesse dans la mesure où elles ont été déterminées à la lumière de l'importance des évolutions institutionnelles et fonctionnelles du chantier et les marges offertes par le cadre macro-économique et les finances publiques pour soutenir une réforme de cette ampleur.

Réformes législatives et réglementaires requises par la mise en œuvre des propositions

Thématique	Axe de réforme	Nature du texte support	Textes de référence dans la législation en vigueur
Mise à niveau régionale	Création d'un fonds de mise à niveau sociale	Loi	Loi de finances
	Institution du principe de transfert des ressources parallèlement au transfert d'attributions	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Partage des impôts nationaux entre l'Etat et les régions	Loi	Loi de finances
	Définitions des critères de répartitions des impôts nationaux	Décret	Critères régis actuellement pour le cas de la TVA par la circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 49 du 1/1/1996
	Revalorisation et diversification de la fiscalité locale	Loi	Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des CL promulguée par le Dahir 1-07-195 du 30 novembre 2007
Mise à niveau des ressources	Harmonisation de la fiscalité locale et nationale	Loi	Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des CL promulguée par le Dahir 1-07-195 du 30 novembre 2007
	Gestion de la fiscalité locale par les services de l'Etat	Convention de partenariat	---
	Amélioration de la participation de la parafiscalité au financement des budgets des régions	Décret	- Loi n° 30-89 relative à la fiscalité des CL maintenue en vigueur à titre transitoire par la loi n° 39-07 - L'article 31 de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL prévoit que les redevances et rémunérations pour services rendus sont instituées par voie réglementaire
	Modernisation du cadre juridique régissant le domaine (Patrimoine)	Lois	- Dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du domaine public - Dahir du 19 octobre 1921 sur le domaine municipal - Dahir du 28 juin 1954 relatif aux domaines des communes rurales - Un projet de loi est en cours d'examen
	Elargissement des capacités du FEC	Loi	Loi n° 31-90 portant réorganisation du FEC promulguée par le Dahir n° 1-92-5 du 5 août 1992
	Recours des régions au marché obligataire et aux fonds d'investissement	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Gestion active de la trésorerie	Décret	Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL

Développement des capacités de gestion	Refonte de la fonction publique locale	Loi et décret d'application	Actuellement le personnel local des CL est régi par le Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique et le décret 2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal
	Externalisation de la gestion des services publics	Arrêtés	Le Décret n° 2-06-362 du 9 août 2006 pris pour l'application de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics prévoit que les formes et les modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence ainsi que les contrats-types de gestion déléguée des services publics des CL sont fixés par arrêté du Ministre de l'Intérieur
Solidarité territoriale	Création d'un fonds de solidarité	Loi	Loi de finances
	Institution du principe de solidarité et de péréquation financière	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
Mise à niveau du cadre budgétaire	Intégration des dispositions relatives aux procédures budgétaires régissant les relations financières entre l'Etat et les régions	Lois	- Loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances promulguée par le Dahir n° 1-98-138 du 26 Novembre 1998 - Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Harmonisation avec le cadre budgétaire de l'Etat	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
	Renforcement des instruments de programmation pluriannuelle	Arrêté	L'article 14 de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL prévoit que les modalités d'élaboration de la programmation pluriannuelle sont fixées par arrêté conjoint des Ministres de l'Intérieur et des Finances
	Refonte de la nomenclature budgétaire	Circulaire	Circulaire conjointe des Ministres de l'Intérieur et des Finances n° 171 du 17 décembre 1999
	Simplification de prévisions budgétaires	Circulaire	Circulaire du Ministre de l'Intérieur relative aux mesures devant présider à l'élaboration des budgets des CL
	Simplification des procédures d'exécution	Décret	Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL
	Assainissement des reports de crédits	Loi	Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009
Mutualisation des actions	Loi et décret d'application	- Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009 - Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL	

Mise en œuvre de la politique de contractualisation	Décret	---
Institution d'une instance nationale de suivi et d'évaluation	Loi	---
Certification des comptes par des auditeurs externes indépendants	Loi et décret d'application	- Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des CL promulguée par le Dahir n° 1-09-02 du 18 février 2009 - Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL
Mise en place du système d'information statistique régional	Lois et décrets d'application	- Décret n° 2-07-1298 du 15 novembre 2007 relatif aux attributions du Haut Commissaire au Plan - Décret n° 2-02-397 du 17 juillet 2002 fixant les attributions et l'organisation du Ministère de la Prévision Economique et du Plan - Décret royal portant loi n° 370-67 du 5 août 1968 relatif aux études statistiques (COCOES) - Décret royal portant loi n° 371-67 du 3 septembre 1968 fixant la composition et l'organisation du COCOES
Institution de l'observatoire des finances locales	Décret	Décret n° 2-09-441 du 3 janvier 2010 portant règlement de la comptabilité publique des CL
Régionalisation des politiques d'incitation au secteur privé	Loi	Loi n° 18-95 formant Charte de l'investissement promulguée par le Dahir n° 1-95-213 du 8 novembre 1995
Mise en place d'un répertoire d'entreprises et de l'identifiant unique	Décret	Un projet de décret est en cours d'examen (projet de décret relatif à la création de l'Identifiant Commun de l'Entreprise - ICE)
Mise en place d'un système d'accréditation	Arrêtés	Le décret n° 2-09-717 du 17 mars 2010 pris pour l'application de la loi n° 01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur prévoit que les accréditations sont accordées par le Ministre de l'Enseignement Supérieur
Réforme des statuts du foncier	Lois	- Dahir du 2 juin 1915 relatif à la législation applicable aux immeubles immatriculés - Dahir du 1 juillet 1914 sur le domaine public - Dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du domaine public
Simplification des procédures d'exécution judiciaire	Lois	- Loi n° 15-95 formant Code de commerce promulguée par le Dahir n° 1-96-83 du 1er août 1996 - Loi n° 53-95 instituant des juridictions de commerce promulguée par le Dahir n° 1-97-65 du 12 février 1997 - Dahir portant loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974 approuvant le texte du Code de procédure civile
Renforcement des systèmes de formation juridique pour les tribunaux de commerce	Loi	Loi n° 09-01 relative à l'Institut Supérieur de la Magistrature promulguée par le Dahir n° 1-02-240 du 3 octobre 2002
Instauration des centres régionaux de médiation et d'arbitrage	Loi	Dahir portant loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974 approuvant le texte du Code de procédure civile

Liste des abréviations

CCR	:	Commission Consultative de la Régionalisation
CDMT	:	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CL	:	Collectivités Locales
CNIS	:	Conseil National de l'Information Statistique
CSC	:	Centres de Santé Communaux
CSCA	:	Centres de Santé Communaux avec Accouchement
CSU	:	Centres de Santé Urbains
CSUA	:	Centres de Santé Urbains avec Accouchement
DGI	:	Direction Générale des Impôts
DR	:	Dispensaires Ruraux
FEC	:	Fonds d'Équipement Communal
FL	:	Finances Locales
HCP	:	Haut Commissariat au Plan
IDH	:	Indice de Développement Humain
INDH	:	Initiative Nationale pour le Développement Humain
IR	:	Impôt sur le Revenu
IS	:	Impôt sur les Sociétés
LOF	:	Loi Organique des Finances
OCDE	:	Organisation de la Coopération et du Développement Economiques
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	:	Organisation Mondiale de la santé
OFPPT	:	Office de la Formation Professionnelle et de la Promotion du Travail
PACTE	:	Programme d'Accès Généralisé aux Télécommunications
PAGER	:	Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales
PERG	:	Programme d'Electrification Rurale Globale
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PME	:	Petites et Moyennes Entreprises
PNRR	:	Programme National des Routes Rurales
SCN	:	Système de Comptabilité Nationale
SNIS	:	Système National d'Information Statistique
TGR	:	Trésorerie Générale du Royaume
TPE	:	Toute Petite Entreprise
TSAVA	:	Taxe Spéciale Annuelle sur les Véhicules Automobiles
TVA	:	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VSB	:	Programme Villes Sans Bidonvilles

Régionalisation avancée et découpage régional

I. Considérations générales sur la démarche

Dans le projet de réforme en cours en vue d'une régionalisation avancée, le découpage du territoire national en unités géographiques et spatiales (c'est-à-dire en régions) représente la facette matérielle la plus marquante et la plus structurante au vu des objectifs politiques et de développement économique et social assignés. Il s'agit là, cependant, d'une entreprise ardue. S'y entremêlent côte à côte les questions des critères, de gestion des héritages et des acquis, de préservations des équilibres et de l'unité, de l'échelle d'action, etc. D'où le besoin, dans cette première partie, de faire le tour de l'ensemble de ces questions, en vue de mettre en évidence les convictions principielles retenues par la CCR pour procéder à ses propositions en la matière.

A. Entreprendre un découpage régional : Une interrogation universelle controversée

1. Dans les missions assignées à la CCR par Sa Majesté le Roi dans son Discours du 3 janvier 2010, un volet important abordé concerne le principe d'une révision du découpage régional actuel. Il s'agit de la mise en place de *régions viables et stables dans le temps*, fondées sur des *critères rationnels et réalistes*, et qui soient en cohérence avec le projet de la *régionalisation avancée* recherchée, une régionalisation qui est envisagée en fonction et sur la base de ses deux finalités essentielles : l'émergence de *conseils démocratiques* disposant des *prérogatives et des ressources adéquates*, orientés vers la conduite du *développement économique et social* intégré.

2. Sous cet angle, le découpage du pays en entités territoriales du niveau régional prend une importance singulière par bien des égards, en raison du grand nombre de questions (théoriques, principielles, pragmatiques et opérationnelles) que ne manque pas de soulever la stratégie devant être mise en place pour son élaboration. Si la *viabilité* est une assise fondamentale de pertinence du découpage, la nature que celui-ci doit assurer, l'ampleur de la *refonte* à entreprendre, le type de *critères* à prendre en compte (de manière pondérée et hiérarchisée), et la *démarche* à suivre pour y parvenir, sont autant de questions centrales posées dans cette démarche.

3. Il faut dire que pareille entreprise pose aussi la question de l'évaluation du découpage actuel mis en place depuis 1997 et de ses faiblesses. Ce découpage a, en effet, été l'objet de nombreuses critiques portant autant sur ses soubassements et ses fondements, que sur la réalité de sa pertinence et de son efficacité, voire même la possibilité qu'il puisse avoir été lui-même un frein pour la cohérence et l'efficacité des interventions de l'échelon régional. Loin de passer en revue de manière directe et frontale l'ensemble de ces observations et leurs aspects valides ou polémiques très nombreux, il a été préféré ici d'aborder de manière « normative » le sujet du découpage en général, ce qui permettra aussi bien l'esquisse d'alternatives envisageables que de la mise en évidence, indirectement, des insuffisances relevées, ici et là, dans le découpage actuel.

4. Les diverses expériences, anciennes ou récentes, conduites un peu partout dans le monde dans ce but, révèlent de façon récurrente et systématique un trait commun : le projet gouvernemental de régionalisation rencontre et affronte constamment les éternelles et épineuses questions, bien connues telles que : Combien de régions ? Quel profil et quel gabarit doivent-elles avoir ? Quels critères envisager pour leur définition et donc leur délimitation ? Malgré la multiplicité des pratiques et des modèles développés de par le monde, et la diversité

des nombreuses analyses et recherches consacrées à ces questions, il semble bien que l'on ne soit pas parvenu à mettre à la disposition des décideurs concernés les outils pratiques et sécurisants qui soient prêts à l'emploi. *Il n'y a tout simplement pas de science exacte du découpage ; il n'y a, dans le découpage, que des choix mus par des considérations stratégiques fixés en amont.* Tant et si bien que le découpage régional apparaît toujours, in fine, comme une entreprise polémique, surtout lorsque l'on perd de vue la finalité qui a servi à sa conception et qu'il est convenu qu'il serve. C'est ainsi que *la répartition, le nombre, la taille et les limites des régions proposés par un découpage donné font (et feront) l'objet de débats et de contestations sans fin de la part de tous les porteurs d'enjeux particuliers.* La CCR a pris acte de l'ensemble de ces questions et difficultés et est convenu de s'appuyer sur la démarche la plus cohérente possible, et la moins problématique aussi, en hiérarchisant les critères servant de clés d'entrée, tout en essayant de tenir compte du plus grand nombre possible des autres qui ne dénature pas la cohérence des objectifs et la pertinence du résultat.

B. De quelle région parle-t-on ?

5. La CCR, en s'engageant dans l'opération de découpage, a eu à faire face à de *multiples dilemmes ; mais elle a dû tenir compte aussi d'une difficulté d'une toute autre nature : le découpage est perçu généralement comme étant la facette la plus visible et la plus directe de la réforme régionale. En raison des enjeux territoriaux, économiques et sociaux qu'il suscite, le sujet est forcément d'une grande sensibilité auprès des populations, de la classe politique, et de l'administration territoriale, d'où sa forte prévalence et la place surdimensionnée qu'il prend dans les débats, toutes deux importantes. A ce propos, et dans le contexte de l'avancée que représente le passage vers la régionalisation avancée et des finalités de développement économique et social inhérentes à celle-ci, la CCR est convenu de ce que le découpage ne peut ni ne doit être considéré comme l'enjeu premier de la réforme ; sans que cela ne signifie une réduction de son importance et de son caractère structurant, la CCR insiste sur le fait que le découpage est davantage à prendre comme un volet à caractère technique du dispositif de la réforme, dont le contour pour une large part est déterminé par, et est tributaire du contenu institutionnel de la réforme régionale dans ses aspects institutionnels et fonctionnels. Dans le débat polémique ou controversé que suscite ce sujet, il est essentiel de se rappeler constamment que le découpage entend permettre de matérialiser au niveau territorial les finalités institutionnelles et fonctionnelles recherchées, lesquelles sont de nature politique (démocratisation), économique et sociale (développement).* La validité du découpage se mesurera, en conséquence, dans sa pertinence ; elle se mesurera aussi dans sa viabilité, laquelle découle de la cohérence qui en est la base. La viabilité, c'est-à-dire *l'évitement de l'instabilité* signifie que l'on puisse inscrire le découpage adopté dans une durée suffisamment longue pour permettre à la « chimie » régionale de prendre et de se développer et aux nouvelles régions de se construire par accumulation et de s'épanouir dans le temps. Autrement dit, les entités territoriales à mettre en place devront en même temps être des bassins où le vivre ensemble des citoyens (dans ses multiples dimensions) doit être assuré au mieux du possible, et des territoires où la conduite des politiques de développement humain, économique et culturel est assurée du maximum de conditions d'efficacité et d'efficience, dans l'esprit et la lettre du Discours Royal.

6. Si la notion de *région*, en tant que cadre territorial d'action et de gestion, demeure une source de *controverse* autant que l'origine de grandes incompréhensions parmi les spécialistes et les acteurs politiques, ceci provient dans une large mesure de la multiplicité de ses définitions conventionnelles, elles-mêmes liées à plusieurs raisons :

- Le caractère polysémique du terme de « région » qui, de ce fait, se prête à plusieurs interprétations. Pour s'en tenir aux usages les plus courants, on peut y distinguer au moins sept connotations différentes : *la région peut être culturelle, historique, militaire, économique, statistique, géographique et administrative*. Autant d'acceptations et autant de configurations qui expliquent malentendus, controverses, et insatisfactions. *En d'autres termes, parce que la définition de la région est d'abord tributaire du prisme choisi pour l'apprécier, son contenu, son gabarit, son étendue ne peuvent être que variables.*
- La complexité de la structure et des composantes des territoires au sein d'un même pays fait que les critères constitutifs d'une même région sont rarement similaires ou identiques pour que ces critères puissent être regroupés au sein de catégories normatives. Les usages divers qui sont le propre de toute organisation spatiale, en se traduisant par l'existence de particularismes localisés, contrecarrent toute tentative de regroupement dans des ensembles très distincts.
- Une troisième raison à l'origine de l'insatisfaction mentionnée est en relation avec la tentation, constante et bien illusoire, de vouloir souvent trouver une hypothétique conciliation ou combinaison de plusieurs idéals : l'idéal « cartésien » de la construction ou de l'assemblage de « la région type », objet d'étude, reproductible à loisir ; et *l'idéal de se forger un cadre pertinent politico-administratif pour gouverner les territoires d'un pays à un moment donné de l'évolution de son histoire, de sa géographie, de sa société, et des institutions qui l'organisent*. L'absolutisme paradigmatique auquel aspire le premier idéal est réfuté par le relativisme (et le fonctionnalisme) du second !

7. La conjugaison de ces différents écueils finit souvent par amplifier l'ambiguïté, alimenter les équivoques et induire les réserves vis-à-vis de tel ou tel projet de délimitation au point que cette situation a conduit plusieurs théoriciens de l'espace, dans l'analyse du phénomène régional, à douter de l'existence de la réalité même de la région en tant qu'entité « en soi ». Les débats sur la relativité de la notion de région sont réels et bien loin d'être tranchés pour rapprocher des points de vue aussi divers autour d'une définition globale commune. *Aussi, il y a lieu de rappeler le cap de la réforme en cause et de s'en tenir pour avancer*. Lorsqu'on se pose des questions particulièrement d'ordre politique et institutionnel essentiellement, comme c'est le cas ici, la quête de *la délimitation d'un cadre territorial doit partir du postulat que la mise en œuvre de toute action politique nécessite qu'elle soit inscrite au sein d'un espace pertinent*. Un espace qui *devrait*, et ce quel que soit l'étendue géographique (réduite ou vaste) que l'on veuille lui attribuer, être non pas une création artificielle circonstancielle, mais *traduire d'une part les finalités du projet politique, économique et social global recherché et correspondre, d'autre part, aux conditions du terrain*.

8. Devant l'ensemble des préoccupations suscitées par les débats sur les découpages territoriaux, le Maroc ne fait, naturellement, pas exception. Ces préoccupations ont été, à l'occasion de chaque réforme ou initiative portant sur la décentralisation et/ou la régionalisation, au centre de débats animés dans les milieux politiques et académiques. La multitude des propositions de découpage (en particulier de la part des partis politiques consultés) qui ont suivi le lancement de l'initiative Royale sur la régionalisation avancée, aussi

opposées que contrastées, en témoigne. Toutefois, on remarque aujourd'hui une différence notable comparée à la situation prévalant par le passé : les orientations définies cette fois-ci pour le projet de la régionalisation avancée s'appuient, dans un contexte nouveau plus apaisé, sur un double impératif plus affirmé et plus précis, reconnu par l'ensemble de ces acteurs politiques (et auxquels ils souscrivent) : l'un de caractère institutionnel/ politique, tandis que l'autre est de nature clairement fonctionnelle et pratique. Le premier impératif vise à *consolider et à approfondir les conditions de l'émancipation d'un échelon d'action au niveau régional, un échelon de décentralisation effective, qui complète et va de pair avec l'échelon de déconcentration*. Le second impératif ambitionne *d'élever et d'améliorer l'efficacité de l'action publique* et, possiblement, remédier à ses carences actuelles. La prise en compte de ces deux exigences fait que la région dont il est question est principalement la *région institutionnelle et fonctionnelle* ; le découpage de ces régions ne peut être conçu uniquement sur des critères strictement administratifs. Le découpage doit rechercher les conditions de sa propre efficacité et de son inévitable viabilité d'abord dans sa *correspondance à une réalité socio économique de terrain*, finalité ultime de son action attendue.

C. Critères normatifs usuels, texture du territoire national et étapes du découpage

9. Si le vœu conventionnel voudrait qu'il existe un modèle de découpage objectif en soi, ayant ses propres recettes et sa propre boîte à outils pour cette cause, la réalité marocaine telle qu'on peut *l'observer* est bien différente pour autoriser pareil cheminement ; *réalisme et relativisme sont donc bien à propos*. Ce qui n'empêche pas de passer en revue ces critères traditionnellement invoqués pour démontrer, *a contrario*, en quoi leur caractère pour la conduite du découpage institutionnel et fonctionnel pertinent recherché est inopérant.

10. Notons d'abord cette anomalie : à première vue, de par son histoire, la configuration géographique de son territoire, *ses formes d'organisation sociale*, le Maroc laisse présager de l'existence, relativement, de prédispositions triviales en vue d'une régionalisation territorialement facile à envisager, tant les caractères historiques, géographiques, sociaux et culturels y sont vigoureusement prégnants et diversifiés. Mais au-delà de ces apparences, on notera surtout que le Maroc se caractérise aussi par *l'absence d'une quelconque tradition régionale et encore moins régionaliste structurée ou formelle bien mise en évidence* et pouvant être suggérée comme point de départ dans le découpage à entreprendre. Cette curieuse contradiction est corroborée précisément en prenant de manière analytique successivement les types de références mentionnées : historiques, géographiques, anthropologiques ou sociologiques.

11. Commençons par l'histoire. L'interférence des éléments de nature historique avec la problématique du découpage est en soi très complexe pour pouvoir se prêter à une analyse exhaustive. Pour aller à l'essentiel, on dira que d'une manière générale, les invocations faites parfois à l'histoire pour étayer l'existence de tendances régionales au Maroc, au moins si l'on s'en tient à la période qui commence depuis le XVI^{ème} siècle, se sont appuyées sur deux sources essentielles d'argumentation : la diversité des milieux et des genres de vie sous jacents et les particularismes linguistiques.

12. D'une part, la diversité des situations sociales et la multiplicité des particularismes culturels et de genres de vie, réalités incontestables, ont pu alimenter, en termes de lecture et d'interprétation, voire de construction idéologique, le présupposé de l'existence de tendances *régionalisantes* ; ceci en rapport avec certaines manifestations apparentes des modalités de fonctionnement de l'Etat marocain lors des derniers siècles, et le traitement historique qui en a été fait. En cause principalement, la question relative à l'ampleur du contrôle effectif des territoires et des populations par l'Etat central, question centrale dans le débat sur la signification de la *siba*, (ou de *bled essiba*) qui y était remarqué ça et là, ainsi que l'amalgame entretenu sur sa nature (et que certains s'imaginaient être l'expression d'une dissidence). Or, sur ce plan, il y a lieu de réitérer que l'Etat marocain (et à sa tête le sultan) exerçait son pouvoir et son administration à travers les siècles dans les formes subséquentes de ce statut *compte tenu des moyens de contrôle et des rapports de forces existants de l'époque considérée*. Il est bien établi aujourd'hui que la *siba* exprime davantage le fait de populations vivant dans des régions excentrées où de relief accidenté, *échappant sur des périodes de durée variable, aux impôts et autres formes de taxation*, parce que l'Etat ne pouvait l'imposer aussi facilement que dans les régions plus facilement accessibles. La situation de *siba* n'a jamais signifié ou donné lieu à des territoires en tant que tels en dissidence politique, c'est-à-dire rejetant l'autorité politique et la légitimité du pouvoir du sultan, toutes deux consacrées par l'acte fondamental d'allégeance. A fortiori, la situation de *siba* n'a jamais été synonyme ni donné lieu à des entités régionales émancipées ou autonomes. En fait, *l'histoire du Maroc est celle d'un Etat uni et, toutes choses égales par ailleurs, centralisé avec les moyens et les capacités de son époque*. En dehors de quelques séquences rarissimes et bien ponctuelles dans le temps (lors des périodes d'affaiblissement suivies de compétitions pour le pouvoir), l'histoire du Maroc lors des derniers siècles ne montre pas l'existence d'une quelconque structure politique régionale reconnue en tant que telle qui se soit inscrite dans une certaine durée ou qui ait pu avoir disposé d'une assise telle qu'elle ait pu rendre envisageable un possible démembrement du pays. En somme, *l'acte d'allégeance, la commanderie des croyants qui est à l'origine de la distinction institutionnelle marocaine et la prééminence de l'autorité du sultan qui l'accompagne, sont les fondations et les attributs d'un état unitaire séculaire*. L'argumentation tirée de la lecture de l'histoire ne donne pas de consistance à un quelconque projet de découpage régional qui serait basé sur son legs de ce point de vue. Nul besoin d'ajouter : fort heureusement d'ailleurs !

13. Sur un autre plan, la diversité affirmée des origines du peuplement marocain, et en particulier la diversité ethnique et des parlers qui l'accompagne, les formes d'organisation sociale traditionnelle qui y ont prévalu (allant des groupes tribaux à genre de vie *pastorale* à ceux aux traditions *sédentaires* villageoises, aux spécificités des communautés des *ksours oasiens* et aux catégories des *agropastoralistes transhumants du Maroc intra montain*) sont des faits avérés sur lesquels il n'y a, là encore, nul besoin de s'appesantir. La diversité des langues et des parlers et la multitude des artefacts produits qui sont inscrits dans les paysages ont, certes, pu alimenter des interprétations sur l'existence d'un legs historique pouvant tenir lieu d'une matrice objective de découpage régional. Concernant ces particularismes, il y a lieu de noter, cependant, ce qui suit :

(i) Ce sont des particularismes qui n'ont pas été caractérisés par la fixité dans le temps; au contraire, l'évolution et la transformation, combien lentes, ont été la règle dans le cheminement et la mise en place de ces particularismes. Ainsi, l'histoire récente confirme que les mouvements des populations, à des échelles diverses, ont été en fait une constante ; les

mouvements Est-Ouest et Sud-Nord des populations (jusqu'à l'aube du XXème siècle) sont suffisamment bien documentés dans l'ensemble pour qu'on s'y arrête.

(ii) En second lieu, l'histoire de la mise en place des parlers dans leur répartition territoriale actuelle est bien difficile à établir de manière absolue. Les données historiques montrent que la carte linguistique des territoires a aussi évolué dans le temps. *L'image de la réalité de cette carte qui a été cristallisée, voire « rigidifiée » depuis l'époque coloniale, est à prendre pour ce qu'elle est : cette carte aujourd'hui n'est rien d'autre que la résultante de l'aboutissement de toutes ces évolutions historiques.*

(iii) En troisième lieu, il faut aussi rappeler que l'écologie culturelle nous enseigne que les particularismes, en tant que *systèmes culturels d'adaptation*, expriment davantage des *contraintes d'ajustement des communautés traditionnelles* à faibles techniques pour assurer leur survie sur la base des ressources disponibles dans un milieu géographique donné. Or la diversité des situations des ressources disponibles dans le territoire marocain est une donnée de structure profonde ; elle transcende la répartition des territoires, des ethnies et des parlers. De manière ultime, ces systèmes d'adaptations culturels pouvaient, dans leur répartition, être corrélés à la cartographie des milieux naturels ! Autant donc dire que ce volet relatif aux particularismes renvoie aux éléments de la géographie physique du territoire, lesquels ont servi de soubassement à ces systèmes et les éclairent.

14. Concernant les éléments de géographie (physique principalement) pouvant justement servir de critères au découpage régional, nul ne doute que l'existence d'une grande diversité du milieu naturel marocain au vu des facteurs liés au relief, au climat, aux formations végétales, à l'accès aux façades maritimes, à la disponibilité et à l'accès aux ressources en eaux de surface ou souterraines, etc. peut autoriser de penser qu'elle puisse servir de clé d'entrée. Cela s'applique autant au relief (le fait montagnard étant très prégnant et constitue une dimension structurante au plan territorial) qu'aux climats marocains (allant du subhumide au très aride avec toutes les subtilités de nuances), aux formations végétales allant de la forêt de montagne ou celle méditerranéenne aux formations steppiques des milieux arides. Mais que la diversité du milieu naturel puisse être adoptée en vue du découpage est une velléité bien illusoire, car le découpage en question reviendrait à une simple typologie des milieux naturels.

15. Chez les géographes, l'importance accordée traditionnellement à la diversité liée au milieu naturel est telle que la quasi-totalité du contenu du lexique géographique autant que les propositions de divisions régionales et autres entreprises de découpage (pour des buts académiques ou pour un usage administratif) ont été, frontalement ou en filigrane, façonnés par la géographie physique du pays. Mais cela n'exclut pas que, là encore, on doive faire preuve d'une forte dose de relativisme, aussi important que soit le rôle du relief dans le façonnage des régions marocaines. Ceci s'applique aussi de la même manière aux autres éléments du milieu naturel (climat, ressources en eaux, bassins-versants). Si la pratique académique des géographes consiste à classer et à répartir éléments et phénomènes dans l'espace géographique, elle ne peut servir valablement comme point de départ de premier ordre à un découpage de type institutionnel, qui a une finalité politique, économique et sociale. Les facteurs liés au milieu naturel, s'ils ne peuvent être ignorés en raison de leur prégnance dans la configuration des territoires, la définition de leurs ressources et de leurs vocations, interviendront de manière indirecte (et seulement comme des critères de second ordre) ; ils comptent comme partie intégrante dans la différenciation liée à l'histoire, aux

genres de vie, aux cultures matérielles et à l'organisation sociale, ce qui renvoie, de fait, à ces domaines. Il en est de même pour les ressources possibles, et par la nature des problèmes de développement posés, lesquels renvoient aux critères à prendre en compte possiblement *de manière volontariste* dans la conduite du découpage : en théorie, on peut parfaitement dire qu'une région de montagne a intérêt à figurer comme une entité distincte en raison de l'homogénéité de ses problèmes de développement ; mais il est possible d'avancer d'autres raisons allant à l'encontre de ce choix. Cela s'applique aussi aux régions arides. Il ne peut y avoir une détermination absolue dans un sens ou dans l'autre, et c'est la cohérence institutionnelle de décider en dernière instance du choix pertinent.

16. Au plan de l'organisation sociale, les structures et les institutions liées à l'organisation tribale, qui représente le modèle dominant dans la société traditionnelle (rurale), ont pour leur part ouvert la voie à des lectures et interprétations visant à corroborer l'existence ou la prédisposition du pays à une certaine tradition d'organisation régionaliste. Là encore, des créneaux de légitimation argumentaire de ce point de vue ont été instrumentalisés pour la cause :

(i) On a invoqué les institutions de base accompagnant les structures tribales (à l'exemple de la jmaâa, ce « conseil » qui gérait les aspects d'organisation de l'accès et du contrôle des ressources et de la conduite du vivre en commun à une petite échelle) ; ces institutions ne peuvent être classées dans le statut d'une quelconque tradition de régionalisation ou de régionalisme, vu leur expression à de petites échelles (celles de toute communauté agnatique de base) et leur caractère général transversal. Des institutions qui organisent la vie quotidienne des communautés existent toujours et partout. De même, les structures d'organisation politique d'échelle supérieure (confédération tribale ; leff ; etc.) sont en fait davantage des stratégies de défense, dans un contexte de fortes compétitions ou de menaces environnantes ; elles ne peuvent être des clés d'entrée pour la formation d'entités régionales ; bien qu'ayant pu, fonctionnellement, exprimer des dimensions identitaires, elles sont le propre de toute organisation sociale traditionnelle à dominante pastorale ou agropastorale et ont constamment évolué selon les forces en présence.

(ii) Sur un autre plan, compte tenu des conditions liées aux milieux géographiques, on notera qu'en dehors de quelques secteurs où une tradition sédentaire et villageoise était de rigueur (principalement le Haut Atlas Occidental, le Souss historique, les montagnes du Rif et du Pré Rif, et les oasis présahariennes), la plus grande partie du territoire marocain était parcourue par des agropasteurs à biais pastoral très affirmé et ont rarement fait l'objet d'occupation permanente et fixe (nomades purs ; semi nomades ; transhumants ; agropasteurs). Ce caractère a fait dire que, pour le pouvoir central, sur la plus grande part du territoire, *le contrôle des hommes était plus prioritaire que le contrôle des territoires*. Il s'agit là d'un fait qui exprime la négation même d'une conception de territorialisation pouvant servir à un maillage général de découpage. Et cette réalité (sédentarité réduite et pastoralisme répandu) n'était nullement corrélée à une quelconque spécificité ethnique ou linguistique, mais les traversait toutes : le pastoralisme était aussi bien berbère qu'arabe ! Loin de corroborer l'idée d'un quelconque héritage régionaliste, cette réalité s'y oppose objectivement.

17. En conséquence, les critères normatifs usuels, compte tenu de leur auto corrélation avec les facteurs, décisifs, fonctionnels et économiques, seront donc *indirectement* incorporés dans la critériologie du découpage, sans pouvoir diriger celui-ci dans l'absolu. Parler de l'existence

au Maroc de région historique affirmée n'a de sens que dans des limites de définition bien annoncée au départ ; autant dire qu'au mieux, *la région dont on parle est un construit conceptuel ad hoc sans plus*. Les grandes divisions du territoire marocain consacrées dans les littératures géographique, historique, ou sociologique ne font référence en fin de compte qu'à des entités à caractère de localisation ou d'identification, sur la base de la prégnance d'un élément (servant de critère). Ce ne sont pas des régions ayant une quelconque légitimité pour être érigées de manière cohérente à un statut institutionnel et/ou fonctionnel. Les réalités sociales et historiques comprises dans les appellations de Tafilalet, Souss, Doukkala, Gharb, etc. sont des exemples de ce genre. Cela s'applique aussi aux traditionnelles régions-repères à caractère physique, ou ethnique tribal (entités territoriales profondément enracinées dans le "patrimoine" culturel populaire), et celles "décrétées" par les géographes et autres administrateurs coloniaux. Enfin, les diversités anthropo-sociologiques, bien réelles, ne prédisposent pas à un type de découpage institutionnel particulier, vu qu'elles ne sont pas confinées territorialement, mais traversent les espaces et les contrées marocaines. Même les parlars aujourd'hui n'obéissent plus à une distribution géographique typée compte tenu de l'urbanisation ! Il faudra donc s'en tenir à l'essentiel, à savoir que ce qui est en cause est la région institutionnelle et fonctionnelle, espace de construction démocratique avancée au service du développement économique et social.

D. Le découpage et ses nouveaux enjeux

18. Le Maroc a connu au cours de ces trois dernières décennies, et particulièrement depuis la fin des années quatre-vingt-dix, de profondes transformations sociales, économiques et géographiques. Ces transformations se sont conjuguées à de nouveaux enjeux qui, sur bien des aspects, sont en rupture nette avec les conditions internes et l'environnement mondial qui prévalaient au cours des décennies antérieures (années soixante-dix à fin quatre-vingt-dix). Ce sont ces changements majeurs, internes et externes, qui ont exigé et exigent que soient mis en place de nouveaux cadres et de nouvelles modalités d'arbitrage à tous les niveaux territoriaux, et ce en raison de leurs caractères déterminants dans l'évolution future du pays.

19. En effet, le territoire national fera face dans les trois prochaines décennies à une convergence d'enjeux contraignants et décisifs :

- D'ici vingt ans, la population totale passera de 32 à 40 millions d'habitants ; il faudra programmer un doublement de la population des villes sur moins d'une génération, à un moment où les moyens disponibles ne permettent pas de gérer correctement le niveau actuel. Ce changement n'est pas simplement d'ordre quantitatif, loin s'en faut, mais impliquera des mutations qualitatives diverses autant géographiques que sociales bien entendu ; les différences entre les espaces ne seront pas seulement technico-économiques, elles seront surtout sociétales. Même si la matière des besoins de plus en plus diversifiés serait la même, la perception et la hiérarchie des urgences variera selon les lieux et ne peuvent aucunement être traités de manière uniforme.
- De même, la question de l'emploi ira en se posant de manière de plus en plus forte puisque le ralentissement de la croissance naturelle va s'accompagner d'un accroissement de la proportion d'adultes en âge de travailler. Si le taux d'activité des femmes restait à son

niveau actuel, ce sont près de 300.000 emplois supplémentaires qui seraient nécessaires chaque année. Il s'agit là d'un chiffre minimal qui pourrait être dépassé.

- Le double impératif du rattrapage des retards d'équipement des décennies passées et du placement de l'économie en situation de compétitivité internationale à l'échéance 2013 s'imposera de façon marquante. Le Maroc dispose aujourd'hui de données assez indicatives qui soulignent que la mise à niveau territoriale demandera un effort énorme ; les estimations les plus réalistes en 2004 montraient qu'en dehors de trois régions pouvant passer le test de cette mise à niveau, et dans le souci de réduire les écarts pour atteindre une situation moyenne pour l'ensemble des régions, le coût de cette mise à niveau devra se traduire par la mobilisation de l'équivalent de trois fois et demi le PIB national pour le monde urbain et une fois et demi celui du monde rural ! De ce fait, l'enjeu de la compétitivité sera un enjeu décisif pour la question du développement régional. *C'est que le problème n'est pas l'ouverture internationale en tant que telle, mais concerne la situation dans laquelle on l'aborde.*
- L'amplitude de l'économie du Maroc doit être accrue, avec un souci plus fort d'économie des biens rares, à savoir les ressources naturelles. Le territoire marocain est certes d'une relative richesse naturelle et humaine, mais cet espace est aussi soumis à une grande fragilité : le tableau de bord montre que "de nombreux clignotants sont au rouge", qu'il s'agisse des sols, de la végétation, des ressources en eau ou des sites sensibles. Aussi, la gestion économe des ressources et des zones dispensatrices s'impose comme une exigence nationale.

20. Les changements à l'œuvre aujourd'hui et ceux qui s'annoncent dans la structure économique, sociale et écologique éclairent, dans cette phase historique, sous un jour nouveau, la question du découpage et lui attribuent un socle, une valeur et une conception bien différents, particulièrement en termes de critères à adopter. En effet, *ces évolutions et transformations obligent que la conduite du découpage régional et la configuration des régions qui en résulte suivent un parcours différent par l'adoption d'options plus ajustées.*

21. le problème du découpage qui importe n'est pas de procéder à une définition ou à une configuration idéale et intemporelle de la région. Tout au contraire, il s'agit de délimiter *des cadres territoriaux dont le Royaume du Maroc a besoin* pour conforter la modernisation de ses structures et mieux traiter les défis auxquels il est confronté aujourd'hui et demain, dans le contexte de l'ouverture économique internationale. C'est donc dire, in fine, que le découpage régional est la traduction aux niveaux spatial et territorial des finalités mêmes de la réforme. *La régionalisation avancée exprime une politique volontariste et souveraine d'un état unifié, en quête de modernisation de ses structures, par plus de décentralisation et plus de démocratie locale.* Les facteurs normatifs d'homogénéité (de quelque nature qu'elle soit), ne peuvent donc dans l'absolu s'imposer comme *clés d'entrée de premier niveau* ; ces critères normatifs sont nombreux, complexes et fortement imbriqués, tandis que leurs « *unités de mesure* » sont dissemblables ; leurs combinaisons possibles sont loin de permettre d'aboutir à une seule option, mais à plusieurs d'égale validité. Ils ne peuvent, sur ce plan, qu'amplifier les désaccords. La clé d'entrée institutionnelle et fonctionnelle permet, en revanche, de dépasser controverses et dilemmes liés à toute démarche a priori normative tout en s'adossant à ce qui est essentiel : *la nature et la finalité de la réforme.*

22. Aussi, l'exercice de révision des limites de régions et le nouveau découpage qui en résultera seront abordés suivant trois moments successifs interreliés. Les trois moments en question sont :

- En premier lieu, il s'agit d'identifier les principes qui doivent présider au découpage géographique du territoire pour apprécier la mise en adéquation du registre conceptuel annoncé et son degré de validité au regard de l'évolution de l'organisation générale du territoire et des besoins des prochaines décennies ;
- En second lieu, il s'agit de s'interroger ensuite sur les règles directrices et la façon de passer aux règles et principes directeurs à appliquer au découpage proprement administratif définissant les régions institutionnelles et fonctionnelles,
- Enfin, en troisième lieu, on doit procéder, à travers la mise en concordance des principes et des règles retenues dans les deux moments précédents, à la présentation des options du projet nouveau du découpage en régions et expliciter leur consistance.

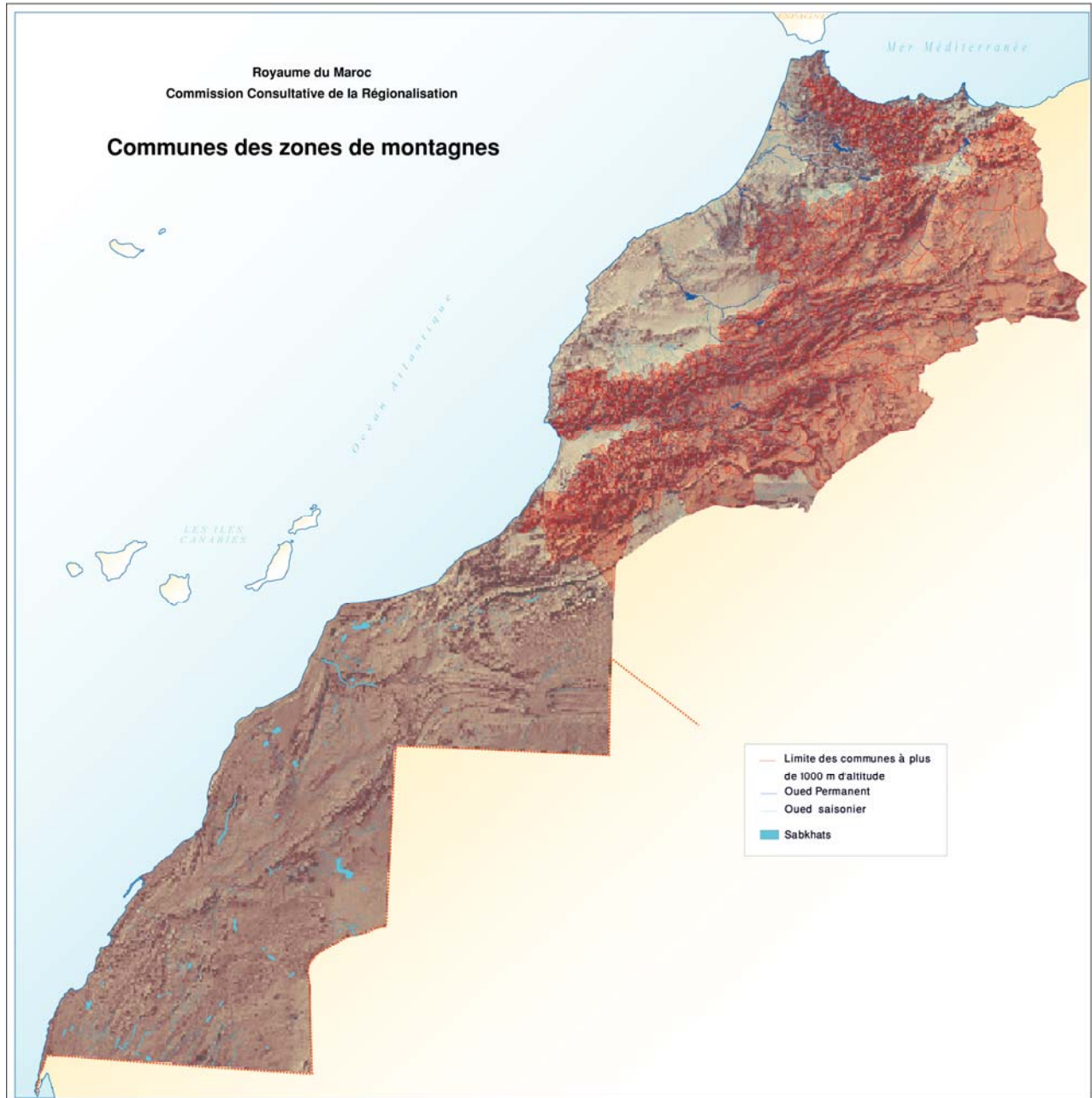
II. Les principes unificateurs du découpage géographique: homogénéité, fonctionnalité, et complémentarité

Tout découpage régional donne lieu à des modalités particulières de déploiement dans l'espace géographique ; inévitablement, le résultat sera apprécié en fonction des attributs de ce registre. Aussi est-il nécessaire, dans un premier temps, de décliner les considérants et les principes appartenant à ce dernier. Trois principes seront ainsi l'objet d'une présentation élaborée, tant ils sont inévitablement invoqués : homogénéité, fonctionnalité et complémentarité.

A. Principe d'homogénéité et région homogène

1. Avant même d'avoir une dimension politique et institutionnelle, la notion de région est formellement un apport de la science géographique ; cette discipline se trouve en tête de celles qui ont forgé la notion de région, l'ont le plus analysé et travaillé. De la somme des travaux qu'elle a dédié à cette question, il ressort que le souci majeur de la démarche était de définir *un principe unifiant pour un espace donné* ; à ce titre, on peut globalement distinguer deux grands types de régions auxquels les géographes sont parvenus: *la région homogène* et *la région polarisée fonctionnelle*.

2. Dans la notion de région homogène, ce sont les caractères et les attributs du milieu qui identifient cette portion d'espace. Ce principe d'homogénéité a présidé à l'émergence du concept de la région naturelle, développé au XIX^e siècle. Une école internationale de géographie s'en est développée ; celle adoptée en France, dite « vidalienne » (en référence à Vidal de la Blache) a longtemps marqué les travaux réalisés par les géographes au Maroc au cours de la première moitié du XX^e siècle. C'est elle qui a donné naissance en particulier aux découpages régionaux successifs (découpage naturellement de nature classificatoire) qui, dans leur majorité, ont privilégié peu ou prou les considérations relatives au milieu naturel comme clé d'entrée première.



3. Incontestablement, les principes fondateurs de ce concept d'homogénéité demeurent encore valides et opératoires dans un pays aussi massif comme le Maroc. La critériologie qui en découle s'y s'applique pour des raisons tout à la fois historiques et naturelles, qui ont forgé l'une des spécificités territoriales du Royaume, celle d'être un espace diversifié, voire contrasté, surtout au vu de la coupure brutale et nette entre l'espace intra-atlasique et l'espace ultra-atlasique.

4. L'observation de la configuration du pays en termes de ses composantes physiques et humaines montre que la grande ligne de partage du territoire marocain est celle qui va de Sidi Ifni à Taza, en s'appuyant sur l'enchaînement montagneux de l'Anti Atlas, du Jbel Siroua, traversant le Haut Atlas Central, le Moyen Atlas, le Tazekka, au dessus de Taza, en direction terminale du Rif Oriental. Au Nord-Ouest de cette ligne, l'espace atlantique compte pour 75,9 % de la population du Maroc et l'espace méditerranéen pour 11,4 %, soit au total 87 % de la population dans cet ensemble. Au Sud et à l'Est de cette ligne, l'espace ultra-atlasique pèse 9,8 % de la population totale, celui du Sahara 2,9%. Au total donc, il y a à peine 12.7% de la population dans cet espace ultra-atlasique composé de montagnes et de steppes désertiques, soit neuf fois moins que le premier ensemble atlantique et méditerranéen, alors que sa superficie lui est nettement supérieure; la densité de la population aussi y est dix fois moindre. A partir de ce contraste évident, il est clair que la problématique de la régionalisation n'est pas de même nature partout et se pose dans des termes différents dans chacun de ces deux grands ensembles. Le découpage doit donc prendre en compte cette expression différenciée de la réalité.

POPULATION ET TYPES DE MILIEUX

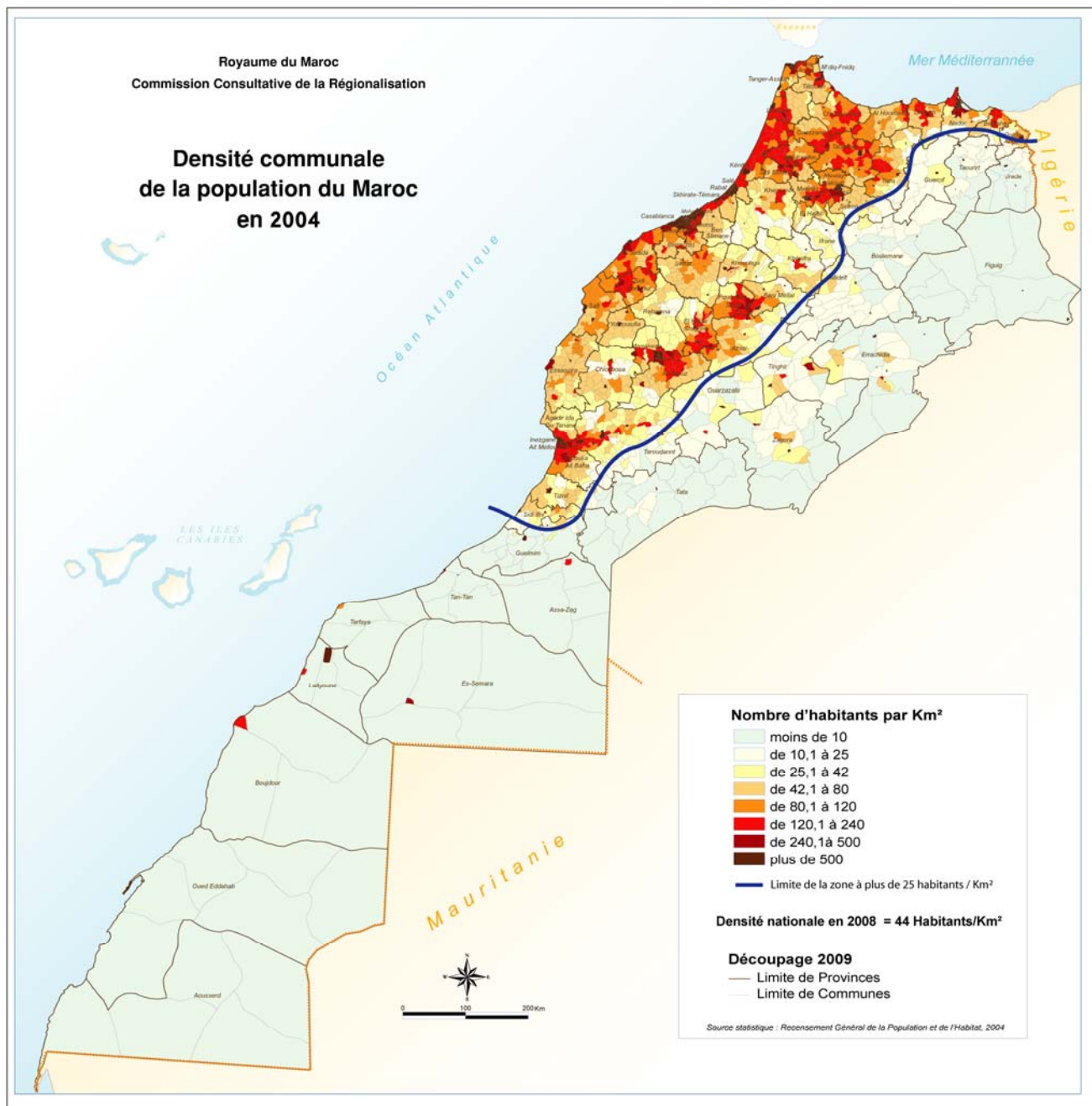
COMPOSANTES SPATIALES	POPULATION (en milliers d'habitants)	Part nationale (en %)	SURFACE (en 1.000 km²)	DENSITE (Habitants/Km²)	RATIO DE DENSITE
ESPACE ATLANTIQUE	23 169	75,9	170	136	3,18
ESPACE MEDITERRANEEN	3 481	11,4	25	139	3,25
ESPACES ULTRA-ATLASIQUES	2 986	9,8	220	14	0,32
PROVINCES DU SUD	870	2,9	296	3	0,07
TOTAL MAROC	30 506	100,0	711	43	1,00

Source : Recensement Général de la Population et de l'Habitat (2004)

Le tableau ci-dessous résume la configuration du territoire.

Le ratio de densité (1 = moyenne nationale) montre le contraste entre les domaines atlantique et méditerranéen d'un côté, et l'espace ultra-atlasique de l'autre.

L'écart est de 1 à 10.



5. Le domaine intra atlasique, celui du Maroc « intra montain » si on peut dire, est un espace de plaines et surtout de plateaux, parfaitement délimité par une ligne qui commence au nord, à Dar Ben Saddouk (Asilah), qui suit la Crête du Rif, par les monts Jebala et la Route de l'Unité jusqu'au Jbel Tidighine (2.448m). Elle passe ensuite le seuil de Taza (col de Touahar : 556m) pour suivre les crêtes du Moyen Atlas, entre 2.000 et 2.500m jusqu'au col de Tizi n'Isli (1.425), la zone de faîte du Haut Atlas (4.165m du Toubkal), pour rejoindre le littoral au Cap Ghir. *C'est l'espace des hautes densités, des villes impériales et des grands axes de communication. C'est aussi le domaine ouvert aux influences océaniques et qui bénéficie de l'apport d'eau de l'arc montagneux. Ce domaine n'est pas seulement dense (avec une moyenne de plus de 100 hab. / Km²), et productif, c'est surtout un espace historiquement structuré par les différentes dynasties à partir des « villes impériales », Fès, Marrakech, Rabat, Meknès. Celles-ci ont été*

complémentées à l'époque moderne par les grands ports, Agadir, Safi, et surtout Casablanca. A cela, on doit ajouter d'autres villes importantes d'ouverture vers l'extérieur comme Tanger, Oujda, Laâyoune.

6. A la différence du premier domaine, densément peuplé et fortement urbanisé, desservi par des réseaux serrés de communication, le domaine « ultra atlasique » est, pour sa part, celui qui subit des conditions de relief et de climat très contraignantes ; les densités de population s'y situent en dessous de 25 hts / Km². Ce domaine ultra atlasique est formé par le grand arc qui va de Jerada à Guelmim en passant par Errachidia ; il s'étend sur plus de mille kilomètres et peut se subdiviser en trois grandes parties :

(i) Le bassin de la Moulouya à l'Est, depuis Jerada jusqu'à Figuig ;

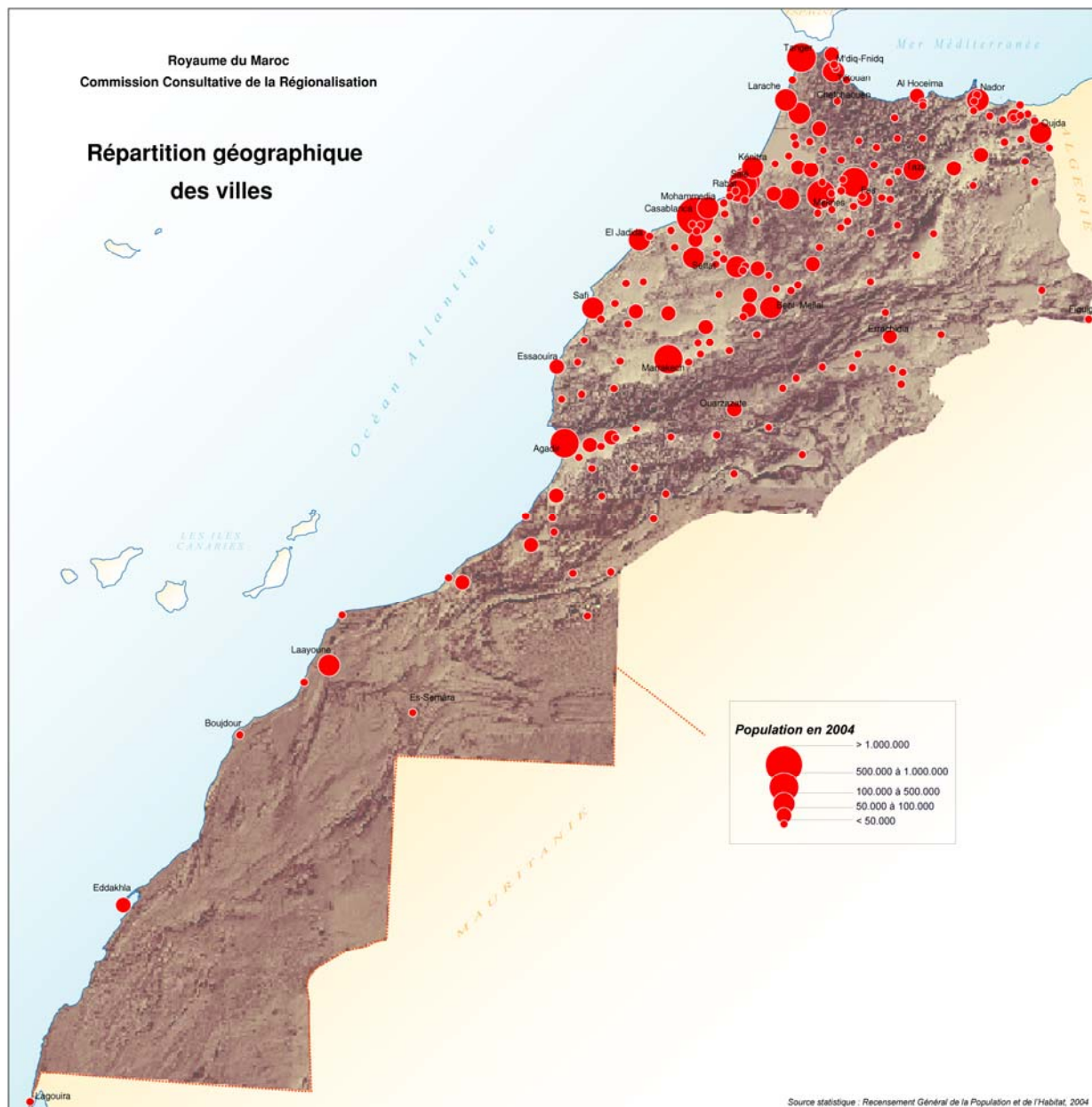
(ii) Les bassins du Ziz et du Drâa supérieur, avec Errachidia et Erfoud d'un côté, Ouarzazate et Zagora de l'autre, reliés par le couloir du Dades et du Todgha ; et

(iii) Le flanc occidental de l'Anti Atlas, avec le bassin de l'Oued Noun et Guelmim.

Ces espaces « d'au-delà des monts », malgré les différences qu'ils affichent ici et là, ont comme dénominateur commun la fragilité des milieux naturels, l'occupation humaine lâche, et la faiblesse des niveaux de vie.

B. Urbanisation, polarisation et principe de fonctionnalité

7. Au-delà de ces deux grands ensembles bien contrastés, et à l'intérieur de chacun d'eux, interviennent des facteurs de diversification, dont celui lié à la polarisation urbaine. La région polarisée est celle qui se définit par rapport à, et en fonction du rôle de la ville « métropolisante ». L'économie des territoires n'y est pas le produit des seules ressources primaires qu'offre le milieu physique, mais le fait aussi et principalement d'une diversité de biens et services, matériels et immatériels, dont l'importance de localisation est variable suivant les lieux, mais qui s'organisent et s'articulent autour de la grande ville. De tout temps, en effet, les villes ont constitué les centres privilégiés de cette localisation et concentration d'activités, à travers lesquelles se développent et s'organisent tout un faisceau de flux de relations et d'échanges internes et/ou externes. De la plus ou moins convergence ou divergence de ces flux, se fixent des aires de rapports dites d'influence, d'intensité variable, tantôt de concurrence, tantôt de subordination, tantôt les deux à la fois. Ces aires peuvent englober des milieux géographiques différents ; leur mise en évidence permet de définir, en les sélectionnant, autant les pôles structurants d'un territoire que les points faibles sur lesquels doit se faire sentir l'effort volontariste d'une politique cohérente et efficace du développement régional. C'est ce double caractère, spatial et fonctionnel, qui explique le rôle conséquent pris par les métropoles dans la définition des cadres régionaux, lequel est un aussi un passage obligé dans le découpage à mettre en place.



8. Aujourd'hui, cette approche est considérée comme non seulement la caractéristique géographique la plus saillante de l'évolution des économies modernes des pays, mais un facteur fondamental dans la définition des politiques régionale et urbaine de ce début du siècle. Le fait que le Royaume du Maroc dispose historiquement d'une armature urbaine, constituée autour de quelques centres puissants (une vingtaine), est un atout remarquable. Peu de pays présentent une telle ancienneté et une telle continuité dans le rôle des villes comme pôles de contrôle et d'organisation de l'espace. Peu de pays disposent d'un réseau de grandes villes aussi structuré, couvrant aussi bien le littoral que l'intérieur. Aucun autre pays du Maghreb ne dispose de capitales continentales de pareille envergure. Ce sont là autant d'atouts et d'appuis pour le découpage.

9. Il faudra cependant noter aussi que cette réalité séculaire a aujourd'hui une expression différenciée à l'échelle du territoire marocain. Elle est vivace dans l'espace intra-atlasique où, comme souligné, la polarisation urbaine à la faveur des nombreuses grandes villes existantes s'y déploie puissamment, d'autant que les contraintes physiques sont plutôt faibles et les distances

entre ces pôles, sont elles-mêmes très modestes et se mesurent en centaines de kilomètres ; les seuls éléments de relief ayant un effet limitant sont la crête du Rif, séparant le domaine atlantique du domaine méditerranéen, et le grand couloir transmaghrébin par Taza et Fès ; les potentiels de développement sont ici à l'état latent.

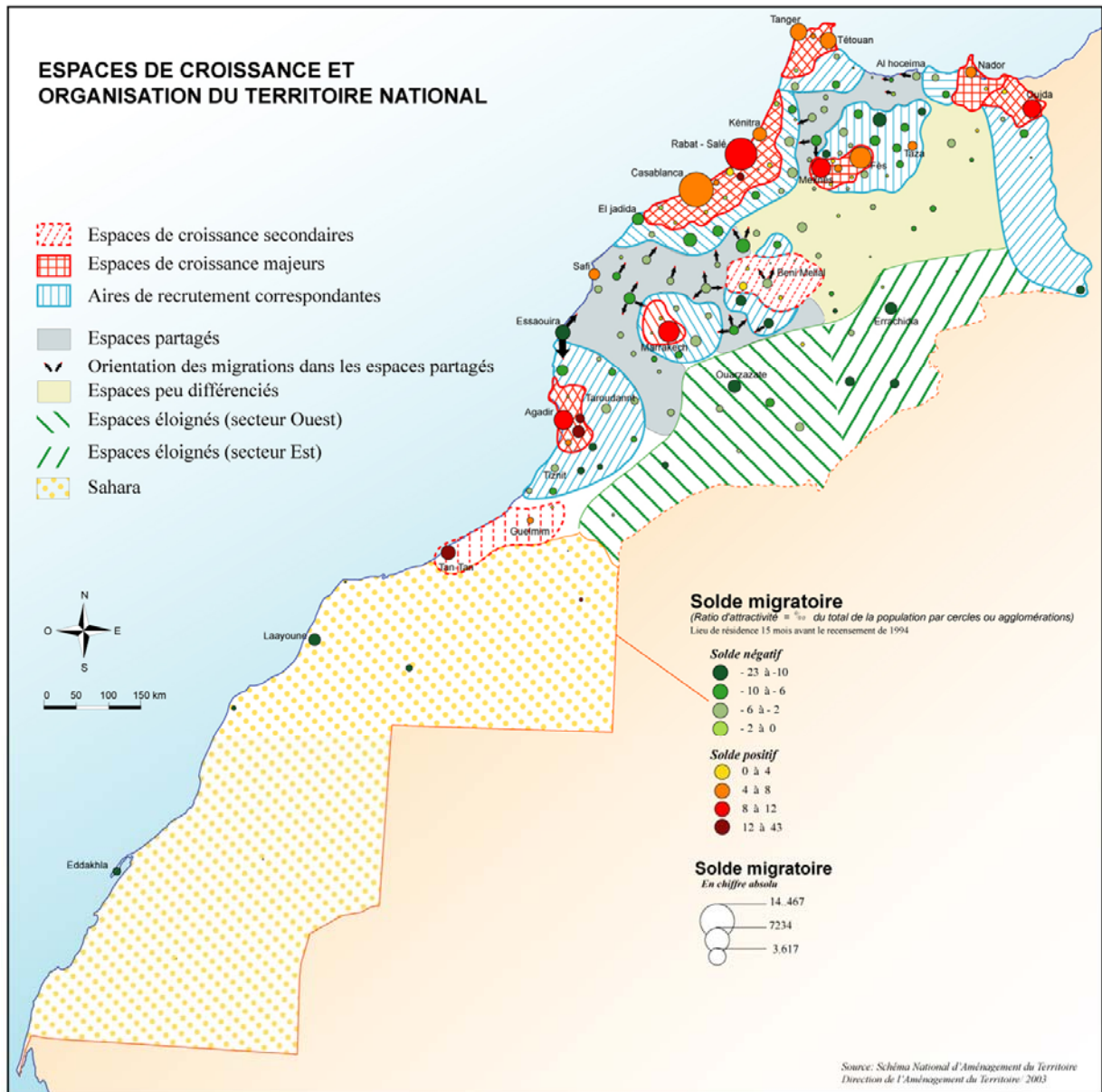
10. Les flux de relations croisés et analysés par la CCR lors de la préparation du découpage (dont ceux du Téléphone, de la migration d'emplois, des rapports matrimoniaux, des flux de transport, etc.) confirment et soulignent l'importance du rôle de ces entités dans l'organisation de la vie économique du pays. C'est là aussi que la notion d'intégration a un sens. Parce qu'il ne suffit pas que des espaces soient diversifiés et potentiellement complémentaires pour qu'ils soient obligatoirement intégrés ; encore faut-il qu'il y ait un organe d'intégration, c'est-à-dire une grande ville capable d'apporter des services à l'ensemble. Une zone de céréaliculture, une zone minière, une zone d'élevage ou une zone touristique, même si elles sont contigües, ne formeront une région diversifiée que si elles sont intégrées par une métropole économique d'un niveau suffisant, aussi bien en équipements publics qu'en services privés. *Cet atout métropolitain majeur dont dispose le pays s'impose aujourd'hui bien plus fortement encore comme un avantage qu'il convient de promouvoir, dans le contexte de la mondialisation.* L'ouverture des frontières rend indispensable une structuration forte des territoires sur une base multipolaire afin de les mettre en position de capter les flux de richesses en circulation. En adoptant ce principe, les politiques publiques nationales permettront une insertion efficace du territoire national dans la dynamique de l'espace européen (Statut avancé).

C. Principe de complémentarité et région complémentaire

11. Les propositions émanant des divers acteurs (surtout politiques) auditionnés par la CCR accordent un intérêt assez marqué à une notion bien emblématique, celle de la *complémentarité*. Il se pose la question de savoir s'il s'agit là d'un fait contingent, ou d'un souhait délibéré ? Pour y répondre, il faudrait définir cette notion et revenir aux sources de son inspiration. La notion de région économique complémentaire est apparue au Maroc en 1971 dans le discours officiel des auteurs de la « régionalisation naissante », qui ont affirmé que le découpage arrêté cette année là en sept régions visait à créer des « régions économiques complémentaires », qu'ils définissaient comme devant couvrir l'éventail le plus large d'activités. On en a même conclu qu'une région devait comporter une part de tous les milieux du pays, de la plaine, des montagnes, du désert, de la mer, et avec un port à la sortie. L'idéal fonctionnel de cette région, c'était sa capacité à assurer l'autosuffisance ; en somme, elle devait être une sorte de copie d'une nation, en modèle réduit.

12. Il faut dire que ce type de vision de l'organisation régionale allait de soi au Maroc (et ailleurs aussi) à une certaine époque (milieu du XXe siècle), puisqu'on n'y parlait guère de telle ou telle région sans citer également le port qui lui est associé comme base de ses échanges (Kenitra avec le Gharb, Safi avec Abda, le Haha avec Essaouira, les Zaers avec Rabat et Mohammedia, etc.). Mais l'idée de complémentarité entre des espaces économiques à vocation différente a été aussi la base d'analyses faites par les géographes du début du siècle dernier, qui ont montré comment la naissance et/ou le développement des villes (européennes) étaient liés à leur situation souvent au point de rencontre d'espaces complémentaires ; ces villes assuraient les échanges au niveau local (élevage- céréaliculture- viticulture). Le thème de la complémentarité avait aussi fait florès en France pendant la deuxième guerre mondiale ; la région inventée et introduite alors par les autorités dans le

dispositif institutionnel pour des raisons sécuritaires (en reprenant la carte des régions militaires) devait répondre à une exigence exceptionnelle : le ravitaillement (autosuffisant) de la population ; l'Etat devait prendre en charge, dans un contexte de pénurie grave des transports, une fonction d'ordinaire assumée par le marché. On a donc regroupé des espaces consacrés à la culture du blé, à l'élevage laitier, à la production de viande, de légumes, afin de pouvoir réglementer le ravitaillement à une échelle opérationnelle et en réduisant les transports.



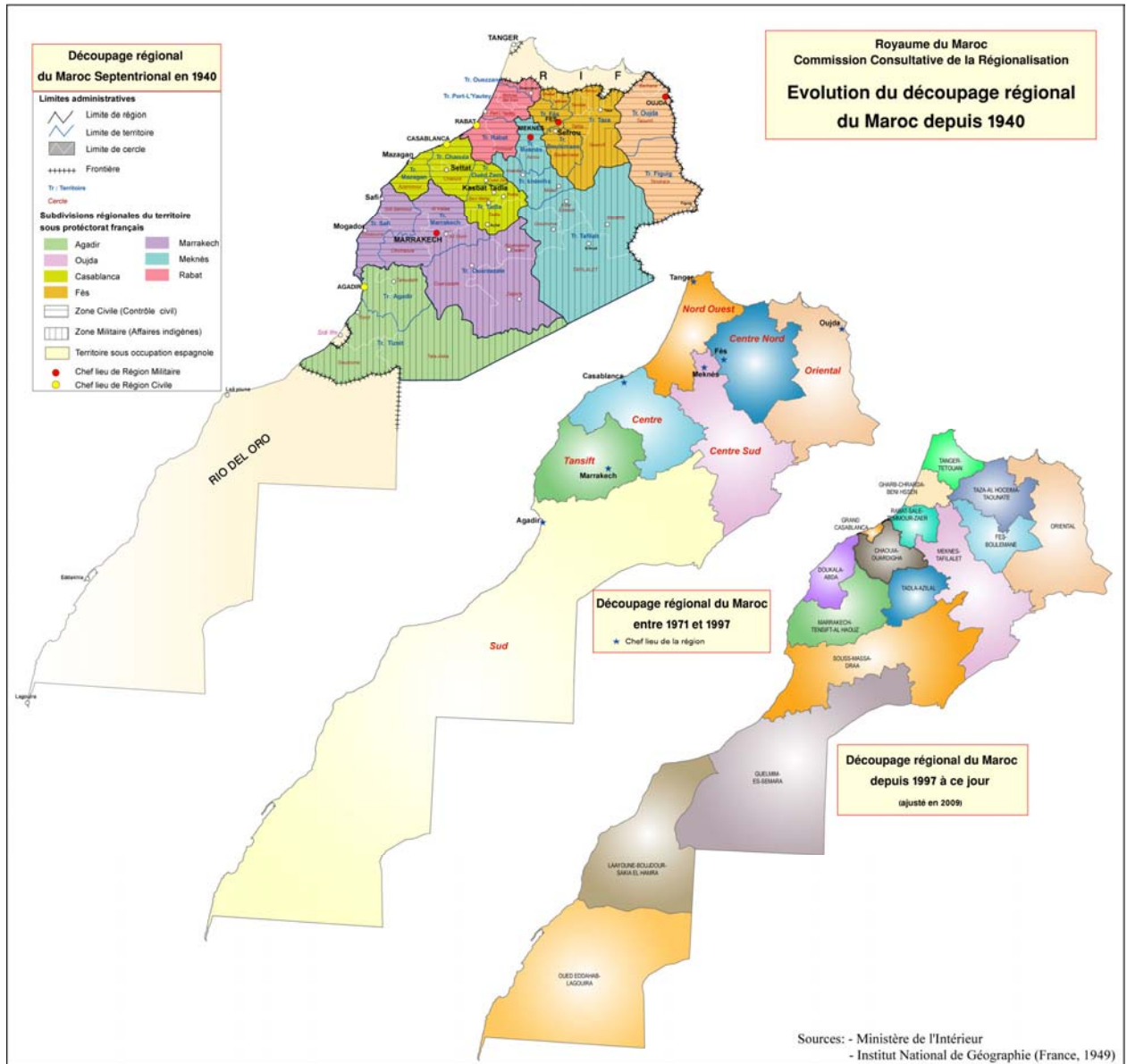
13. On notera donc que cette définition de la région sur la base du principe de complémentarité, cohérente au vu de la finalité recherchée, correspond à un état de guerre et à une économie d'une autre époque. Aujourd'hui, nul besoin de démontrer que les marchés ne s'organisent plus à l'échelle locale, mais au niveau national, voire international. Les échanges qui sont le moteur de l'économie s'organisent, en conséquence, en termes d'échelle. *L'idée de la complémentarité intra régionale* a donc perdu tout contenu et ne peut plus être un critère pertinent pouvant servir de clé d'entrée a priori au découpage.

14. Comme conclusions préliminaires : En définitive, que l'on prenne les deux concepts de polarité et d'homogénéité isolément ou associés, on en retient principalement et en premier lieu que *la région est une portion d'espace qui se distingue de celles avoisinantes, soit par la singularité de son milieu, soit par la ville-centre vers laquelle elle est orientée*. Cependant, il faut aussi noter que les deux concepts de polarité et d'homogénéité qui sont parfaitement opératoires doivent aussi avoir une application différenciée :

(i) *Le premier s'applique mieux au Maroc aux espaces denses et de peuplement continu, qui comptent près de 90 % de la population du pays, sur le quart du territoire ;*

(ii) *Les espaces atlasiques et ultra-atlasiques, à faibles locomotives urbaines, ne peuvent par contre être abordés que sous l'angle de l'homogénéité*. On a ici affaire à des îlots de peuplement discontinus, directement liés à une maigre ressource naturelle, et qui se trouvent au milieu de vastes étendues vides ;

(iii) Enfin et en dernier lieu, *la notion de complémentarité économique dite de proximité, qui avait un sens dans les économies traditionnelles à tendance autarcique (donc à faible capacité de déplacement) n'a plus de sens dans le contexte des grands réseaux de transports, des autoroutes des voies ferrées et des aéroports, pour tout dire dans le contexte de la mondialisation de l'économie*. Le Maroc s'y trouve en bonne place aujourd'hui. Le chantier de la Régionalisation avancée est une bonne occasion pour que le Maroc remette en question le discours traditionnel invoquant la Région d'abord sur le thème de l'économie complémentaire ; ce discours servira plus à justifier des incohérences qu'à fournir un cadre de pertinence.



III. La Région institutionnelle : règles et principes directeurs

L'un des défis majeurs du découpage régional projeté réside dans le nécessaire dépassement des principes triviaux unificateurs au profit de la finalité institutionnelle qui, pour de multiples raisons, doit l'emporter. Or le plus souvent, les polémiques et les désaccords suscités y font rarement référence. Aussi est-il nécessaire de s'arrêter sur ce registre pour bien clarifier où se trouvent les déterminants majeurs du découpage, pourquoi et comment ?

A. La logique de la régionalisation et la région institutionnelle

1. Comme indiqué auparavant, la question posée aujourd'hui à la CCR dans le cadre du projet de la régionalisation avancée est de définir des régions institutionnelles qui répondent au besoin de faire avancer conjointement la démocratie, la participation et l'efficacité de l'action de l'Etat grâce à la décentralisation, et permettre in fine de meilleures performances en terme de développement économique et social. Cette exigence implique des conditions particulières pour un découpage pertinent, condition pour lesquelles aucune des règles (celles évoquées précédemment ou celles à venir) ne peut être considérée comme absolue. Il s'agit au contraire de trouver les bons compromis entre des règles qui peuvent in abstracto avoir une certaine cohérence, mais qui se contrediront dès lors qu'elles seront confrontées aux réalités du terrain. Les diverses expériences internationales examinées à l'occasion de l'élaboration de ce travail montrent qu'il n'y a pas à proprement parler de formule a priori universelle. Ces expériences montrent que la hiérarchie des facteurs pris en compte varie, à l'image des Etats, selon les lieux ; les marques de l'histoire passée, les transformations de l'histoire récente, l'empreinte vivace du milieu naturel et social et des systèmes politiques en place, le tout dans le contexte d'une réalité spatiale et économique spécifique sont autant d'éléments qui y interfèrent. Les états de type fédéral ont réglé le problème de diverses manières. Ainsi, par exemple, l'Espagne a géré dans une large mesure les différenciations historiques par les autonomies, c'est-à-dire des assemblages et des agrégations de royaumes anciens plus ou moins indépendants. La Belgique s'est organisée en communautés linguistico-culturelles (Wallonie, Flandre). Dans d'autres Etats, un autre facteur de différenciation fréquemment adopté est la langue, avec les diversités culturelles et sociales qu'elle sous tend ; beaucoup de fédéralismes ont d'ailleurs eu pour fonction première de gérer le multilinguisme (Suisse, Inde, etc.). Cependant, la taille de la population et celle de la superficie sont aussi des facteurs pris en compte (par exemple, les très grands Etats fédéraux comme les E.U, le Brésil, ou l'Australie). Dans tous les cas, *chaque pays semble avoir cherché la formule institutionnelle qui permettait de gérer les différences tout en maintenant une unité.*

2. Par contre, dans le cas du Maroc aujourd'hui, la configuration des régions institutionnelles futures est une question consubstantiellement constitutive de la logique fondatrice du projet même de la régionalisation ; il s'agit d'une opération entreprise par un Etat souverain, soucieux de moderniser ses structures et qui opte pour l'efficacité de

nouvelles méthodes de gouvernance ; une gouvernance qu'il s'agit d'organiser dans un cadre géographique ajusté aux réalités du terrain et qui soit en mesure de « fertiliser » les initiatives de développement. Cela revient à dire que les régions dont le Maroc a besoin et qu'on devra mettre en place sont, certes, celles devant servir de bassins de vie et de déploiement de l'option démocratique, mais aussi être des espaces de mise en œuvre des politiques de l'Etat, en particulier à travers les programmes d'équipement et les projets de développement. *C'est ce fil directeur axé sur le principe de l'efficacité de l'action publique qui distingue le projet de régionalisation avancée à laquelle a appelé Sa Majesté le Roi.*

3. A ce propos, il y a lieu de noter que le découpage attendu ne vise pas une recherche de l'égalisation du PIB régional par habitant, ni la réalisation singulière d'une hypothétique répartition équilibrée des territoires ; ce sont là deux aspects qui relèvent d'une série de mécanismes bien différents. Le projet de découpage régional participe, sous cet angle, d'une vision globale qui ne se définit pas au niveau des conséquences, mais à celui des causes, dont parmi elles, les dysfonctionnements de la gouvernance publique, et les véritables freins subséquents qui lui sont intimement liés et qui brident les élans du développement et la création des richesses. L'alternative pour laquelle le choix devra se faire se situe entre l'adoption d'une posture défensive, celle du traitement des conséquences, et une attitude plus offensive et plus audacieuse en même temps, agissant sur les causes. La première ne permet pas par nature de hiérarchiser les questions et privilégie les actions permettant des résultats immédiatement mesurables, au détriment de l'adressage des problèmes fondamentaux, alors que la seconde, par son inscription dans un cadre global d'action, agit davantage sur les conditions objectives et se projette dans le moyen et le long termes.

4. Il est souhaitable que ces nouvelles portions territoriales, définies comme telles, puissent correspondre à des régions économiques réelles, c'est-à-dire qu'elles soient des lieux dotés ou présentant des capacités d'entraînement suffisantes. Cette mise en concordance, économique et institutionnelle, constituera une force d'impulsion pour l'émancipation de véritables entités spatiales, en mesure de gérer correctement le territoire, de traiter ses problèmes dans un cadre cohérent et d'intéresser les populations au développement de leur espace, voire même susciter un sentiment de solidarité régionale.

B. Les principes directeurs : accumulation, accessibilité et proximité, représentativité et proportionnalité

✓ Le principe d'accumulation sur les acquis du maillage administratif

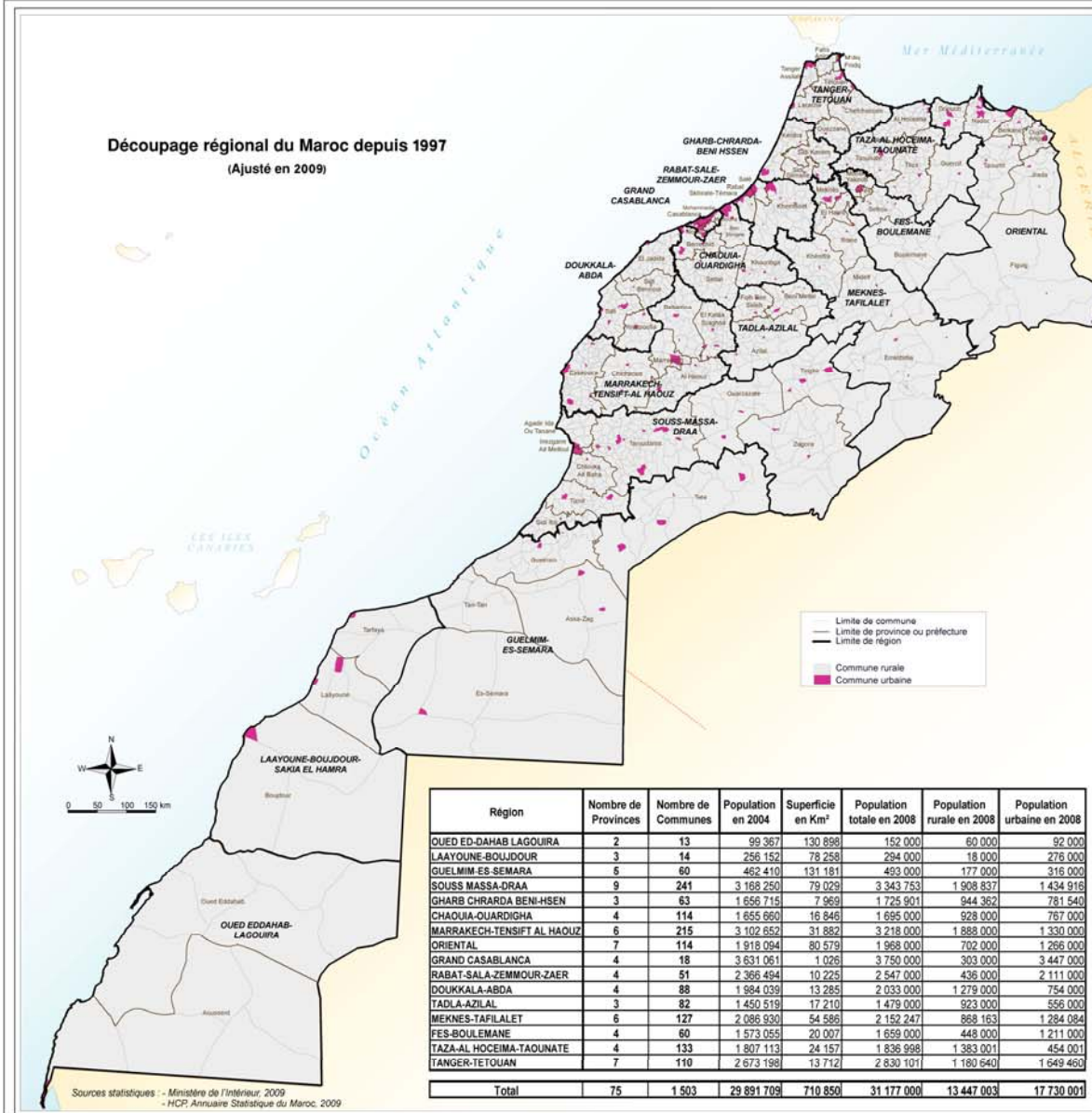
5. Le maillage administratif de base doit d'abord servir comme la première clé d'entrée, essentielle, pour procéder au découpage. Il s'agit là d'un souci de capitalisation sur l'existant. Lors de l'installation de la CCR, Sa Majesté le Roi a insisté dans son discours à la nation sur l'exigence d'adopter pour l'élaboration du Projet de la régionalisation avancée d'une démarche emprunte de créativité et de réalisme, qui construit sur l'expérience acquise par une tradition relativement longue de décentralisation administrative. La démarche à suivre sera celle susceptible de doter le pays d'un projet qui soit en prise directe avec son histoire propre et les conditions objectives de sa structure territoriale.

Cette ligne de conduite doit aussi servir de socle aux modalités d'approche du découpage strictement géographique et aux principes directeurs de la nouvelle configuration du territoire en régions institutionnelles.

6. Dès la mise en place du découpage régional entrepris en 1997, lequel a donné lieu aux seize régions actuelles, des appels se sont faits entendre pour relever quelque incohérence ici et là, critiquer l'un ou l'autre de ses aspects, et demander in fine sa révision. Le principe de la révision tant de la distribution des régions que de leurs limites n'a pas cessé d'être évoqué depuis ; les acteurs politiques partagent le bien fondé et l'opportunité de l'entreprendre et l'ont tous exprimé dans les auditions de la CCR, au point pour certains de considérer cette révision comme un « hymne à la régionalisation ». Cependant, si cet accord sur le principe est admis sans exception, *l'ampleur de son étendue* n'est pas l'objet d'un accord. L'éventail varié des avis, qui expriment les motivations partisans particulières, portent pour certains sur la matrice de référence à prendre en ligne de compte pour l'institution de l'échelon régional (province, cercle !), pour partie sur les réaménagements et fusions probables de régions entières, et pour d'autres sur la conduite d'une refonte globale de tout le maillage territorial (régions, provinces et communes).

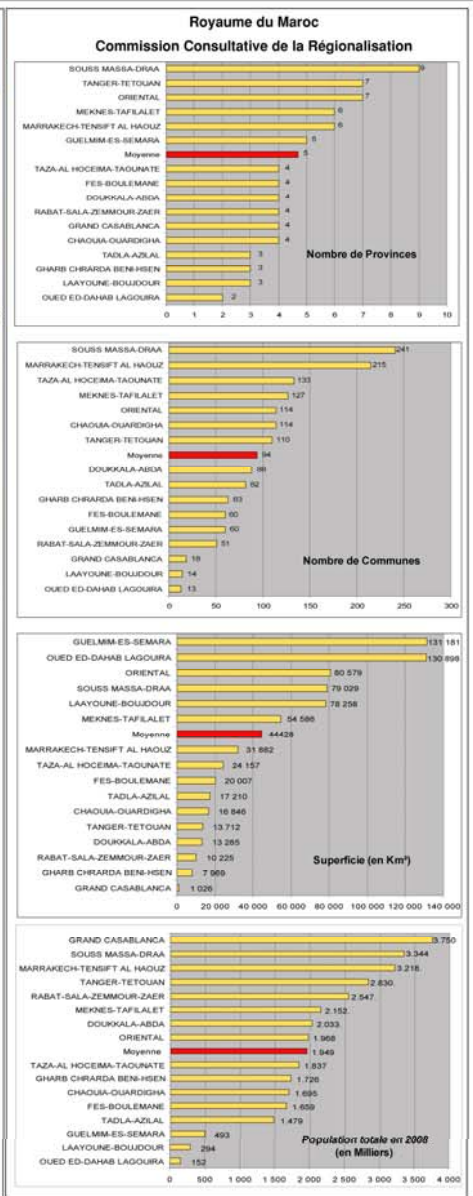
7. Fallait-il, devant ce large éventail d'avis, conclure à l'impossibilité d'entreprendre cette révision ? Bien au contraire, les divergences inspirées du passé, traduisant pour une réforme aussi stratégique la crainte chez certains de faire prévaloir dans cet exercice plus des logiques politiciennes que des impératifs objectifs d'adaptation du cadre territorial au service du développement. Or, l'expérience montre que dans ce domaine, le Maroc ne part pas de rien ; il dispose, bien au contraire, d'une architecture d'organisation territoriale à trois niveaux qui a fortement évolué depuis la fin des années 60. La carte des divers découpages administratifs a connu des remaniements et des corrections successifs d'ampleurs inégales (communes, provinces surtout), par l'effet du constant ajustement à l'évolution des réalités géographiques, économiques et d'équipement des territoires. Bien que chacune de ces strates ait été le produit de contextes et de déterminants propres, les configurations de plus en plus réduites et le resserrement des maillages qui en a résulté n'ont pas manqué de générer de nouvelles territorialités en favorisant et cultivant davantage de proximité, en retissant des liens de relations parfois distendus et en consolidant les moules de l'assise administrative territoriale de l'Etat.

Découpage régional du Maroc depuis 1997
(Ajusté en 2009)



Sources statistiques - Ministère de l'Intérieur, 2009
- HCP, Annuaire Statistique du Maroc, 2009

Région	Nombre de Provinces	Nombre de Communes	Population en 2004	Superficie en Km ²	Population totale en 2008	Population rurale en 2008	Population urbaine en 2008
OUED ED-DAHAB LAGOURIA	2	13	99 367	130 898	152 000	60 000	92 000
LAAYOUNE-BOUJDOUR	3	14	256 152	78 258	294 000	18 000	276 000
GUELMIM-ES-SEMARA	5	60	462 410	131 181	493 000	177 000	316 000
SOUSS MASSA-DRAA	9	241	3 168 250	79 029	3 343 753	1 908 837	1 434 916
GHARB CHRARDA BENI-HSEN	3	63	1 656 715	7 969	1 725 901	944 362	781 540
CHAOUIA-OUARDIGHA	4	114	1 655 660	16 846	1 695 000	928 000	767 000
MARRAKECH-TENSIFT AL HAOUZ	6	215	3 102 652	31 882	3 218 000	1 888 000	1 330 000
ORIENTAL	7	114	1 918 094	80 579	1 968 000	702 000	1 266 000
GRAND CASABLANCA	4	18	3 631 061	1 026	3 750 000	303 000	3 447 000
RABAT-SALA-ZEMMOUR-ZAER	4	51	2 366 494	10 225	2 547 000	436 000	2 111 000
DOUKKALA-ABDA	4	88	1 984 039	13 285	2 033 000	1 279 000	754 000
TADLA-AZILAL	3	82	1 450 519	17 210	1 479 000	923 000	556 000
MEKNES-TAFILALET	6	127	2 086 930	54 586	2 152 247	868 163	1 284 084
FES-BOULEMANE	4	60	1 573 055	20 007	1 659 000	448 000	1 211 000
TAZA-AL HOCEIMA-TAOUNATE	4	133	1 807 113	24 157	1 836 998	1 383 001	454 001
TANGER-TETOUAN	7	110	2 673 198	13 712	2 830 101	1 180 640	1 649 460
Total	75	1 503	29 891 709	710 850	31 177 000	13 447 003	17 730 001



Ce double processus de structuration et d'accumulation des expériences sur la longue durée, et ce malgré les anomalies pratiques et les distorsions enregistrées ici et là, doit être fructifiée et mobilisée et *constituer une base pour la révision du cadre territorial des régions*. Ainsi entendu, cet acte doit aussi s'imposer une marge substantielle de souplesse, une nécessité pour éviter tout autant les vides que les doublons. On sait que les territoires sont, à l'exemple des États, des structures complexes et délicates, qui doivent être traitées avec précaution, même quand leur fonctionnement n'est pas satisfaisant. En revanche, il suffit d'une réforme inconséquente pour détruire et dilapider des années d'effort.

Pour ces différentes raisons, et à la lumière des éclairages précédents, la CCR considère qu'il est tout indiqué de retenir, parmi les principes directeurs sur lesquels reposerait la délimitation des contours du cadre régional, celui *d'un regroupement d'ensembles pertinents à base provinciale qui doit allier la double exigence de la continuité et de la contiguïté géographiques*. Au stade de son évolution aujourd'hui, et au-delà des critiques fréquentes à son égard (telles que d'être parfois artificiel, ou de réunir des unités sans passé commun ou de nature différente), le niveau provincial se présente par son échelle spatiale plus contenue, par sa dense et vaste couverture de l'ensemble du territoire, par ses constituants socio-économiques, ainsi que par son potentiel en équipements et en moyens d'action publique, comme *le cadre le plus valable pour des assemblages en régions*.

✓ *Le principe de l'efficience : questions de la taille et du nombre de régions*

9. La taille des régions est aussi une importante préoccupation. Bien plus que dans le cas de la question précédente, le gabarit régional n'est qu'accessoirement une issue géographique ; il est davantage une question de dimension éminemment politique et, par bien des aspects, économique. Cette première distinction n'est pas le seul trait dominant, car elle se combine à une autre particularité : celle d'être une donnée très relative et non normative, et ce en raison de sa grande variabilité suivant les contextes (temporel et spatial) de son application. En effet, la configuration de régions de taille différentes est intimement liée à l'objectif que se fixe le pays, à un moment donné de son histoire, pour son projet d'organisation politico-administratif.

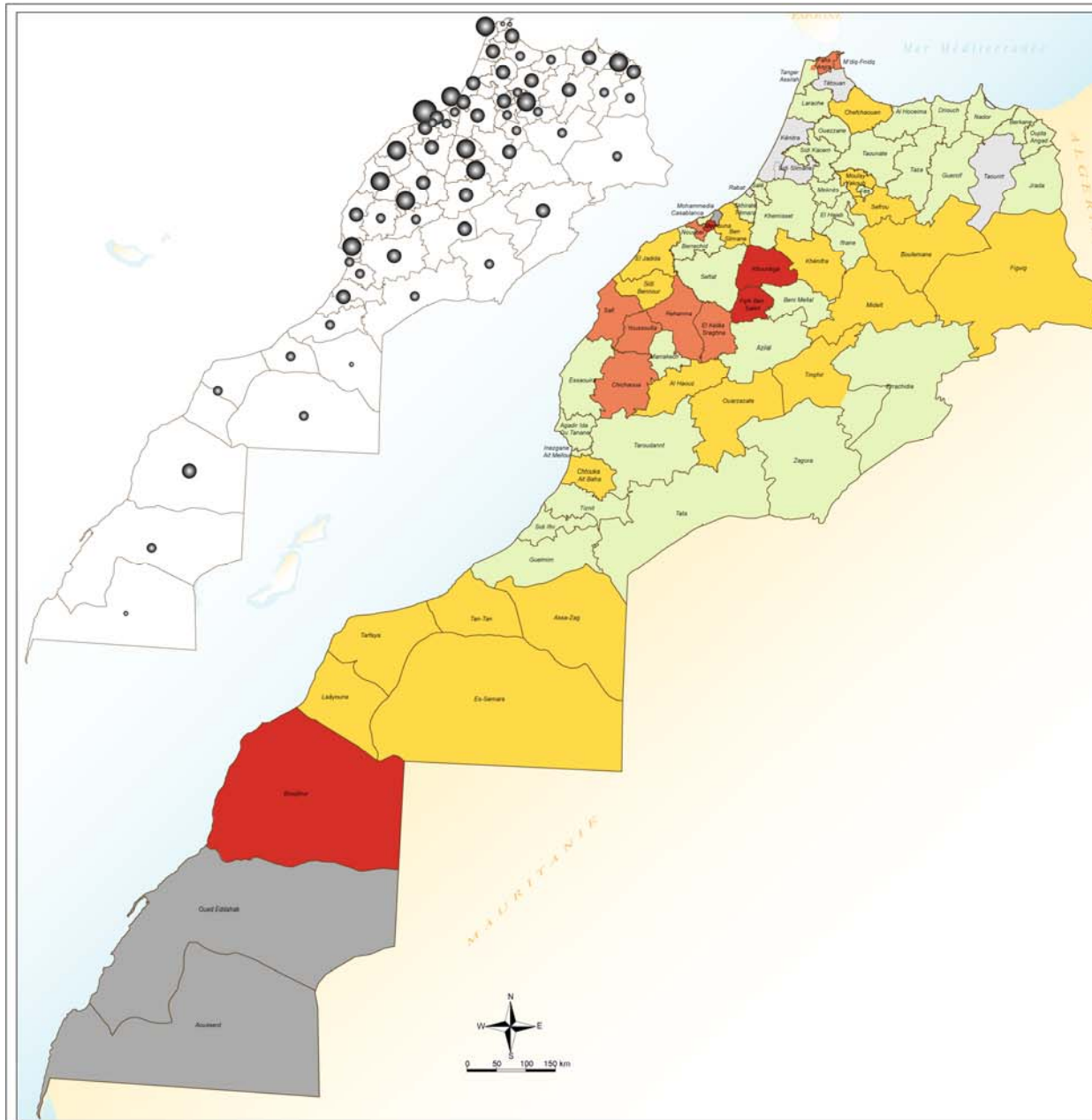
10. Dans le cas qui nous concerne, quand on vise – comme c'est clairement l'objectif assigné à cette réforme – *à améliorer le fonctionnement de l'Etat et à ériger un échelon en même temps d'intermédiation entre l'Etat central et les collectivités locales et de participation à l'action du développement économique et social*, on s'oriente logiquement vers un nombre limité de régions de taille et de masse suffisantes pour ne pas être confondues avec une collectivité locale. Ce qui signifie un nombre de régions plus réduit que celui que nous comptons aujourd'hui et donc un maillage plus large que serré. Toutes les familles et tendances politiques confondues (à une seule exception) et tous les acteurs économiques et les représentants de la société civile partagent cette même option. Il y a là, sans conteste, un témoignage de plus, *sur la solidité des liens de l'unité et de l'intégration qui fondent la nation marocaine*.

11. A cette orientation participent, au moins, deux considérants :

(i) Parce que la réforme est de dimension politique et administrative, l'état y amorcera un mouvement de redistribution des rôles, des pouvoirs et des responsabilités au profit des autres acteurs. La nouvelle architecture projetée cherchera à ajuster et à organiser l'échelle des pouvoirs à celle des niveaux territoriaux, ce qui permettra d'atteindre davantage de visibilité et d'efficience dans l'exercice des fonctions et des responsabilités dévolues. Les recommandations de la CCR relatives à la répartition des compétences vont dans le sens de l'installation, après le niveau supérieur, de l'échelon régional comme le niveau stratégique parmi les différents niveaux de collectivités. Il est proposé de le consacrer d'une prééminence d'essence plus fonctionnelle que juridique, mais qui est fondée sur la dévolution *de compétences* affirmées dans les domaines de la planification, de la coordination, de l'animation des champs transversaux commun à l'ensemble des entités composant l'aire régionale (développement économique, protection des ressources naturelles, lutte contre la pauvreté, valorisation du patrimoine, etc.) Autant de domaines qui sont restés jusqu'ici, au nom du principe de « la compétence générale », assumés indistinctement par chacun des niveaux des collectivités, et dont l'un des travers le plus notoire est la fragmentation et la parcellisation des interventions. Ce repositionnement sur des champs à interférences manifestement multiples, exigeant de plus en plus pour leur mise en œuvre plus d'intégration, de mise en synergie, de stratégies globales et concertées, de forces territoriales plus affirmées, implique la configuration d'un cadre territorial régional plus étendu en mesure de répondre aux exigences de la responsabilisation et du décongestionnement des entités publiques et autorisant de penser l'aménagement et le développement en prenant en compte la complexité des enjeux entre le local et le global. Comparée aux schémas d'autres pays, fédéraux ou unitaires, l'orientation de cette option dans le projet du découpage des régions marocaines apparaît, sur un plan général, proche de la plus grande majorité des pratiques usitées.

(ii) L'autre impératif qui préside à l'élargissement de « l'assiette régionale » concerne le potentiel économique que cette taille implique. Dans le découpage actuellement en vigueur, avec seize régions, le faible poids économique et budgétaire de celles-ci a été souligné à plusieurs reprises devant la commission et est attesté par les travaux consultés par la CCR. Cette faiblesse du poids économique et financier des régions, comparées par exemple à leurs homologues européennes, pénalise leur action en interne et limite toute possibilité d'une coopération décentralisée consistante. La région de Casablanca est la seule qui pourrait, et encore avec une grande distanciation, trouver une place parmi les régions de nos voisins européens en termes de puissance économique (PIB). Sur un plan plus général, il importe donc d'avoir à l'esprit ces données de base pour apprécier l'étendue de cette comparaison et convenir donc du besoin de régions de tailles conséquentes..

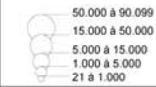
12. Ainsi, à titre d'exemple, l'économie Marocaine va entrer dans un ensemble dont on peut mesurer le poids économique à partir d'un critère simple, la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF), qui représente la capacité d'investissement : en 2006, la FBCF de l'UE des 27 était de 2100 milliards d'euros ; au même moment, celle du Maroc représentait moins d'1% (0,75 % -OCDE). Quant on pèse autant dans l'ensemble auquel on s'agrège, on ne peut pas s'offrir le luxe de la dispersion des efforts.



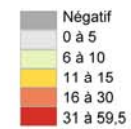
Royaume du Maroc
Commission Consultative de la Régionalisation

PIB des provinces et des préfectures en 2008

PIB en millions de Dhs



Taux d'accroissement annuel
entre 2004 et 2008 (en %)



— Limite de Provinces ou Préfectures

Source statistique: Direction des Etudes et des Prévisions Financières,
Ministère de l'Economie et des Finances (juin 2010)

13. Comme souligné plus haut, la perspective d'établissement de régions économiques fondées sur le principe des complémentarités de proximité à l'échelle strictement nationale n'est plus soutenable, dans un monde globalisé ; ce n'est tout simplement pas de cela qu'il s'agit. Sur ce plan, le Maroc tout entier constitue tout juste une unité suffisante pour constituer une base spatiale efficiente pour faire face à la compétition économique internationale ; ainsi, par exemple, en matière d'appel aux capitaux extérieurs, *le Maroc aurait tout intérêt à éviter de maintenir ou de démultiplier des régions à faible capacité économique* qui se livreraient isolément et dans une position défavorable à une concurrence pour attirer les I.D.E sur leur territoire dont les véritables bénéficiaires seraient externes. Dans le mouvement général d'ouverture programmée pour le Maroc en 2013, toutes les activités et tous les lieux vont être soumis aux règles de la concurrence internationale. La compétitivité, en tant qu'impératif inéluctable, suppose que les secteurs productifs aient à leur disposition un niveau de services branchés sur les circuits internationaux, des infrastructures de qualité, une logistique, une main d'œuvre qualifiée, des centres villes efficaces, etc. ; or ces foyers territoriaux stratégiques, sont à l'échelle nationale le fait d'un nombre réduit d'espaces.

14. Il apparaît assez clairement que *le Maroc ne peut se permettre le luxe de la dispersion des potentiels limités dont il dispose*. Bien au contraire, les retombées positives attendues des grands chantiers engagés au cours de cette décennie pour atténuer justement les déficits des zones pauvres dépendront dans une large mesure de *l'efficacité et de l'efficacités des actions dégagées à partir de véritables entités motrices de la croissance qui ont vocation à structurer de grands ensembles régionaux*. C'est là une condition indispensable à l'équilibre et du territoire et de la société.

✓ *Principes d'accessibilité et de proximité*

15. Deux autres importantes considérations sont aussi à mentionner : *l'accessibilité et la proximité*. Bien qu'en apparence les deux notions laissent traduire des connotations proches, leur signification respective dans le cadre de la logique politique propre à la régionalisation revêt un sens différent. L'accessibilité est une notion d'essence physique et matérielle ; elle traduit la distance kilométrique entre deux entités (individus, organisations, villes...), souvent pondérée par le coût temporel et monétaire de son franchissement. Cette définition conventionnelle implique que l'espace physique par le biais de ses attributs de distance peut constituer, par moment, une contrainte qui s'impose au développement des actions des acteurs. Dans le cas des régions qui nous intéressent, une région est qualifiée d'accessible lorsque la distance souhaitable à parcourir pour atteindre la capitale régionale permet en même temps d'accomplir le trajet (aller et retour) et de vaquer à ses occupations, dans la même journée. Pour cela, il y'a en règle générale *une distance souhaitable à respecter dans toute la mesure du possible (environ deux à trois heures, équivalent à 200 -250 Kms)*, sauf si la disposition du terrain ou la faiblesse des densités de population ne le permettent pas.

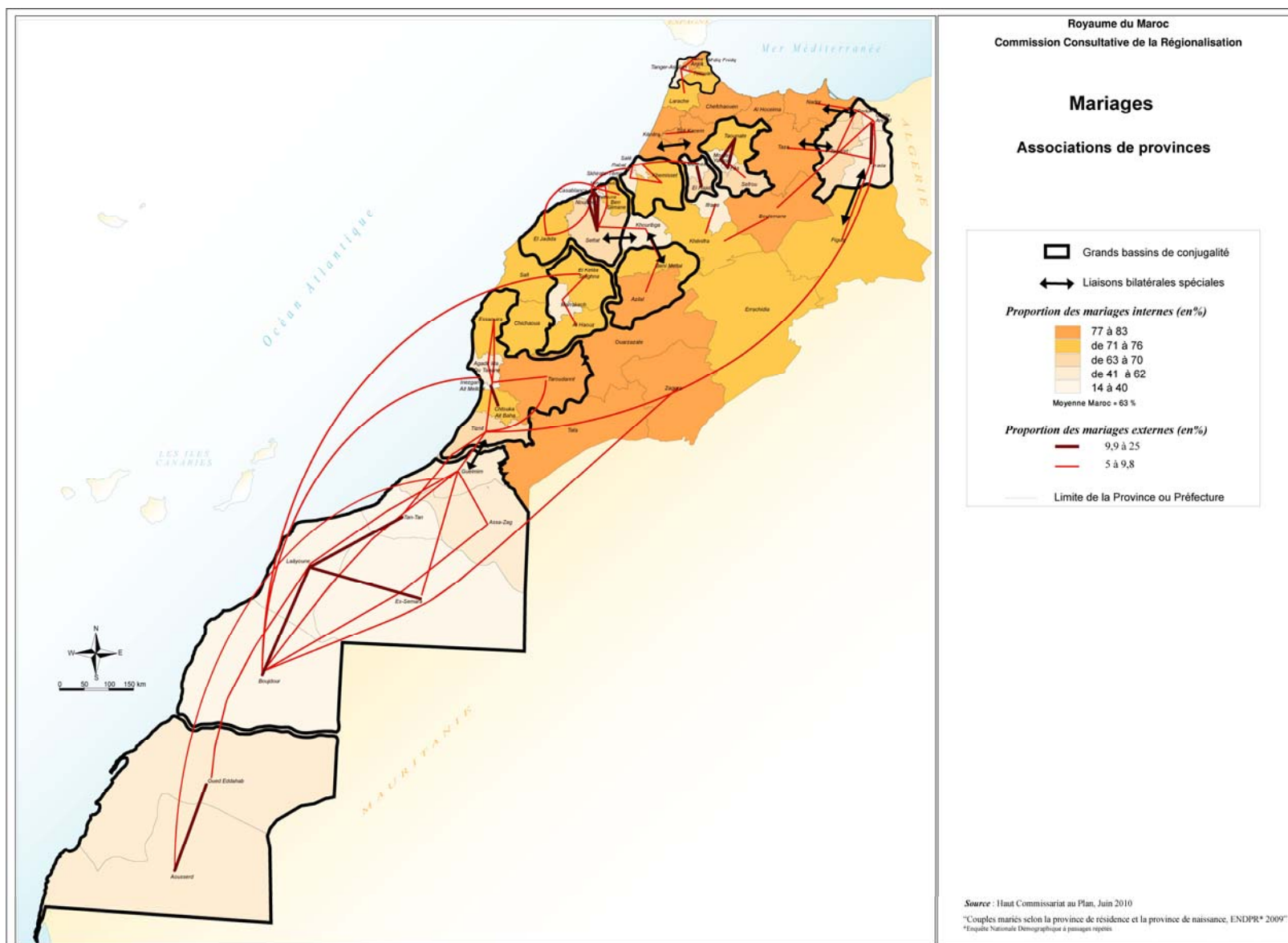
16. Le second principe, celui de la proximité, renvoie pour sa part à une dimension non pas de distance géographique, mais relationnelle ; il s'agit de la proximité en tant que l'un des éléments constitutifs et/ou générateurs de liens d'appartenance à une organisation ou à un territoire donné. On est proche, parce qu'on se ressemble ou parce que on a des similitudes. Ainsi entendu, pour que la région soit un lieu d'identification et un cadre d'implication des acteurs locaux, il faudrait idéalement que les citoyens y partagent un minimum de repères communs (connaissance des faits, des règles, etc.) les mobilisant non seulement pour satisfaire leur intérêt, mais aussi pour la constitution concrète d'un partenariat au service d'un projet commun ; en un sens, *l'espace érigé en région apparaît, de façon dominante, comme pertinent aux yeux des intéressés.*

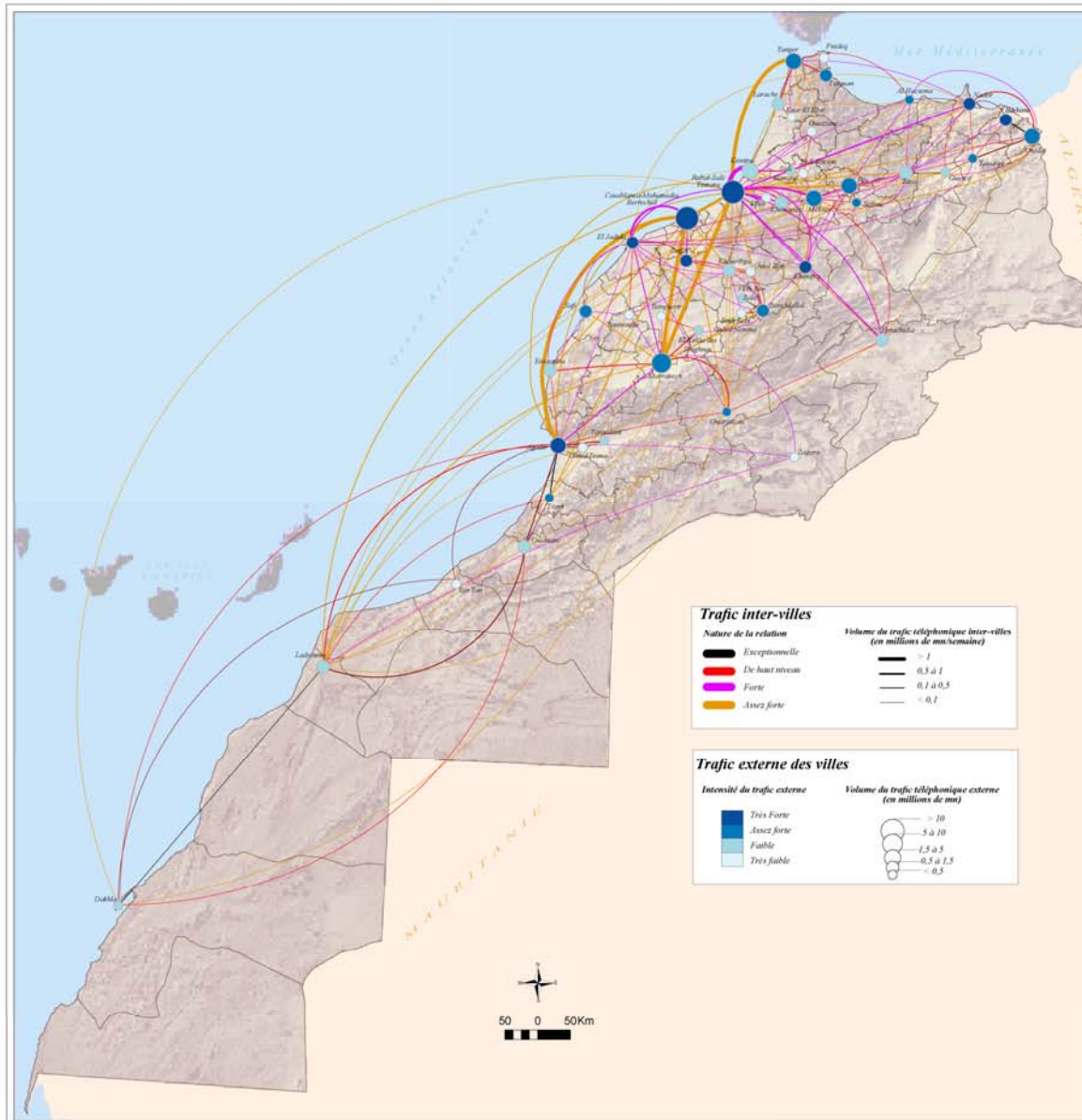
17. Quels seraient alors *les critères permettant de définir une telle pertinence.* ? La notion de pertinence est *une modalité synthétique qui inclut toutes les composantes définissant l'espace régional.* Elle touche à l'histoire, à l'économie, à la culture, au cadre physique, etc. Mais il n'y a pas de formule absolue qui permette d'attribuer ou de mesurer la part de chacun des facteurs : *la hiérarchie de ces derniers varie selon les lieux.* L'histoire est évidemment incontournable, mais seulement en tant que l'un des facteurs. Comme vu plus haut, les travaux des historiens nous apprennent très clairement que le Royaume du Maroc s'est construit et structuré à partir de groupements de tribus et de villes, à commencer par les deux capitales historiques de Fez et de Marrakech, mais aussi Rabat, Meknès, Agadir, Tanger, Oujda ; ces points forts du territoire sont en place depuis longtemps. Mais il ne faut pas faire dire à l'histoire ce qu'elle ne dit pas ; de même, un point important doit être relevé avec insistance : les analyses des historiens mettent en garde contre *l'idée absurde selon laquelle on pourrait avoir des régions inscrites dans une sorte de continuation, voire de reviviscence de quelques anciens espaces tribaux.* La géographie historique des tribus montre qu'elles *ont eu davantage des trajectoires spatiales, rarement des espaces propres et délimités dans la durée*; des trajectoires orientées depuis le Sud vers le Nord, de l'Est vers le centre et vers l'intérieur. La carte des espaces tribaux est loin d'avoir été figée dans le temps ; on a eu des cartes successives selon les périodes. Aussi, cette diversité que présente le fond humain, autant dans sa constitution que dans les structures de son organisation, exprime davantage la mosaïque de genres de vie locaux et de coutumes que la matérialisation affirmée d'un quelconque particularisme ethnique territorialisé qui pourrait autoriser à en faire un facteur déterminant dans une nouvelle division des régions marocaines. A contrario, en s'attachant à vouloir inscrire sur le sol ce concept éculé de « consanguinité » par une consécration administrative, on se condamne à s'enfermer non seulement dans une attitude de repli, d'exacerbation nuisible des différences, tout en aboutissant à desservir la base moderne du projet démocratique du Royaume.

18. Justement, l'analyse faite par la CCR sur les espaces de conjugalité (les mariages) à l'échelle de tout le territoire national, à partir d'un sondage, est un véritable révélateur de la dynamique des brassages et du degré d'intégration nationale ; elle montre que quelles que soient ses limites, *la structure territoriale de l'ensemble Maroc se distingue avant tout par son niveau élevé d'intégration, dans la mesure où les clivages ou les différenciations socio-historiques qui influencent ailleurs le découpage des espaces, soit n'existent pas, soit ne se traduisent pas en termes de relations territoriales.* Les flux ne révèlent ni différenciation à base ethnique ni différenciation historique ; même la coupure instaurée par la colonisation entre zone française et zone espagnole ne produit plus d'effet spatial. Au plan géographique, il y a quelques variations zonales (partie des montagnes, portions des oasis), mais il n'y a pas à proprement parler de territoire qui se définisse singulièrement par des particularismes ethniques ou linguistiques. Ce même constat fait écho à l'idée unanimement partagée par les divers protagonistes auditionnés par la CCR *qui ont recommandé dans leur quasi totalité, pour la révision éventuelle du découpage, de recourir à des repères autres qu'historiques ou ethniques.* In fine, quelle que soit l'importance qu'on entend lui donner, le principe de proximité relationnelle implique, non pas l'enfermement dans des « mythologies » idéologiquement construites, mais l'inscription dans un espace de relations actuelles et modernes.

✓ *Principe de représentativité*

19. Le principe de cohérence (découpage et projet politique) s'accompagne d'un corollaire important : le principe de représentativité. Comme souligné plus haut, l'un des objectifs de la régionalisation est d'aboutir à une meilleure gestion du territoire. En terme de découpage, cette orientation signifie qu'il faut que les différents types d'espaces qui composent le territoire marocain *soient représentés en tant que tels.* Ici, le fait majeur concerne la prise en compte de certains traits objectifs de la géographie du Maroc.

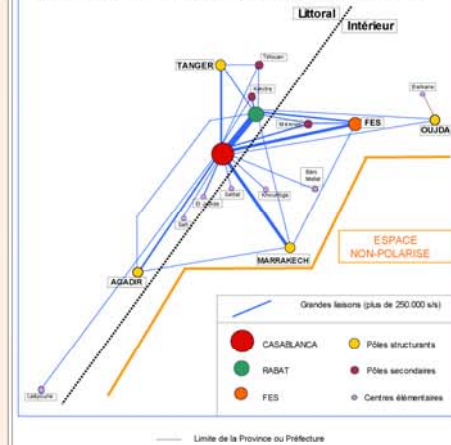




Royaume du Maroc
Commission Consultative de la Régionalisation

**Trafic téléphonique inter-villes
(fixe et mobile)
en 2010***

LA POLARISATION DE L'ESPACE MAROCAIN - schéma de structure



(*) - Observations effectuées pendant une semaine du mois de mai 2010
hors période des fêtes et weekend
- Données ne concernant que les deux opérateurs : Maroc Télécom et Méditel

Source: Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT), 2010

20. En effet, la présentation succincte du cadre physique et humain du Maroc avait révélé le caractère dual de la texture territoriale qui oppose, simultanément, selon une diagonale NE-SO deux domaines assez contrastés tant au niveau des ressources naturelles que des conditions de vie, en règle générale très inégales, résultat de l'interaction de forces très variées. Les décalages les plus notoires touchent les espaces composant le domaine ultra atlasique, un vaste territoire d'aridité représentant plus de la ½ de la superficie globale du pays et dont l'importance reconnue autant sur le plan historique, environnemental, et culturel, que sur celui géostratégique (zones frontières), n'a pas permis sur la longue durée de les mettre à l'abri de la vulnérabilité socio-économique. Certes, la fragilité de ces milieux est réelle, mais elle ne doit pas conduire à l'inscrire comme une donnée structurelle immuable. Dans un monde marqué par la recherche continue de la valorisation de toutes les virtualités qu'offrent les territoires pour la création de la richesse, le caractère spécifique de leur environnement naturel confère justement une dimension économique propre et prometteuse à ces milieux pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans le fonctionnement et le développement économique de l'ensemble du pays.

21. Aujourd'hui, La saine gestion du territoire (environnementale, économique et sociale) implique que ces espaces dits « pauvres », voire marginaux, soient reconnus comme tels et ne soient pas traités comme les marges des espaces riches, en fonds de terroir. Depuis 1971, la doctrine qui a prévalu aux deux découpages régionaux successifs a instauré des associations « forcées » dans un même ensemble entre des zones inégales, lesquelles, malgré leurs longues durées, n'ont malheureusement pas été génératrices d'avantages. *Or, la mise en évidence de ces zones, pour ce qu'elles sont, est une condition primordiale pour l'application du principe de solidarité à leur égard autant que pour leur visibilité.* Le Discours Royal, qui a fortement souligné l'importance de la solidarité, implique précisément que soient bien mises en évidence dans la définition spatiale des régions celles qui y ont droit. Comment lui permettre de s'exprimer en toute clarté qu'en remettant en cause la doctrine précédente?

22. Dans le détail, pour que cela fonctionne, il faut que le cadre territorial des nouvelles régions incorpore cette condition de cohérence. Ainsi, on ne peut pas continuer à traiter le Tafilalet comme une annexe lointaine du Saïss, de même qu'on ne peut pas demander au Souss de prendre en charge les retards des pays du Dâa. Penser que l'on peut traiter ce genre de problèmes en créant des régions qui associeraient toujours les deux types d'espaces (zones riches et zones pauvres) serait une erreur sur un plan purement socio-économique ; c'est exactement la démarche inverse qui doit prévaloir : ériger une région propre ajustée pour répondre non seulement aux attentes réelles de ses habitants, mais aussi pour traduire dans les faits les choix fondamentaux du pays, relatifs aux principes de solidarité et aux politiques environnementale, touristique et agricole. La solidarité, tout en étant avant tout nationale (la redistribution étant effectuée par l'Etat entre les régions), il va de soi que l'individualisation claire de ces zones de pauvreté serait souhaitable pour leur permettre de s'exprimer en tant que telles et en évitant de les noyer dans des moyennes arithmétiques régionales qui n'auraient aucun sens, qui sont peu porteuses de plus value, et qui ne règlent pas leurs problèmes.

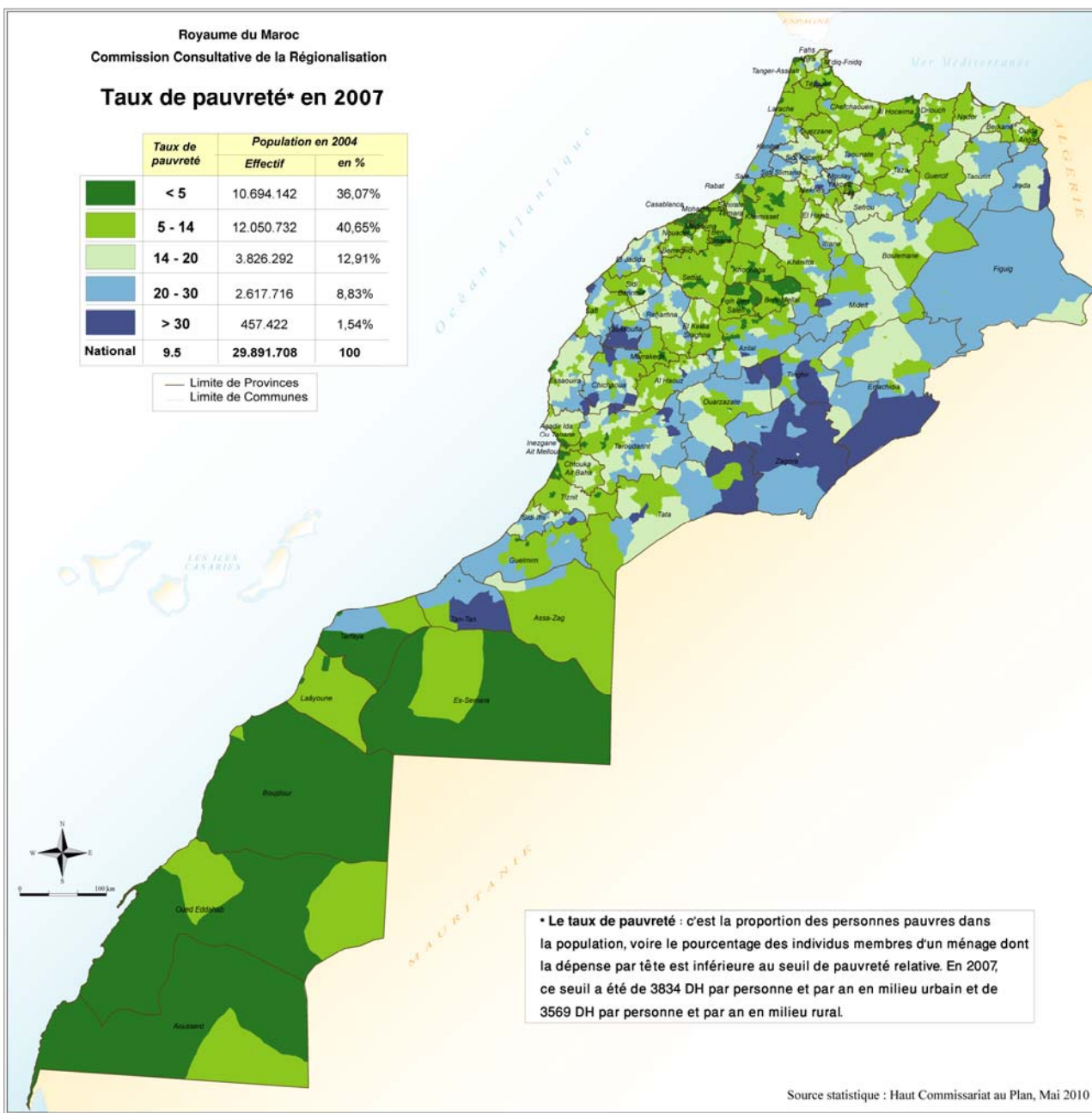
23. L'expérience internationale à l'œuvre aujourd'hui montre que lorsque les régions sont composites (associant des zones pauvres et des zones riches), ce n'est pas la solidarité qui l'emporte, bien au contraire. L'intérêt de toute région étant défini (et c'est bien logique) en référence à ses zones fortes, les autres zones sont alors considérées comme des boulets qu'il faut trainer. A ce titre, l'exemple de pays européens est riche d'enseignements dans ce sens ; on voit ainsi se développer en Europe des revendications à l'autonomie dans des régions riches (Flandre, Catalogne, Padanie) qui ne veulent pas assumer les coûts de la solidarité nationale et qui préfèrent garder leur valeur ajoutée et le produit de leurs impôts pour leur propre population. De même qu'au plan du fonctionnement économique avec les lois pures du marché, c'est un fait bien connu que les avantages comparatifs et les externalités liés aux effets d'agglomérations dans les zones avantagées favorisent ces zones, au détriment des autres. Le mythe sous jacent à la doctrine de l'assemblage de zones à niveaux de développement différents est donc non seulement invérifiable théoriquement, mais n'a pas donné de résultats dans la pratique.

24. Il est évident que l'on ne peut que refuser ce scénario pour le Maroc, tant qu'on est exigeant vis-à-vis de la cohérence des objectifs. Mais on doit aussi reconnaître que ce scénario peut être à l'origine de sérieuses menaces, résultat d'un double danger : (i) celui de la territorialité à base ethno-communautaire (surtout quand elle prétend servir de support à des exigences socio-économiques) ; et (ii) celui de l'autonomie régionale appliquée à un pays aux territoires contrastés, dans un contexte d'internationalisation économique.

Taux de pauvreté* en 2007

Taux de pauvreté	Population en 2004	
	Effectif	en %
< 5	10.694.142	36,07%
5 - 14	12.050.732	40,65%
14 - 20	3.826.292	12,91%
20 - 30	2.617.716	8,83%
> 30	457.422	1,54%
National	29.891.708	100

— Limite de Provinces
— Limite de Communes



* Le taux de pauvreté : c'est la proportion des personnes pauvres dans la population, voire le pourcentage des individus membres d'un ménage dont la dépense par tête est inférieure au seuil de pauvreté relative. En 2007, ce seuil a été de 3834 DH par personne et par an en milieu urbain et de 3569 DH par personne et par an en milieu rural.

Source statistique : Haut Commissariat au Plan, Mai 2010

✓ *Principes de proportionnalité et d'équilibre*

25. L'importance de ces deux derniers principes directeurs (proportionnalité et équilibre) provient du fait qu'ils illustrent de façon assez nette la pertinence et la validité d'une application stricte de deux dogmes, longtemps sacralisés, pour des motifs souvent opposés, par les concepteurs des découpages territoriaux : d'une part celui de calquer le découpage administratif sur le découpage géographique et, d'autre part, celui d'établir « un équilibre » hypothétique entre les régions (poids et gabarit) pour se prémunir contre le risque de voir les grandes régions écraser les petites. La question implique directement les modalités de traitement des grandes métropoles dans le découpage.

26. En effet, la pratique montre que les villes capitales ont toujours eu tendance, par la concentration de ressources, de services et d'activités de haut niveau, à se tailler des aires de rayonnement et de commandement très étendues ; in fine, leur évolution se traduisait, la plupart du temps, par la constitution de méga-régions. Cette forme d'organisation, ressentie comme une gêne et un risque, est donc souvent combattue au motif qu'elle présenterait des entraves à la bonne gouvernance territoriale (politique, économique, financière...) au plan national. C'est ainsi que l'équilibre de la gestion du territoire a été recherché dans le « resserrement » et le « confinement » des régions puissantes dans des limites étroites.

Ce mode de conception de l'équilibre par l'évitement de la constitution de méga-régions autour des grandes métropoles est fortement usité et parfaitement admissible dans les pays de traditions politiques fédérales où il y a, effectivement, une compétition entre les « Etats régionaux » pour accéder aux ressources. Est-il envisageable d'accepter ce raisonnement dans un état unitaire qui se décentralise, comme c'est le cas du Maroc ? Il faut dire que dans les systèmes unifiés, cette orientation est vécue diversement et les modalités de traitement et de réponses à cette considération sont variables en fonction de la réalité géographique propre à chaque pays et de la conception et de l'attitude qu'il adopte face aux questions de développement des villes, et en particulier des métropoles économiques. C'est sans doute là que réside l'un des enjeux principaux du développement territorial de notre pays. *Car si l'on veut mettre en valeur les potentialités des métropoles, il faudrait se départir de la double attitude de partition et de confinement qui a prévalu jusqu'ici à leur égard.*

27. On peut aborder cette question en comparant les découpages de 1971 et de 1997 : L'ancienne carte des régions de 1971 montre que la Région du Centre regroupait les trois régions actuelles du *Grand Casablanca*, de la *Chaouia-Ouardigha* et du *Tadla-Azilal*. Cette définition était cohérente parce qu'elle cadre bien avec l'aire d'influence réelle de Casablanca. Pour autant, elle confère à la région-capitale (économique) un poids qui pose un problème tout aussi réel en terme de gouvernance, puisqu'elle dépasse 30 % du PIB national, une part donc bien excessive. A l'opposé, la carte du découpage des régions de 1997 a dans le même temps, enfermé la métropole économique dans les limites très réduites de l'actuel Grand Casablanca, en la coupant de son environnement, de même qu'elle a tronçonné la ville elle-même en une multitude de préfectures et d'arrondissements, *sans pouvoir pour autant atténuer ni de sa puissance, ni de son pouvoir d'influence*. Depuis ces dernières années, ce choix s'est avéré conduire à un *double contresens* : géographique et économique d'un côté, dans la mesure où les territoires

naturels du déploiement direct des diverses activités de la ville de Casablanca ont été désarticulés, ce que de nombreux indicateurs relationnels prouvent à l'envie ; et un contresens historique et urbanistique de l'autre, dans la mesure où la Chaouia et une bonne partie des Doukkala (El Jadida et Jorf Lasfar) participaient étroitement, et encore plus aujourd'hui à la structuration et au fonctionnement de la grande région urbaine de Casablanca. On sait que l'agglomération réelle de Casablanca déborde déjà du cadre administratif du Grand Casablanca, ce qui est une source de graves distorsions et de perturbations dans les périphéries. Si on peut comprendre les motivations qui ont présidé au découpage régional de 1997, on peut aussi apprécier aujourd'hui ses défauts majeurs et multiples, pour ne pas avoir à les répliquer à nouveau : la métropole casablancaise doit être appréhendée et gérée à une échelle pertinente qui dépasse celle de l'agglomération. Proportionnalité et équilibre sont donc là bien requis.

IV. LES PRINCIPALES COMPOSANTES REGIONALES IDENTIFIEES

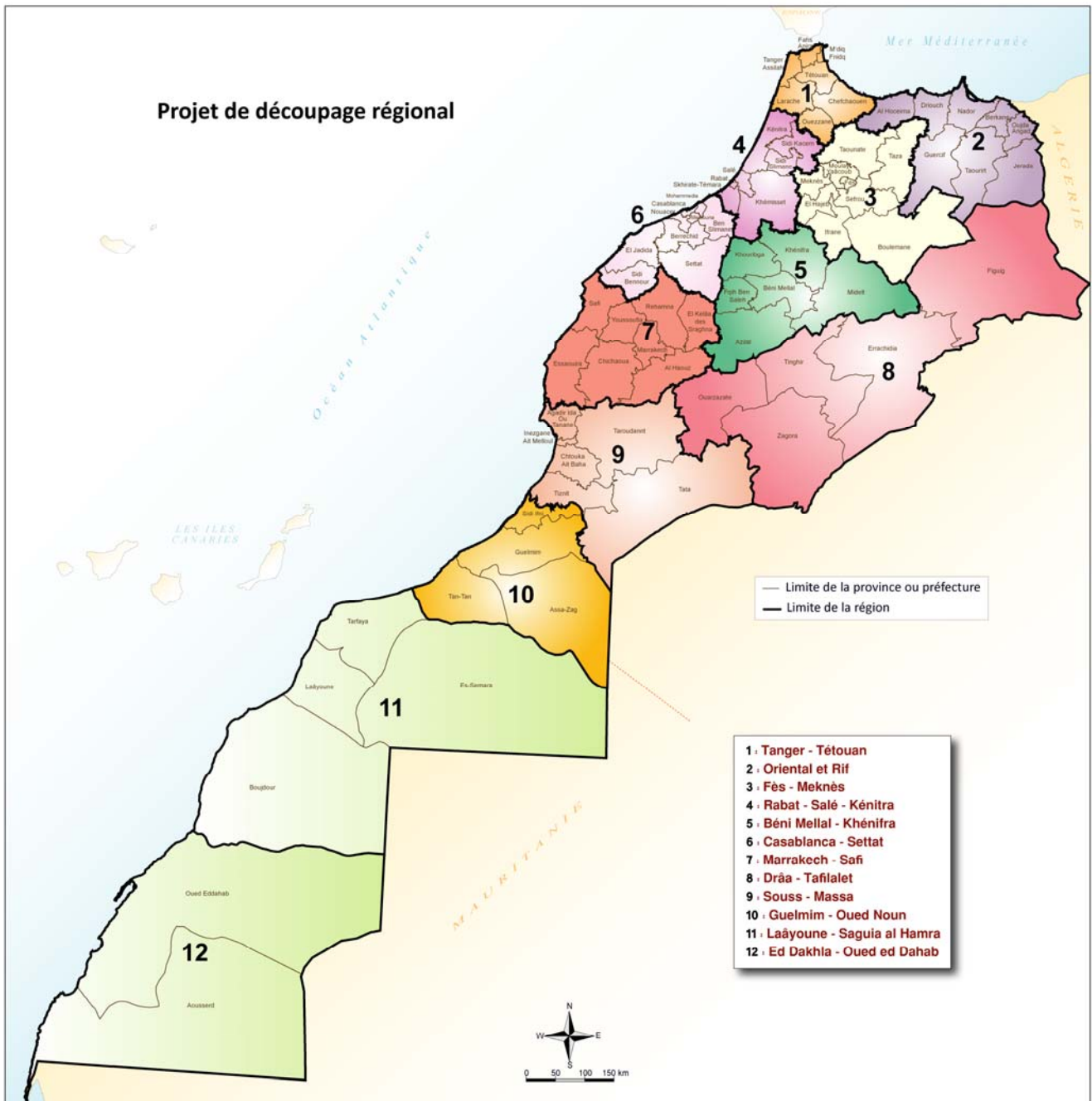
1. Du croisement des différentes règles et critères généraux (polarisation et homogénéité) déclinés au cours de cette analyse, la CCR soumet les propositions retenues pour un nouveau découpage régional du Maroc dans une variante principale à 12 régions.

Comme il a été souligné précédemment, la configuration de l'espace marocain présente deux grands types de régions distinctes :

- Les régions que l'on peut définir à partir des pôles de rang de métropoles (ou bi pôles) à la tête d'espaces de croissance économique majeurs, et ce en raison du rôle et de la place qu'ils jouent ou sont appelés à jouer dans l'avenir au double niveau fonctionnel (économie) et spatial (fonctionnement du territoire). Ces pôles sont au nombre de sept : Tanger-Tétouan, Rabat-Salé-Kénitra, Casablanca - El Jadida, le Grand Agadir, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Béni Mellal-Khénifra.

- Les régions faiblement ou non polarisées, au nombre de 5 qui couvrent les montagnes atlasiques, les steppes et déserts plus ou moins oasiens. Ce sont par définition même des régions moins nanties, confrontées à des handicaps sévères et nécessitant un appui fort en terme de solidarité nationale.

2. Cette distinction ne peut se réduire à un simple fait circonstanciel mais traduit, au stade d'aujourd'hui, les formes d'organisation et de fonctionnement de l'espace national telles que celui-ci a été façonné par la longue évolution de l'économie, de l'équipement territorial, de l'encadrement administratif, des conditions naturelles et de la vie de relations qui en découle, autant de facteurs qui y ont imprimé leurs empreintes. *Pour la CCR, le point de départ est que la régionalisation institutionnelle doit correspondre le plus possible à la régionalisation réelle, celle dessinée par la structure de l'économie et de la société.* D'où la nécessaire prise en compte de ce fait structurant dans la formulation des propositions de découpage.



A. Les régions de l'espace intra atlasique des grands pôles urbains

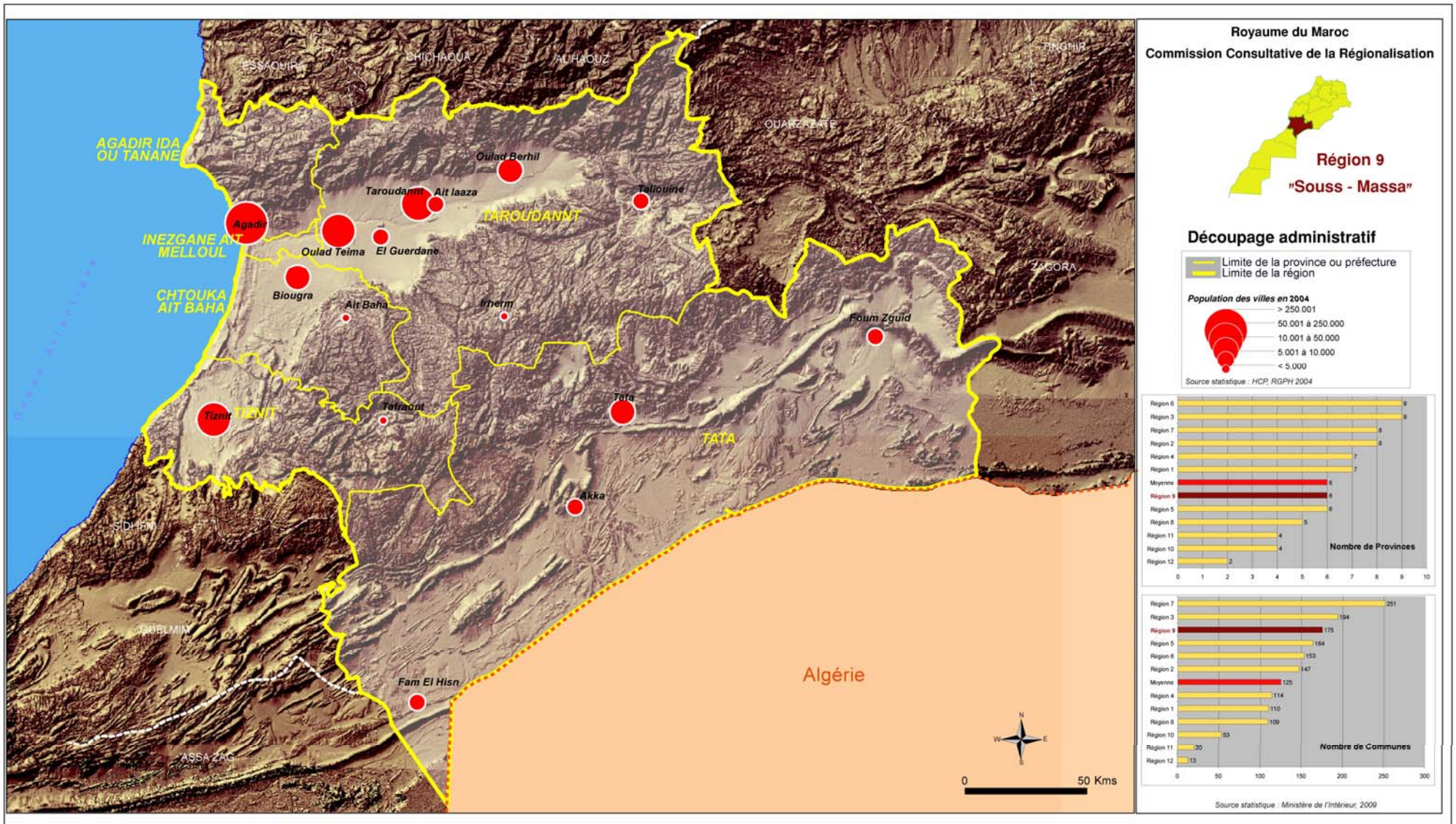
Il s'agit d'abord de l'espace situé au Nord-Ouest de la ligne virtuelle joignant Sidi Ifni au Jbel Tazzeke, en suivant successivement l'Anti Atlas, le Haut Atlas Central et le Moyen Atlas et, ensuite, l'espace du Nord-Est du pays. Dans ce grand ensemble, aux deux extrémités du dispositif Nord-Sud, deux grandes régions s'imposent d'emblée par leur importance: le Souss-Massa au Sud et la région qui couvre la péninsule Tingitane au Nord ; ce sont là deux régions où existe, dans une large mesure, une nette correspondance entre le cadre physique, l'histoire et les faits d'organisation sociale. Entre le Souss-Massa et la péninsule tingitane, s'étend le reste de l'espace intra atlasique, lequel est structuré par des métropoles au potentiel économique, au poids démographique et au contenu historique différenciés : sur le littoral : Rabat-Salé-Kenitra et Casablanca ; à l'intérieur des terres, dans un étagement Nord-Sud : Fès-Meknès, Beni-Mellal et Marrakech,,

1. La région de « Souss-Massa » est un milieu de double dimensions, à la fois atlantique et continentale. C'est aussi un espace polarisé par une multitude de villes, mais dont le pôle majeur est, bien entendu, Agadir, ville de plus d'un demi million d'habitants (*Le Grand Agadir*). Le Souss-Massa se présente sous forme d'un large bassin encadré par des unités topographiques bien identifiées, constituées de plaines (Souss, Chtouka-Massa) et de montagnes (Haut Atlas au Nord et Anti Atlas au Sud et à l'Est).

La ville d'Agadir et ses environs ont connu à l'époque moderne un essor économique (tourisme, pêche, industrie agro-alimentaire, etc.) tel qu'elle exerce aujourd'hui une forte influence sur un espace débordant les limites mêmes du Souss-Massa. Agadir, capitale du Sud, rayonne par son influence jusqu'aux marges de Guelmim et même au-delà, en direction de Tan-Tan ; en même temps, elle est devenue une zone d'ouverture vers le Maroc septentrional et, inversement, la porte de liaison avec les provinces du Sud. Cette position de carrefour a constitué, depuis fort longtemps, un facteur dynamisant pour ses relations d'échanges qui s'étendent très loin. C'est le cas de l'actuelle province de Tata, qui a une forte tradition de rattachement à Agadir, bien plus forte que celle qu'elle a avec les provinces d'Ouarzazate-Zagora et, récemment Tinghir. Ces dernières pâttissent, dans la configuration du découpage de 1997, d'une faible intégration à l'espace de leur rattachement, fait indiscutablement attesté sur la base des considérations socio-spatiales, de la nature des intérêts économiques respectifs, ainsi que des exigences de la proximité (longue distance physique dans un relief tourmenté).

Aussi, la proposition de la CCR est de revoir les contours du cadre régional en place en repositionnant la nouvelle région dans des limites susceptibles de garantir plus de fonctionnalité en termes de relations, et d'offrir plus d'opportunités de valorisation des avantages acquis par cet ensemble à l'échelle nationale dans le développement de projets et d'activités forts compétitives et à haute valeur ajoutée (la pêche, le tourisme, filières de l'agro-alimentaire...). La variante principale de découpage proposée se base donc sur le *recentrage de la région Souss-Massa vers l'espace historique, naturel et exclusif du déploiement direct de l'influence de la métropole d'Agadir*, lequel couvre six provinces ou préfectures (préfectures d'Agadir-Ida-ou-Tanane et d'Inezgane-Ait-Melloul ; provinces de Chtouka-Ait Baha, Taroudant, Tata et Tiznit). Ces provinces ou préfectures donnent lieu à

une superficie et un effectif de population plus réduits que dans l'actuelle configuration : 53.789 Km² contre 74.882Km² actuellement et 2.475.143 hab. contre 3.305.300 habitants, en 2008. On constate aussi qu'en comparaison avec le découpage actuel, il est proposé le retranchement de quatre provinces de la nouvelle région du Souss-Massa : Sidi Ifni, Ouarzazate, Zagora et Tinghir. Les trois dernières provinces, on le verra, sont une partie intégrante des espaces oasiens.



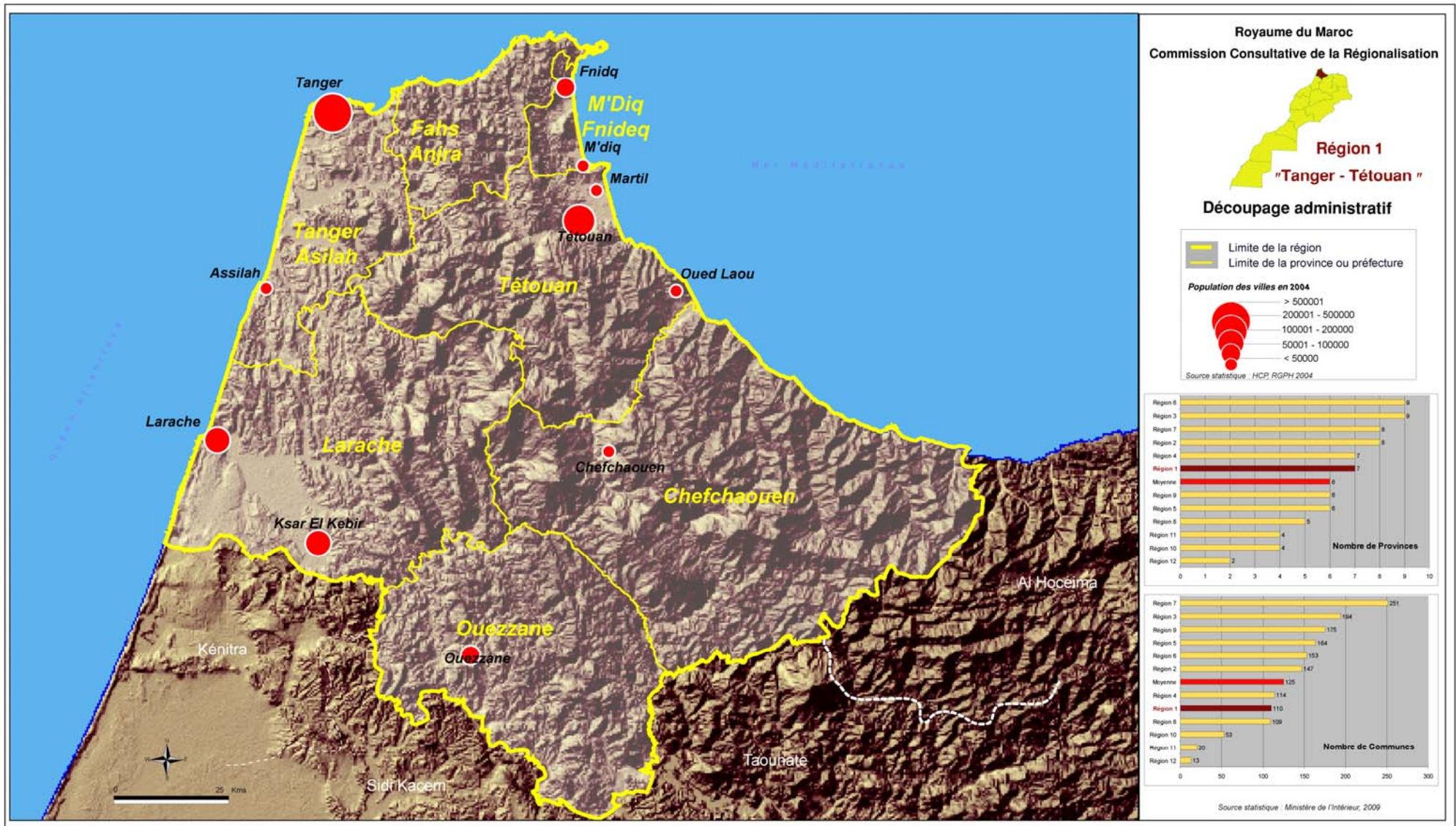
2. La région de Tanger-Tétouan : il s'agit du tronçon Nord-Ouest de l'arc du Rif, que de nombreux auteurs dénomment « *pays jbala* ». En raison de l'aspect énergique de son relief, cet ensemble se caractérise autant par l'originalité de son milieu (montagnard, méditerranéen et atlantique) que par la spécificité de son rôle dans l'histoire autant ancienne que contemporaine du Royaume.

Ce promontoire à grande échelle, au rôle stratégique d'espace de transition -depuis les phéniciens - entre les deux rives de la Méditerranée, est un territoire qui s'affirme aujourd'hui (à l'exemple du Souss-Massa) comme la région la plus conforme au modèle normatif régional, et la plus ouverte aussi à l'échelle du pays, et ce malgré la riche palette des milieux et des bassins de vie la constituant. Il s'est tissé et mitigé au sein de cet ensemble de solides et denses relations humaines et économiques à travers les divers foyers urbains qui, fait distinctif, ceinturent le pourtour de cette unité et font de cette région l'ensemble le plus urbanisé du pays. A la tête de cette organisation urbaine se trouvent deux doublets urbains de poids inégal : l'un métropolitain situé au Nord, formé de Tanger (800.000 hab.) et Tétouan (350.000Hab.); et l'autre, de taille moyenne, est constitué de Larache (117.000hab) et Ksar el Kebir (118.000 hab.) Toutes ces villes sont situées à des distances assez réduites, ne dépassant guère les 60 Kms entre elles, ; à leur proximité se trouve un troisième larron qui joue un rôle occulte non négligeable (Ceuta). On est donc en présence d'une région polycentrique fonctionnelle en voie de consolidation, dispositif clé dans son développement et son fonctionnement.

Ces foyers d'impulsion et de croissance économiques, à la croisée des échanges entre Afrique et Europe, et entre Méditerranée et Afrique forment, à côté des petits périmètres du Loukkos du Sud, une zone économique de premier plan, théâtre aujourd'hui d'une dynamique renaissante d'investissements divers dans l'industrie moderne spécialisée, les services de gamme diversifiée et les infrastructures. Elle est ainsi promise dans l'avenir à une expansion rapide qu'illustre le Grand Projet intercontinental de Tanger-Med.

Cette région a donc autant d'atouts qui ne manqueront pas de contribuer à la solution de l'un de ses problèmes clés : le décalage persistant, surtout dans sa partie orientale, entre croissance et densité démographique forte (plus de 200 hab./Km²), inégalée à travers le pays, et rythme de progression des indicateurs de développement socio-économiques qui marque encore le pas.

Il y a là le signe de la fragilité de ces pôles moteurs pour assurer une intégration globale de la région. Un indice révélateur est l'inadéquation entre l'aire de leur commandement réelle (le Rif Occidental) et l'aire de commandement supposée (Rif Central, Occidental, et même au-delà, en direction de Nador, la partie occidentale du Pré-Rif et des basses terres septentrionales du Gharb). En effet, les flux synthétiques du trafic téléphonique montrent qu'en dehors des fortes liaisons avec Rabat et Casablanca, les relations les plus significatives sont celles qui lient réciproquement les villes inscrites à l'intérieur de ce trapèze (Tanger-Tétouan, Larache, Ksar el Kébir, Fnideq, Chefchaouen). Les indices d'intensité sont supérieurs de deux à trois fois à ceux affichés avec des villes, à distance moyenne, comme Nador.

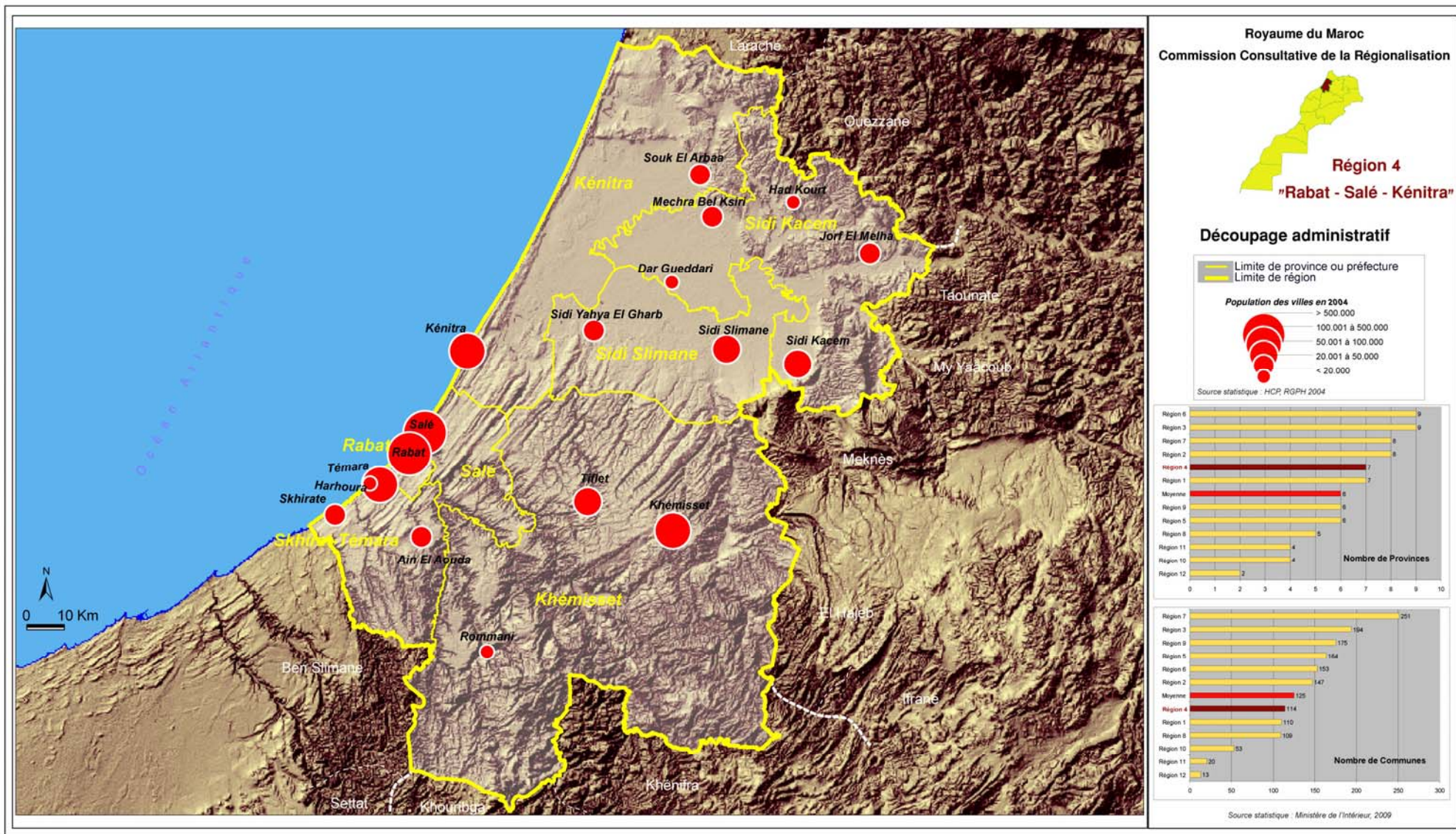


Ainsi composée, l'aire de cette région du Nord regroupe 8 provinces abritant une population sensiblement égale (avec le rattachement de la province d'Ouezzane) à celle de la région dans ses limites actuelles (2.830.000 hab.) sur une superficie de 13.711 Km² ; cette région fournit un PIB total de 6,4%), soit donc le profil de région de gabarit moyen qui est maintenu.

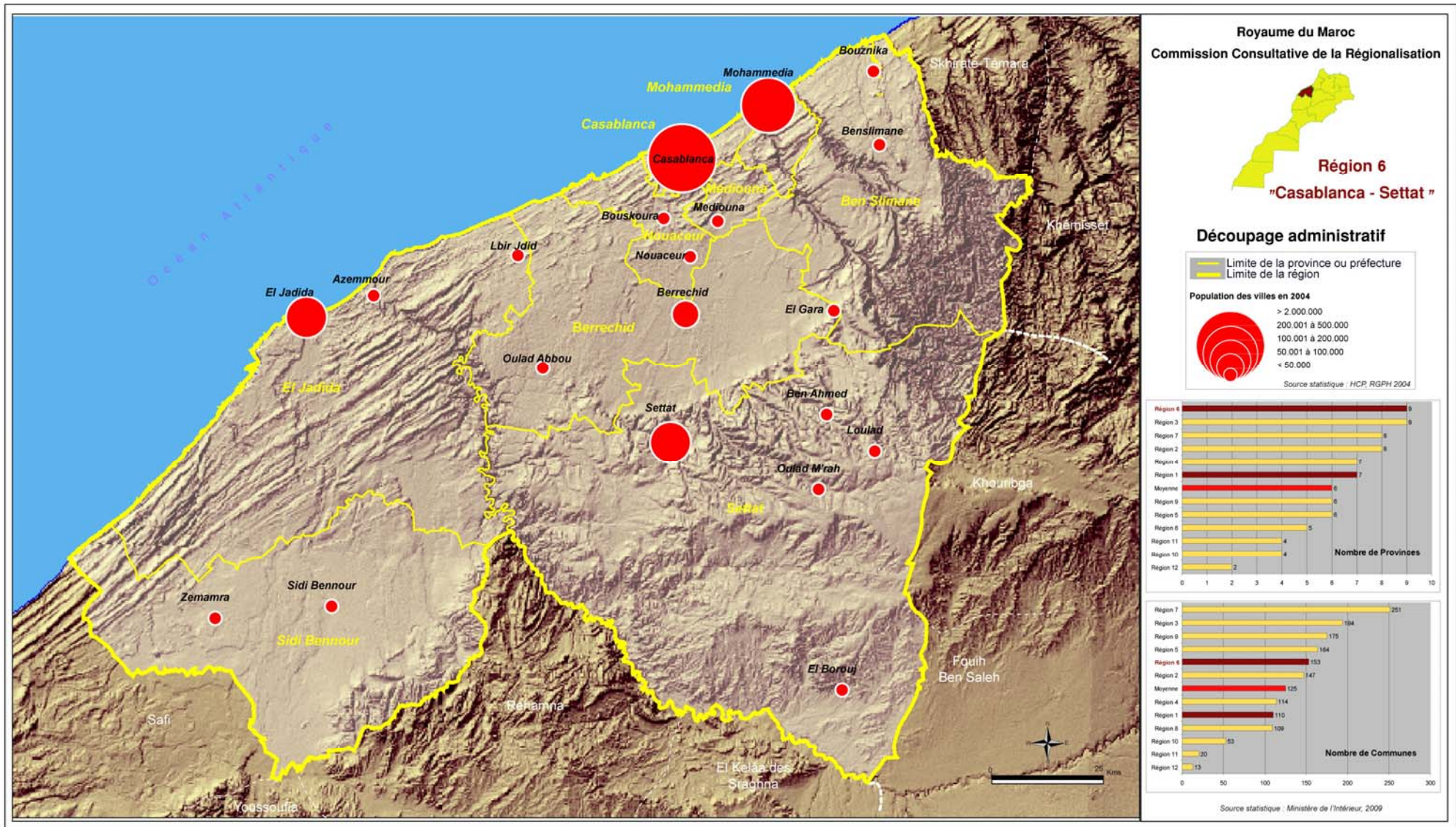
3. La région de Rabat-Salé- Kenitra : avec cet ensemble, on aborde sur le plan national, l'une des rares structures spatiales où l'ordonnancement et l'organisation régionale sont le produit des jeux complexes des relations qui se nouent autour de Métropoles figurant parmi les plus fortes que compte le pays. C'est ici qu'est le cœur du dispositif politique et, en partie, économique national ; une particularité qui s'est renforcée depuis le début du XX^{ème} siècle en s'affirmant comme base unificatrice et intégratrice de toute cette région. Trois grands ensembles composent cette région : (i) le front littoral ou plateau côtier de l'urbanisation, (ii) les plaines dites atlantiques moyennes qui se prolongent dans le Gharb et le plateau central des Zemmours, et, enfin, (iii) le territoire de la province de Khémisset. Ces trois ensembles ont permis, à la faveur de conditions climatiques généreuses et de leur fort potentiel en équipements publics, le développement d'une économie diversifiée et dynamique, un peuplement dense et étendu et une urbanisation débordante qui se déploie à travers, d'une part, un corridor longeant le littoral atlantique, et, d'autre part, un double axe parallèle de pénétration Ouest-Est de la côte vers l'intérieur.

De la convergence et de la diversification de ces différents atouts s'est développée une vie régionale intense que les diverses opérations de découpages provinciaux ou régionaux successifs intervenus dans cet ensemble n'ont pas parvenu à affaiblir ou à faire réorienter le cours. L'exemple de Kénitra est assez illustratif à cet effet : après avoir appartenu à l'ancienne région du Nord Ouest en 1971, elle est érigée en capitale d'une nouvelle région en 1997 ; or, ni la ville, ni les territoires supposés constituer ses prolongements directs, ne sont parvenus à s'ériger en une réalité régionale nette, sur la base de formes d'interdépendance économique suffisamment fortes pour contrecarrer l'influence grandissante du duo pôle de Rabat-Salé. La grande accessibilité physique de ces dernières sur une aire assez étendue, conjuguée au très faible éloignement de Kénitra, ont fait que cette ville fonctionne davantage comme un satellite de Rabat-Salé. A ce facteur de proximité et de fonctionnement territorial, se superpose une donnée plus déterminante. L'actuelle région, malgré ses potentialités, n'a pu développer au cours de cette dernière décennie des activités régionales à effet cumulatif et générateur de plus value et de revenus pour le grand nombre. Elle comptait en 2008 parmi les régions enregistrant les ratios les plus bas sur l'échelle de l'IDH et le taux le plus faible en terme de croissance du revenu par habitant au plan national.

L'intégration de cette région dans celle de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, outre la prise en compte des affinités humaines, physiques, et historiques, pourrait permettre d'atteindre un double objectif : rehausser la fonctionnalité économique de ce territoire (par un effet de masse plus critique), et construire une entité intégrée à forte compétitivité dont le Maroc a grandement besoin. Par cette association, la nouvelle région verra son poids démographique renforcé (4.300.000hab), occupant le 2^{ème} rang à l'échelle nationale, son périmètre élargi (18.200 Km²) et sa participation à la création de la valeur ajoutée nationale améliorée (14%).



4. La région de Casablanca-Settat : cette région constitue un cas bien particulier, à plus d'un titre. La lecture des agrégats nationaux : économiques, démographiques, financiers et communicationnels atteste de la forte personnalité de cette entité et de son rôle déterminant dans l'organisation et le fonctionnement du territoire national. Elle constitue, de par le privilège de sa situation géographique et les aménités multiples qu'elle renferme, la veine jugulaire, le point de convergence, de diffusion et d'animation de tous les systèmes déterminants dans la vie des relations internes et externes du pays. Cette suprématie, reflet d'un développement spectaculaire initié depuis le début du siècle dernier, a fini par créer au gré des contingences de nouvelles réalités géographiques (urbaine et rurale), bien distinctes de celles que l'on rencontre ailleurs dans notre pays. D'abord, par l'extension et l'étalement de son aire et ses débordements successifs, sans contraintes topographiques, au-delà de ses limites administratives, elle a donné naissance à un véritable phénomène urbain, à savoir l'émergence d'une conurbation linéaire rapprochant ou fusionnant des territoires assez distants physiquement (Mohammedia-Rabat-Salé-Kénitra d'une part, et Dar Bouazza-El Jadida, d'autre part) ; par un effet similaire, elle a créé à l'intérieur des terres son propre espace régional, entre Rabat et Marrakech, pénétrant à l'intérieur jusqu'au Moyen Atlas, et chevauchant ainsi des milieux humains et physiques forts dissemblables. Ce fait géographique incontestable est attesté par de nombreux travaux académiques dont l'autorité a conduit les concepteurs officiels des découpages du Maroc en régions à l'adoption d'attitudes curieusement bien opposées : ainsi, en 1971, fut établie la configuration d'une grande région administrative épousant les limites de l'aire d'attraction de la métropole, tandis qu'en 1997, on a prôné le resserrement et la partition de ce territoire en trois régions.



Si on peut comprendre les motivations qui ont présidé à ce dernier découpage régional, on peut aussi et surtout en apprécier aujourd'hui ses principaux défauts : une stratégie spatiale et métropolitaine « en creux » qui consistait à laisser faire les extensions au gré des opportunités foncières, coûteuse en terme de compétitivité pour cette entité de stature internationale, ce qui n'a pas manqué d'aboutir à un affaiblissement de ses capacités à saisir des opportunités de développement et d'aménagement, une perte regrettable d'effets d'impulsions pour les espaces proches (moins de 100 Km) qui lui sont réellement associés (le Sahel des Chtouka jusqu'à l'Oued Oum er Rbia, la plaine de la Chaouia, les plateaux de Benslimane). Pour ces territoires, les lourdes infrastructures de liaisons réalisées (chemins de fer, autoroutes) et les projets industriels en cours, sont des facteurs qui accroissent jour après jour leur dépendance de Casablanca. Il n'est nul besoin de rappeler les liens historiques entre la Chaouia et Casablanca, ni de souligner que Jorf Lasfar fait partie du système portuaire casablançais.

Tous les indices orientent donc vers la même conclusion : la métropole casablançaise demande à être appréhendée et gérée à une échelle pertinente qui dépasse celle des limites de l'agglomération d'aujourd'hui. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les indices des migrations ou particulièrement ceux du trafic téléphonique pour mesurer la différence entre une relation régionale réelle et une relation générale. Deux villes se détachent immédiatement : El Jadida (253) et Settat (208), car des indices supérieurs à 200 avec Casablanca correspondent à des niveaux exceptionnels ailleurs. On peut donc considérer que Settat, El Jadida, Benslimane et leurs provinces respectives font partie de la région de Casablanca et qu'il serait logique d'en tirer les conclusions au plan de la gouvernance. Cette base minimaliste de la délimitation de la région de Casablanca s'avère constituer une conciliation réaliste entre le découpage administratif contraignant d'aujourd'hui et le découpage géographique excessif de 1971 qui étendait la région de Casablanca jusqu'aux contreforts du massif du Moyen Atlas.

Aussi, la nouvelle région proposée serait formée : du Grand Casablanca, de la province de Berrechid, de la province de Settat, de la province d'El Jadida, de la province de Sidi Bennour et de celle de Benslimane. Ce nouvel ensemble continuera à se distinguer nationalement par sa superficie (19.448 Km²) et surtout par l'importance de son poids démographique (6.085.000 hab.) et de sa puissance économique (25% du Pib). Autant d'atouts pour assumer la mission qui lui incombe au plan national et continental.

B. Les régions de l'espace intérieur intermédiaire

5. La région de Fès-Meknès : avec cette entité, on aborde l'une des composantes structurelles et structurantes du territoire national et plus particulièrement son espace intermédiaire, le maillon de la jonction entre les zones de montagne et la façade littorale. De cette position de charnière entre deux milieux dissemblables a résulté un carrefour stratégique, qui a constitué pendant des siècles le centre de gravité et de tropisme pour les établissements humains, pour l'épanouissement de diverses activités économiques et pour l'animation interne et externe des échanges.

Malgré son déclassement, depuis le siècle dernier, par l'axe littoral atlantique dont le développement a fait en sorte qu'elle devienne une base arrière, cette zone de contact a

gardé, malgré la supériorité économique du littoral, une réelle vitalité, puisque 35% de la population continuent à y élire domicile et 30% de la richesse nationale à y prospérer. Par cette importance, elle s'affirme comme l'un des dispositifs clés actuel et futur de l'organisation et du développement du territoire national en général, et des espaces alentours en particulier, où cohabitent des îlots réduits de dynamisme noyés dans de vastes territoires en stagnation, au surplus à peuplement dense et à régime démographique accéléré.

Cette région est assez contrastée donc, et l'ensemble Fès-Meknès y a la personnalité la plus marquée ; de grands contrastes se font jour entre les espaces de plaines (le Sais), des périmètres peu étendus correspondant aux terres riches des deux arrières pays de Fès et de Meknès d'une part, et les aires avoisinantes où prédominent géographiquement des milieux très diversifiés : collines du Pré Rif (au Nord), montagnes du Moyen Atlas (à l'Est) et du Zerhoun (à l'Ouest) et les oasis (au Sud), le tout abritant une population nombreuse aux ressources bien limitées.

En effet, au centre de ce grand ensemble administrativement composé de deux ensembles contigus d'étendue (80.000 Km²) et de population imposante (3,7 millions d'habitants), s'individualisent les deux grandes villes anciennes au passé historique prestigieux (Fès 1042.000 habitants, et Meknès 608.000 habitants), très proches (55 km de distance), où se concentre l'essentiel des investissements manufacturiers (artisanat, industrie), touristiques, et de services qui ont élu domicile dans cette aire.

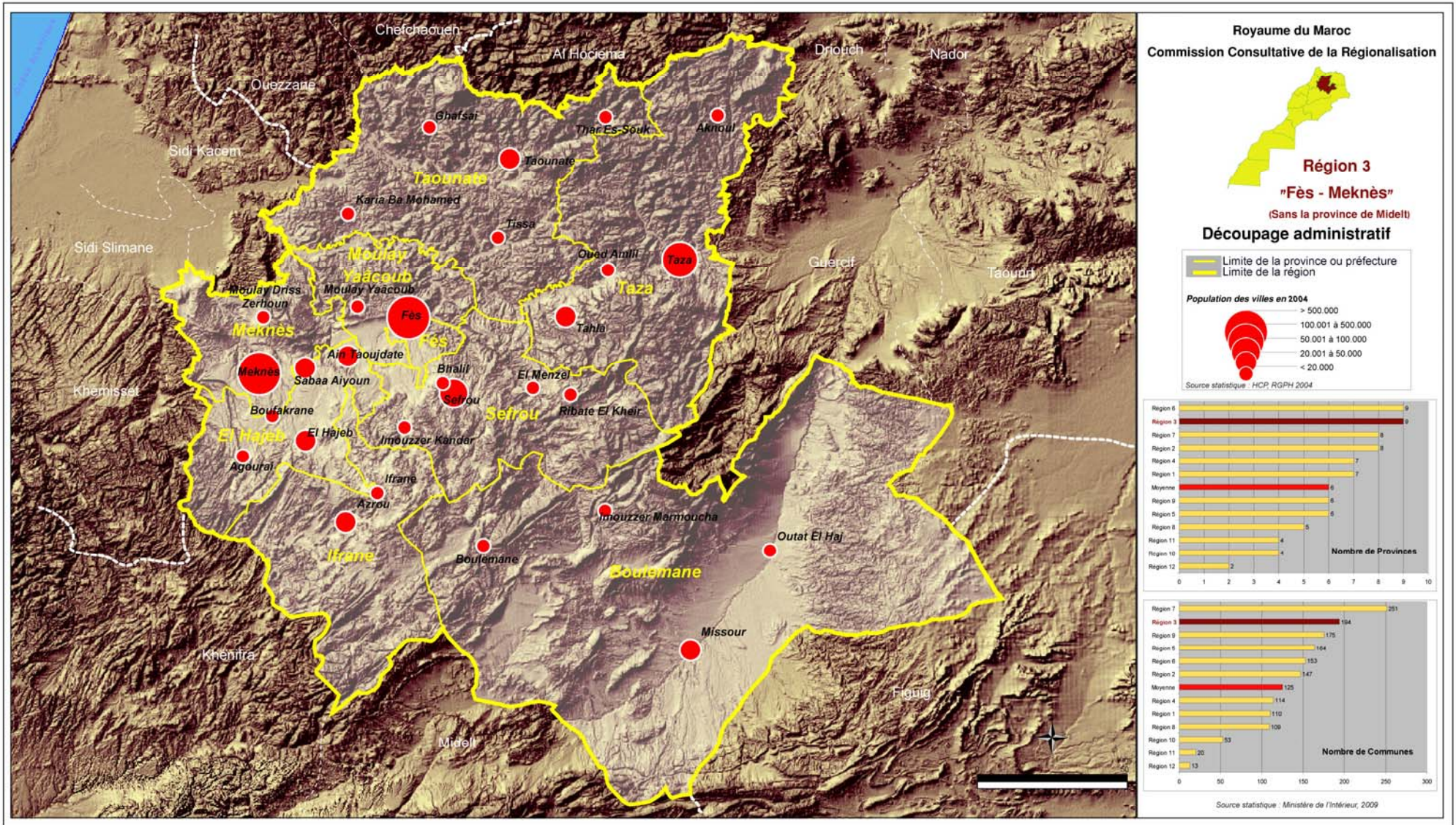
Cet avantage acquis de longue date a fini par consolider ces deux villes dans leur rôle incontesté d'ossature dans l'intégration et l'impulsion des territoires avoisinants. Une mission que chacune s'emploie à assumer dans un « marché régional » peu solvable et aux besoins croissants (emplois, services...), avec des moyens et des capacités qui ne cessent de s'éroder, et des écarts de se creuser, d'une décennie à l'autre. En témoigne la position qu'occupent en 2008 ces deux pôles réunis dans la création de la valeur ajoutée du secteur secondaire au plan national : 7,1% seulement. Ainsi, ils atteignent difficilement les performances enregistrées par des territoires plus contenus en masse et en superficie, à l'exemple de la région de Tanger-Tétouan (8,7%) ou de l'actuelle région de Rabat- Salé-Zemmour-Zaërs (6,8%).

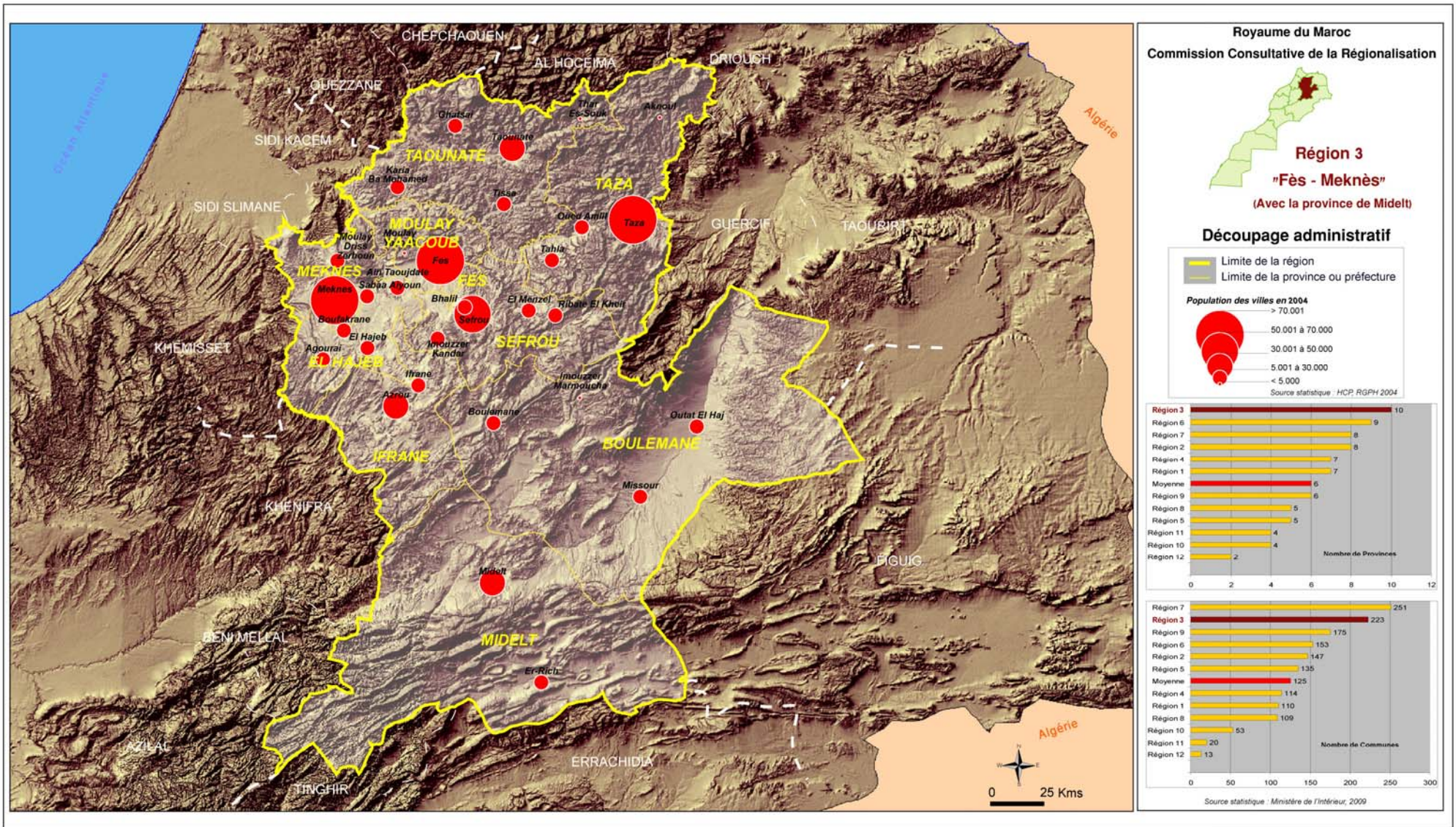
Le même constat se dégage lorsqu'on élargit la comparaison, tous les secteurs confondus, au poids global dans le PIB National : 9% (Fès 5% et Meknès 4%). Ces indications soulignent de façon assez claire une double faiblesse d'effets d'entraînement : des pôles vis-à-vis de leurs vastes aires respectives de commandement ; et, inversement, de ces dernières sur la dynamique de ces mêmes pôles. De nombreuses expertises réalisées récemment par les services spécialisés de l'Etat, en particulier le *Schéma National d'Aménagement du Territoire* (SNAT), approuvé en 2004 par le *Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire* (CSAT) soulignent cette même réalité. Pourtant, les potentialités existent et, parmi les premières d'entre elles, l'existence de cette bi polarité qui est en même temps un atout national et une difficulté locale. Dans la recherche de renforcer les capacités compétitives nationales sur des segments concurrentiels à forte prépondérance urbaine, le Maroc dispose ici d'une véritable plateforme en voie d'être dotée d'équipements et de logistiques à effet attractif de gabarit international et dont l'un des fondements de réussite

est le couplage des potentialités et l'intensification de la collaboration des entités la composant.

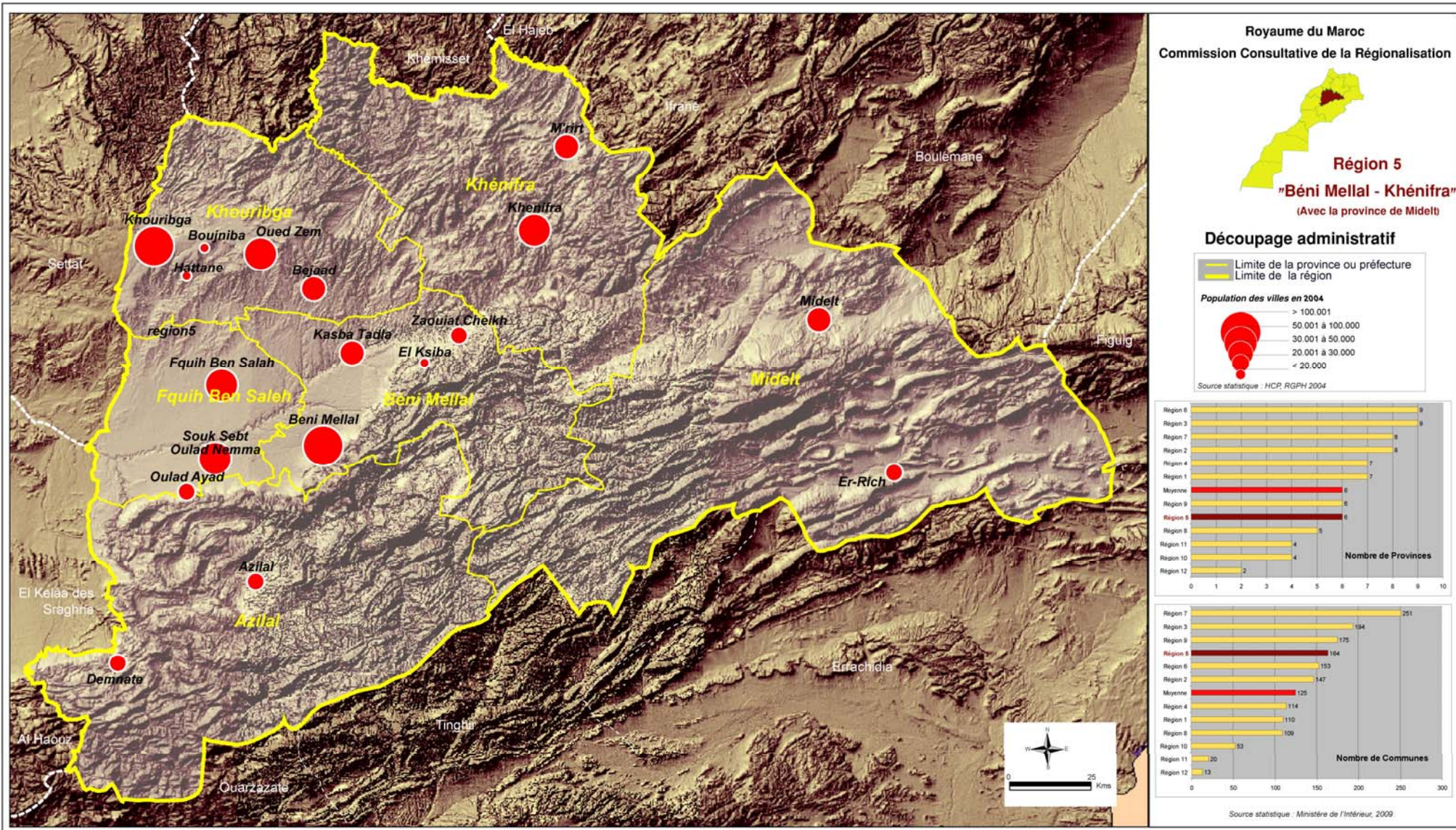
Symétriquement, la mise en synergie de ce potentiel, et en l'absence d'un mode de gouvernance adéquat, pourrait attiser et exacerber les rivalités et les concurrences entre ces deux cités proches, ce qui sera nuisible à toute construction d'économies d'échelles soutenables et efficaces. Les exemples de réussite du bi ou tri céphalisme sont nombreux un peu partout à travers le monde (en témoignent les cas de villes françaises proches, Lille-Roubaix-Tourcoing, Lyon-Saint Etienne, Nice-Antibes-Grasse, etc.) L'importance de cet enjeu n'est pas occulté par les acteurs, puisqu'en Novembre 2006, sous les auspices du Premier Ministre et à la lumière des conclusions des expertises menées sur les zones métropolitaines au Maroc, les acteurs locaux et régionaux ont procédé à la signature d'une convention de partenariat avec l'Etat pour engager des actions dans ce sens. Le cadre existe donc, mais l'absence de l'institution de décentralisation d'initiative locale freine l'élan !

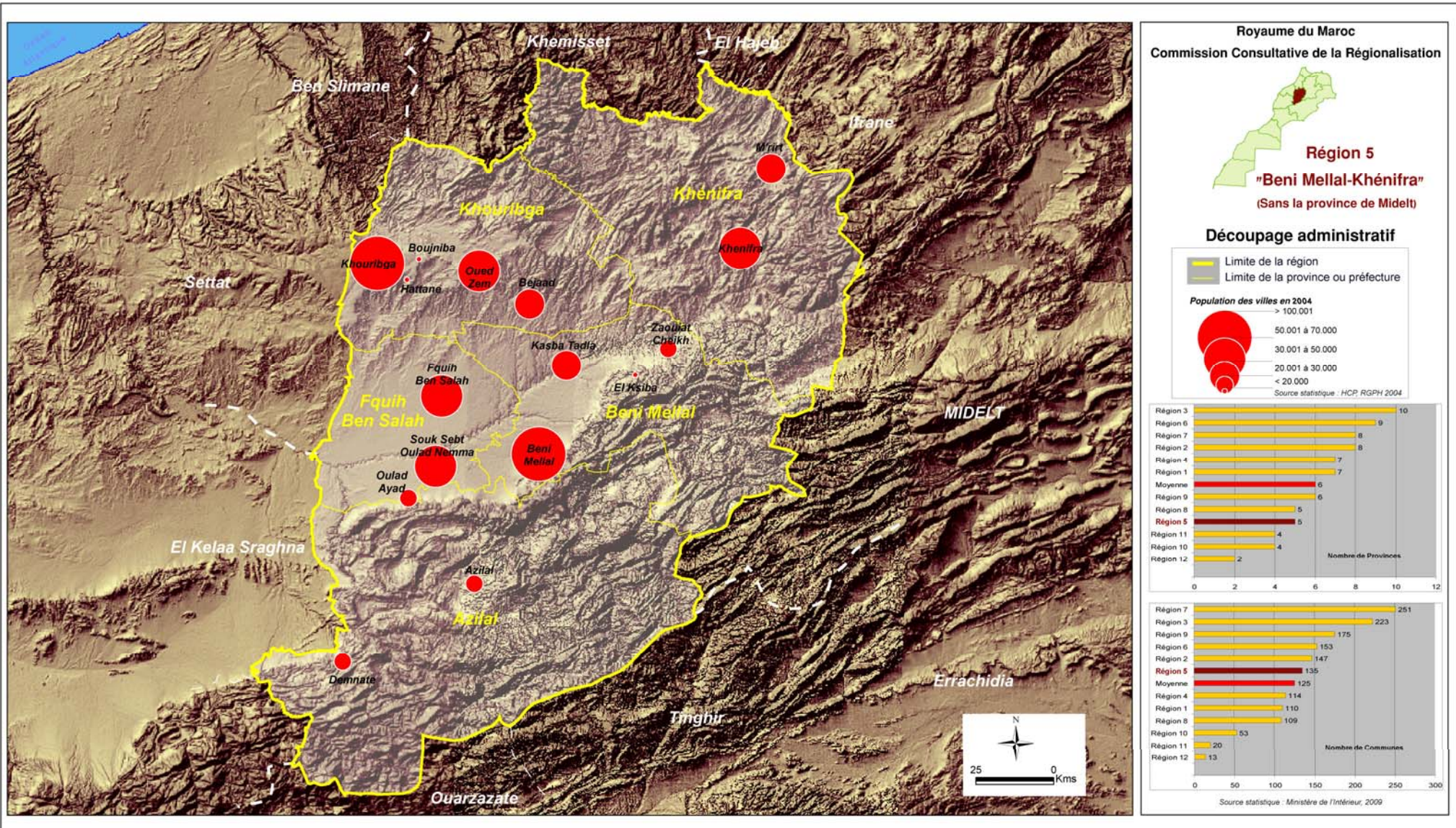
Au regard de l'ensemble de ces considérations, la CCR recommande conformément aux principes directeurs adoptés, la reconfiguration des limites des deux régions actuelles en réunissant les deux pôles dans une même région ayant comme chef lieu la métropole de Fès. Cette révision devrait, à la lumière des analyses menées sur les flux de relations urbaines, se traduire en termes de composition par le maintien de la totalité de l'actuelle région Fès-Boulmane, en y adjoignant les provinces de Taza et Taounate, autrefois rattachées à la région d'Al Hoceima, mais qui forment des aires incontestables de Fès, et l'intégration d'une partie des provinces faisant partie jusqu'ici de la région de Mèknès-Tafilalet, à savoir : la préfecture de Meknès et les provinces d'El Hajeb et d'Ifrane, soit, au total, 9 préfectures et provinces. Réunies, elles forment un ensemble régional de gabarit significatif, le 4^{ème} en terme de population (4.022.000 hab), le 5^{ème} en étendue géographique (40.075 Km²) et le 5^{ème} en terme de poids économique (9,5% du PIB national). On notera plus bas le cas particulier de la toute nouvelle province de Midelt, tiraillée vers plusieurs directions, dont justement celle de la région de Meknès-Fès.



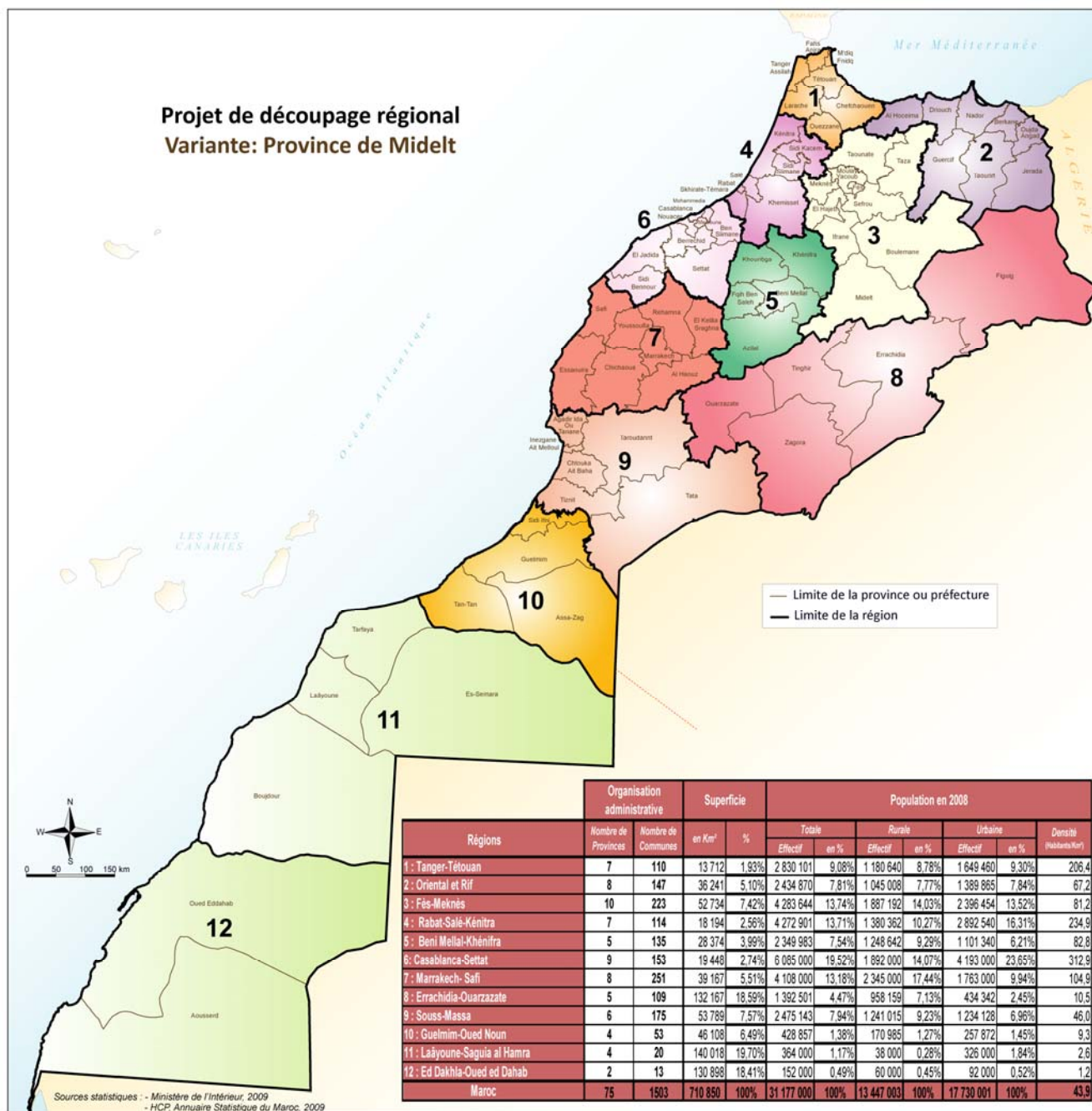


6. La région de Béni Mellal- Khénifra : A l'exemple de la précédente, cette région présente le même intérêt stratégique, non pas tant pour son poids démographique et économique assez réduit, que pour son double rôle de plus en plus affirmé d'une part dans l'organisation du territoire national, et pour la particularité des espaces qui lui sont voisins, d'autre part. En effet, cette région assume, de par sa position, une fonction centrale d'articulation du premier périmètre irrigué du Maghreb en étendue (le Tadla) et d'un corridor historique où s'insère la route reliant Fès à Marrakech (Nord-Sud, anciennement connue comme Trik Essoltane) qui met en contact des milieux naturels parmi les plus contrastés à l'échelle du pays : côté Est, y domine un piémont (le Dir) très prospère sur le plan agricole que surplombent les massifs montagneux du Haut Atlas oriental et du Moyen Atlas central, « le château d'eau », véritable veine nourricière du pays, mais aussi zone de forte déprise socio-économique ; du côté Ouest, s'y étend une partie du *Plateau Central*. Ici se trouve l'un des gisements miniers stratégiques du pays : le plateau des phosphates (gisements d'Oulad Abdoune). C'est donc une région spécifique, insérée entre l'Atlas et les provinces littorales atlantiques, et présentant une physionomie très contrastée et au caractère marqué. Toutefois, ces oppositions, aussi tranchées qu'elles puissent apparaître, présentent des avantages indéniables pour la mise en œuvre de solidarités mutuellement avantageuses, le riche patrimoine naturel (hydraulique et forestier) fortement diversifié, le potentiel agricole de la plaine en cours de reconversion (Béni Amir et Béni Moussa), les opportunités offertes par l'activité minière, les grands projets structurants (infrastructures de liaisons et plateformes agro-industrielles et commerciales) et la position de charnière dans le dispositif national. Tous ces atouts réunis créent les conditions du développement d'une région dotée d'une réelle consistance qui, après avoir longtemps fonctionné à l'ombre de Casablanca, est en passe de s'affranchir de plus en plus de cette influence. Cette tendance se traduit par des impératifs nouveaux que le pôle de Béni Mellal, malgré son poids démographique (200.000 habitants) et ses satellites, nombreux mais de tailles réduites, n'est pas en mesure, seul, d'assurer la pleine valorisation et l'impulsion suffisante à ces territoires. Sur bien des aspects, Béni Mellal est en position de faiblesse et ne paraît pas, a priori, être en mesure de faire le poids face aux autres métropoles régionales. Pour autant, il y a des arguments forts en faveur d'une région « *Centre* » dont l'affirmation implique un certain volontarisme et un effort particulier pour la promotion du chef-lieu, l'actuelle capitale du Tadla, en future métropole régionale d'envergure.





Projet de découpage régional Variante: Province de Midelt



Ce volontarisme d'intérêt certain doit se traduire par le couplage des potentialités du réseau Tadla (périmètres irrigués) et de celui du plateau des phosphates comme espace d'appui (Khouribga) avec les exigences environnementales et humaines d'une partie du Moyen Atlas (provinces de Khénifra et Midelt).

Pourtant, l'une de ses composantes (la province de Midelt), comprend des milieux différents, autant au versant humide (côté Nord et Ouest) qu'au versant semi-aride ou aride (côté Sud vers Er-Rachidia). Une telle position charnière et de transition pourrait suggérer aussi le rattachement de cette jeune province à une autre région limitrophe comme Fès-Meknès, surtout la partie centrale du Moyen Atlas où prédomine une économie agropastorale. Cette continuité physique pourrait constituer un facteur favorable ; mais on note aussi la tendance de l'organisation de plus en plus affirmée de l'économie de cette zone autour du pôle majeur du système montagneux auquel elle appartient, Khénifra, qui a tissé divers liens de relations étroites avec les autres entités, dont Midelt.

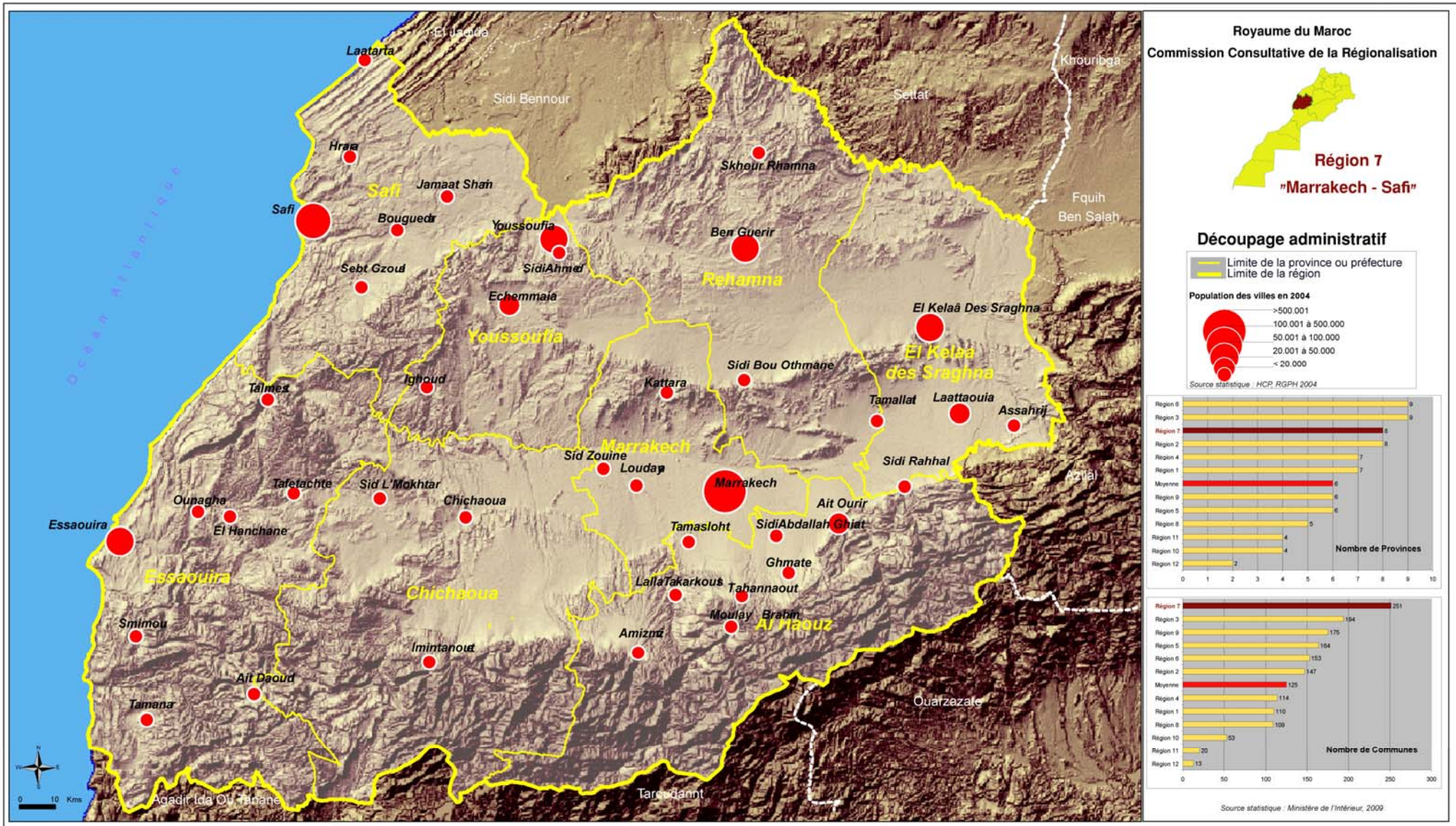
En effet, loin d'être un simple fait de contingence, la composition proposée s'ajuste parfaitement à la réalité des diverses relations entretenues au sein de cet ensemble que confirment les données relatives à l'intensité des échanges synthétiques du trafic téléphonique. Les connexions concernant Khouribga et Khénifra (indice 315) avec Béni Mellal et les villes proches (Fquih Ben Saleh-532- Oued Zem- 564-) se révèlent en indice, bien supérieures à celles existantes avec les villes externes plus puissantes comme Casablanca (112). Le même constat se dégage à travers Khénifra, qui affiche un indice aussi élevé et comparable avec Béni Mellal (Indice 288) et Meknès (290), supposées constituer son espace naturel. La région proposée regroupe donc six provinces (Béni Mellal, Azilal, Fquih Ben Saleh, Khouribga, Khénifra et Midelt). Elle couvre une superficie globale de 41.033 Km², compte une population de 2.611.000 habitants (2004) et participe avec près de 11,2% du PIB national, soit près de deux fois la valeur d'une région de la taille de Tanger-Tétouan.

7. La Région de Marrakech- Safi : On peut définir cet ensemble territorial, le dernier à appartenir à l'espace dense, comme une région à triple facette, vu qu'elle associe trois entités : (i) la bande littorale humide, (ii) la zone centrale en position médiane, et (iii) une poche aride à l'image d'une « annexe isolée du Sahara », directement attachée à la métropole historique, Marrakech (965.000 hab.) Il s'agirait là de la 3ème région du pays. L'association Safi-Marrakech a des références historiques, même si les liens avec la partie occidentale se sont détendus dans le cadre de la recomposition territoriale, liée au rôle déterminant de métropoles plus puissantes comme Casablanca et, secondairement, Agadir qui ont notablement supplanté le rayonnement de Marrakech au-delà de l'Atlas et en direction du Sud ; il y a près d'un siècle que le port de Marrakech est bien à Casablanca. C'est donc une région d'influence diversement disputée, laissant place localement à une aire d'attraction et de contrôle, du moins étroite sinon instable et peu affirmée. Ce fait témoigne de la faible capacité d'entraînement des villes environnantes de taille exceptionnellement réduites et de la métropole, toutes situées dans un milieu en réelle difficulté (région actuelle du Tensift- Al Haouz) où l'on enregistre le nombre le plus élevé des communes rurales les plus pauvres du Royaume (99 sur 403, soit le quart du total national, impliquant 14% de la population rurale totale du pays). En prenant en compte l'attrition de secteurs productifs comme l'industrie, du repli ou du difficile maintien, en dehors du périmètre irrigué de la Tassaoute, de la base traditionnelle de l'économie locale, à savoir l'agriculture (secteur confronté à une double contrainte climatique et de forte

concurrence livrée par le secteur immobilier et touristique sur les terrains et les salaires), on apprécie à juste titre les potentialités du milieu environnant.

La saine gouvernance territoriale de cet ensemble et, parallèlement, la consolidation des assises de sa viabilité impliquent immanquablement le besoin de son renforcement par un appui proche, offrant des opportunités additionnelles plus diversifiées pour servir de « locomotive » à l'économie régionale et nationale, à savoir les provinces actuelles de Safi et de Youssoufia, rattachées actuellement à la région de Doukkala-Abda. Une telle association rétablit donc des liens historiques quelques peu bousculés et assiéra ces deux provinces ensemble dans la dynamique de restructuration à l'œuvre, à la fois dans le bassin limitrophe du plateau d'Al Ganttour et de ses prolongements Ouest, bassin entré dans une phase de pleine expansion, et dans son prolongement littoral (le Hub chimique projeté de Safi). L'examen des flux de trafic téléphonique confirme l'évidence de ce regroupement. Les indices de liaisons entre Safi- Youssoufia d'un côté et Marrakech, Casablanca et El Jadida prises isolément de l'autre, révèlent une connexion franche et étroite à la ville ocre ; elle est pour les deux villes presque trois fois plus importante que celle qui existe avec El Jadida, ville proche et deux fois plus que celle qui est établie avec Casablanca !

On aboutit ainsi à dessiner une région de Marrakech comprenant, outre celles de Marrakech et d'Al Haouz, les provinces d'El Kalaa, Ben Guerir, Youssoufia, Safi, Essaouira et bien entendu, Chichaoua. Par cet assemblage, la région abriterait sur une superficie de 39.167 Km², une population comparable à celles des grandes métropoles historiques (4.108.000 habitants) et rehausserait son poids dans le PIB National de 8 à 12, 4% (2008).



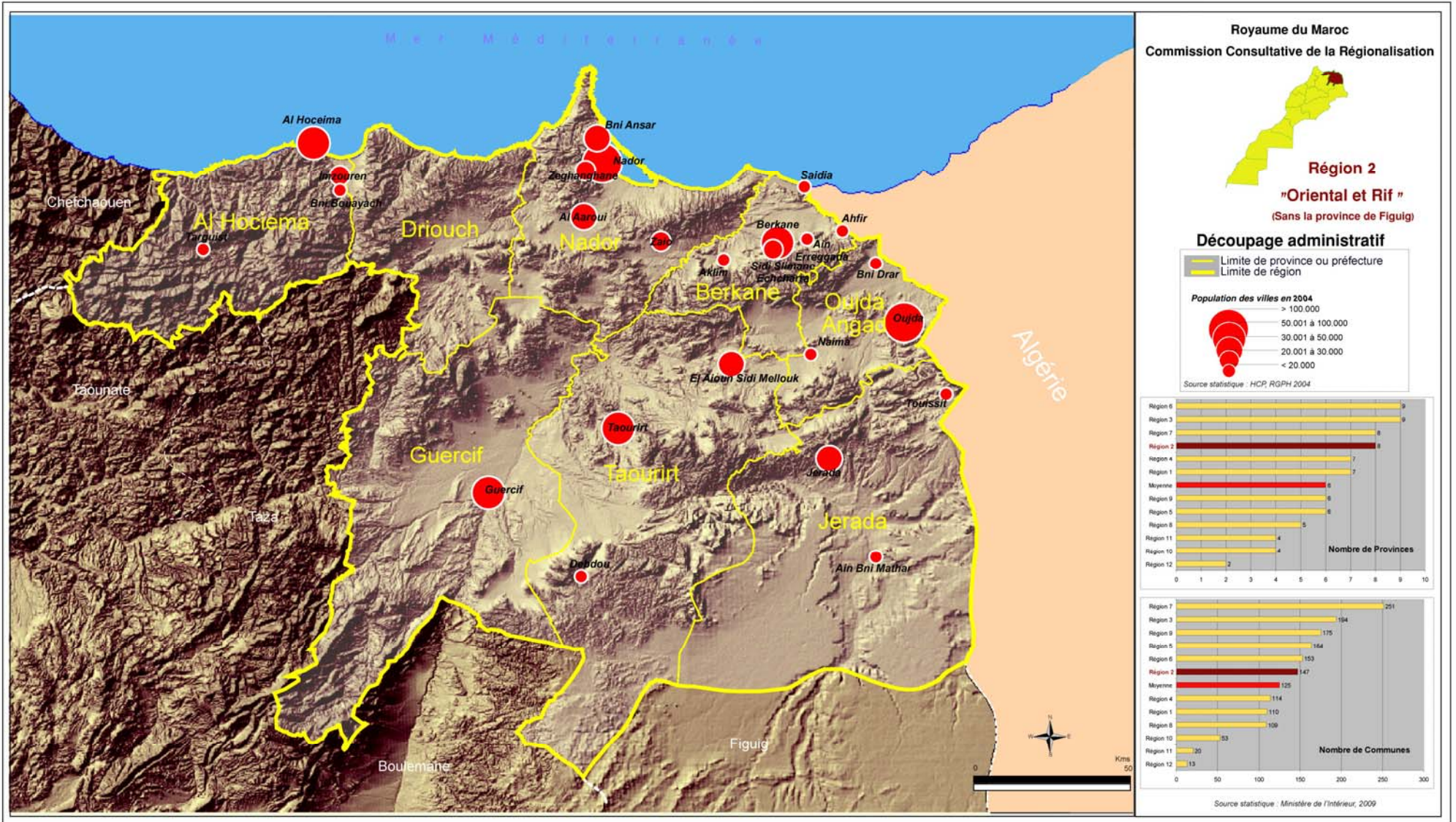
C. Les régions homogènes de l'espace ultra atlasique

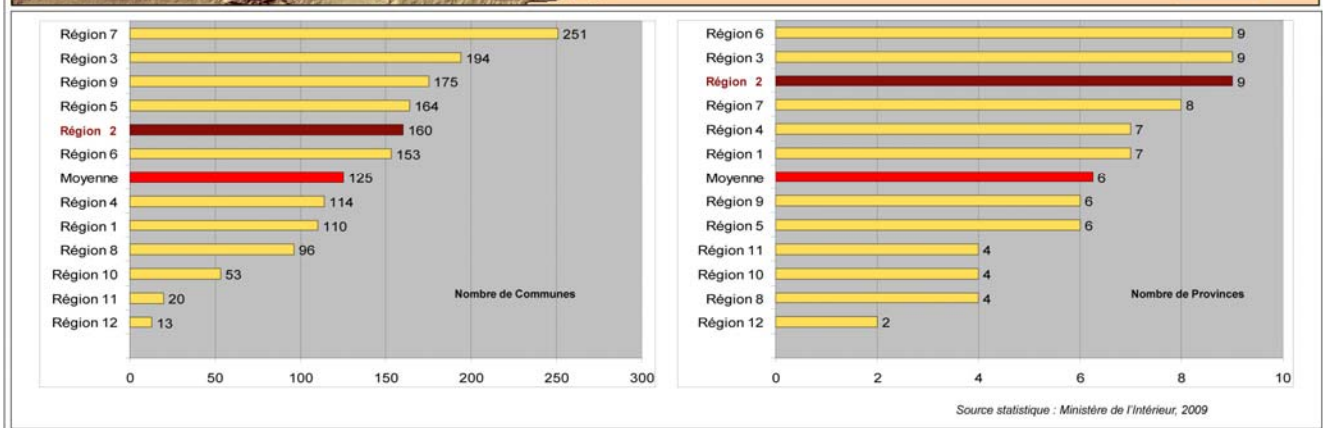
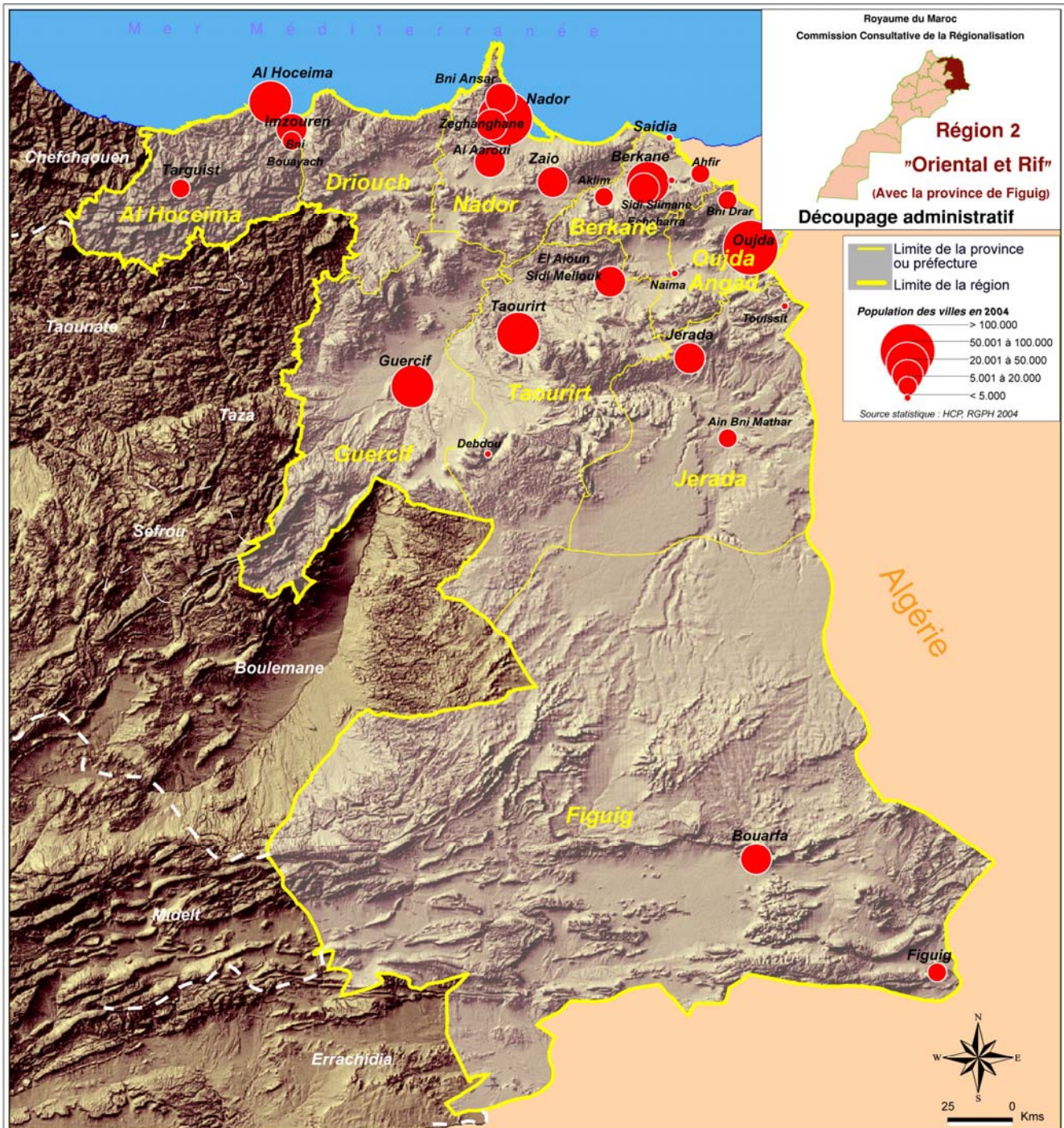
Cet espace est structuré en trois grandes aires :

- La partie orientale (bassin versant de la Moulouya),
- La partie centrale (bassins versants du Drâa et du Ziz)
- La partie occidentale (bassin versant du Noun et le Sahara atlantique).

8. Région *Oriental et Rif* : La région actuelle, dite de l'Oriental, est physiquement mixte (méditerranéenne et aride), mais elle correspond à une réalité forgée par une longue tradition d'unité administrative, tout en étant liée à la fois à l'attraction d'Oujda et à la faiblesse de la partie désertique (Rekkam, Bou Arfa, Figuig). A l'exception de sa composante de la Haute Moulouya, qui est certainement plus orientée vers le Moyen Atlas, auquel elle appartient fortement, l'Oriental mérite le qualificatif de région entière, proche du modèle normatif. La liaison Figuig – Oujda est une donnée historique solide, qui a pu autoriser le rattachement ancien, malgré une distance excessive (376 Km). Bien entendu, de cette ancienneté naissent des traditions et des acquis ; pourtant, il faudra bien se rendre à l'évidence de la réalité implacable du territoire : en tout état de cause, le principe de proximité est inapplicable dans le cas de Figuig par rapport à Oujda, de quelque côté que l'on se tourne. Par ailleurs, la zone de Figuig-Bou Arfa ne compte pas une population suffisante pour constituer une région en elle-même ; elle se devait d'être, alternativement, rattachée ailleurs.

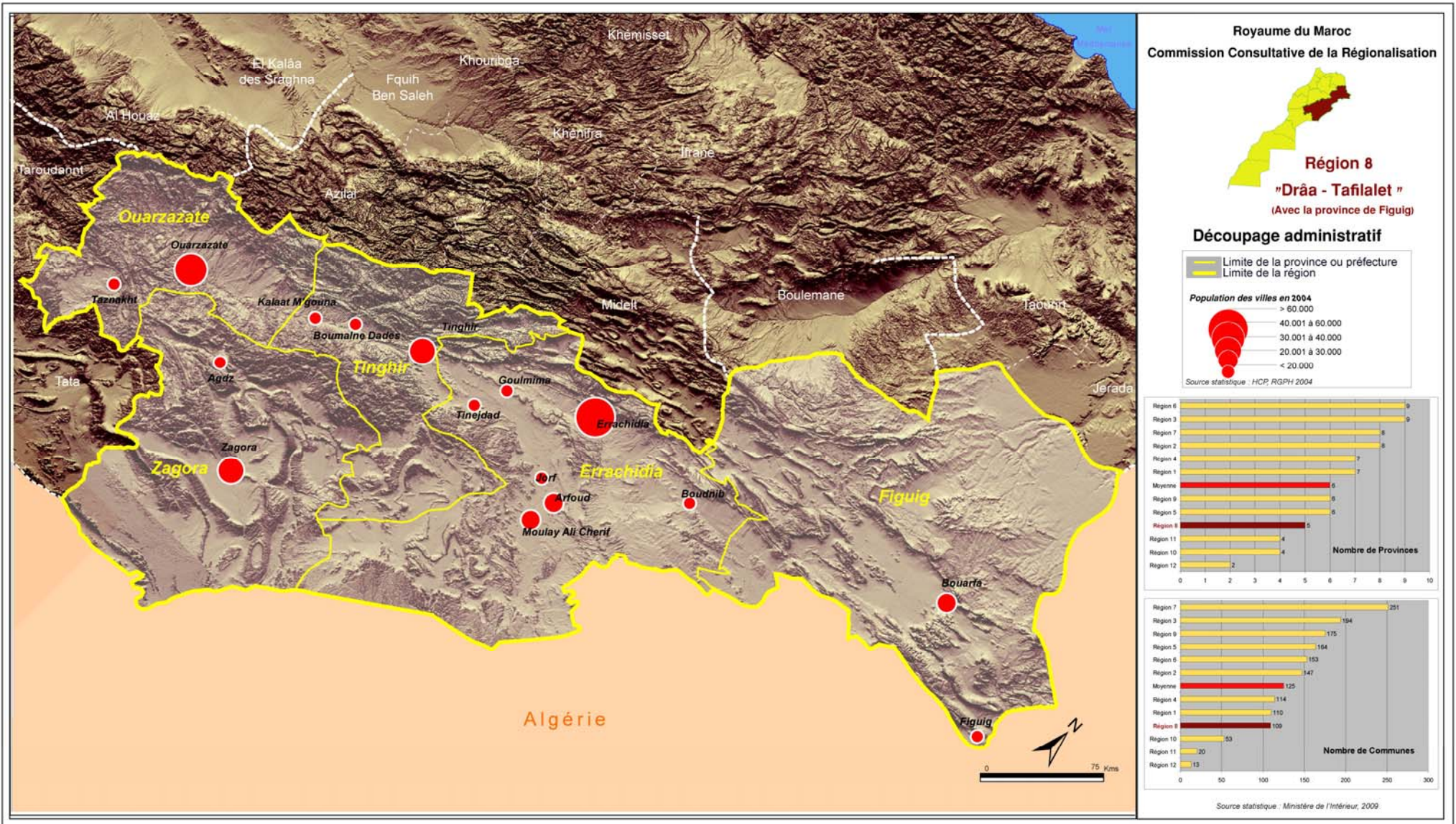
La région Oriental et Rif couvre pour l'essentiel donc la région actuelle de l'Oriental, dont la continuité de configuration est un des faits les plus anciens au Maroc. Cependant, les considérations liées soit aux évolutions économiques et stratégiques récentes, soit à des exigences de réajustements dictés par la nature de la démarche suivie et des critères retenus, amènent à introduire un remodelage de cette « vieille » région, par le rattachement en son sein des provinces d'Al Hoceima et de Guercif d'une part, et, comme signalé plus haut, le retranchement (au moins dans la variante principale proposée), de celle de Figuig, d'autre part. Ce réarrangement trouve sa justification directe dans l'application des principes et des règles énoncés: procéder à des découpages où les spécificités mêmes de chaque région et ses vocations, pour ne pas dire ses missions au plan national, sont parfaitement reconnues et mises en évidence. La région *Oriental et Rif* se voit, de ce point de vue, assignée la prise en charge des dimensions économiques et fonctionnelles (aménagement du territoire) dans la partie Nord-Est et Est du territoire national ; surtout, lui échoit aussi la mise en évidence et la prise en main des considérations géostratégiques (façade méditerranéenne orientale ; zone des frontières orientales ; zone de contact direct avec les présides occupés). A ce titre, le rattachement de la province de Al Hoceima à cet ensemble, tout en consolidant les éléments de son homogénéité avec l'ensemble du Rif (c'est-à-dire les provinces de Nador et Driouch, et partiellement Guercif), renforce principalement la vocation stratégique et politique méditerranéenne, dont les grands projets de développement en cours dans cette décennie en sont la locomotive. Ainsi formée, la région Oriental-Rif représente un espace où le développement humain et économique est intimement imbriqué aux priorités politiques et stratégiques nationales.

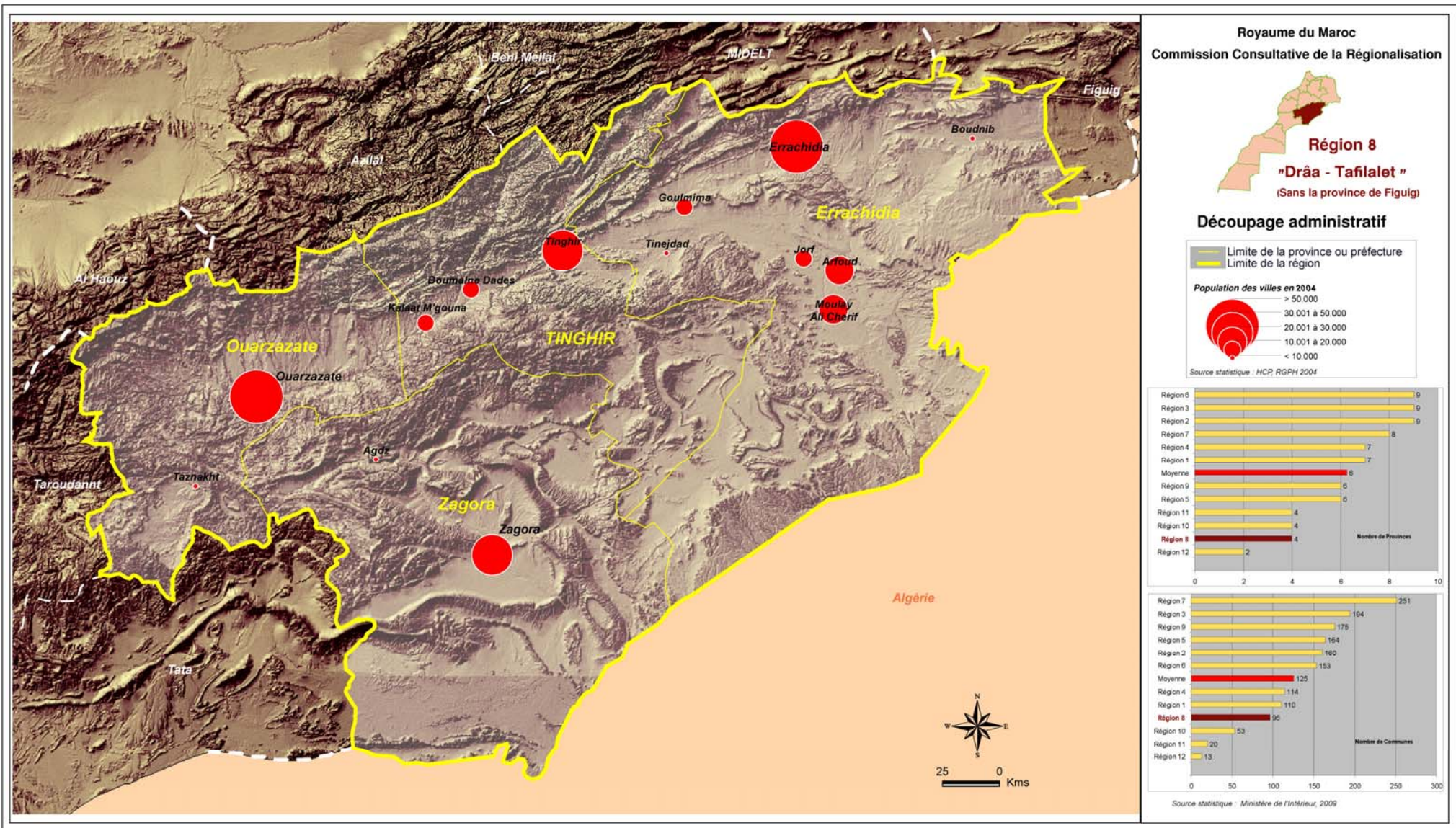




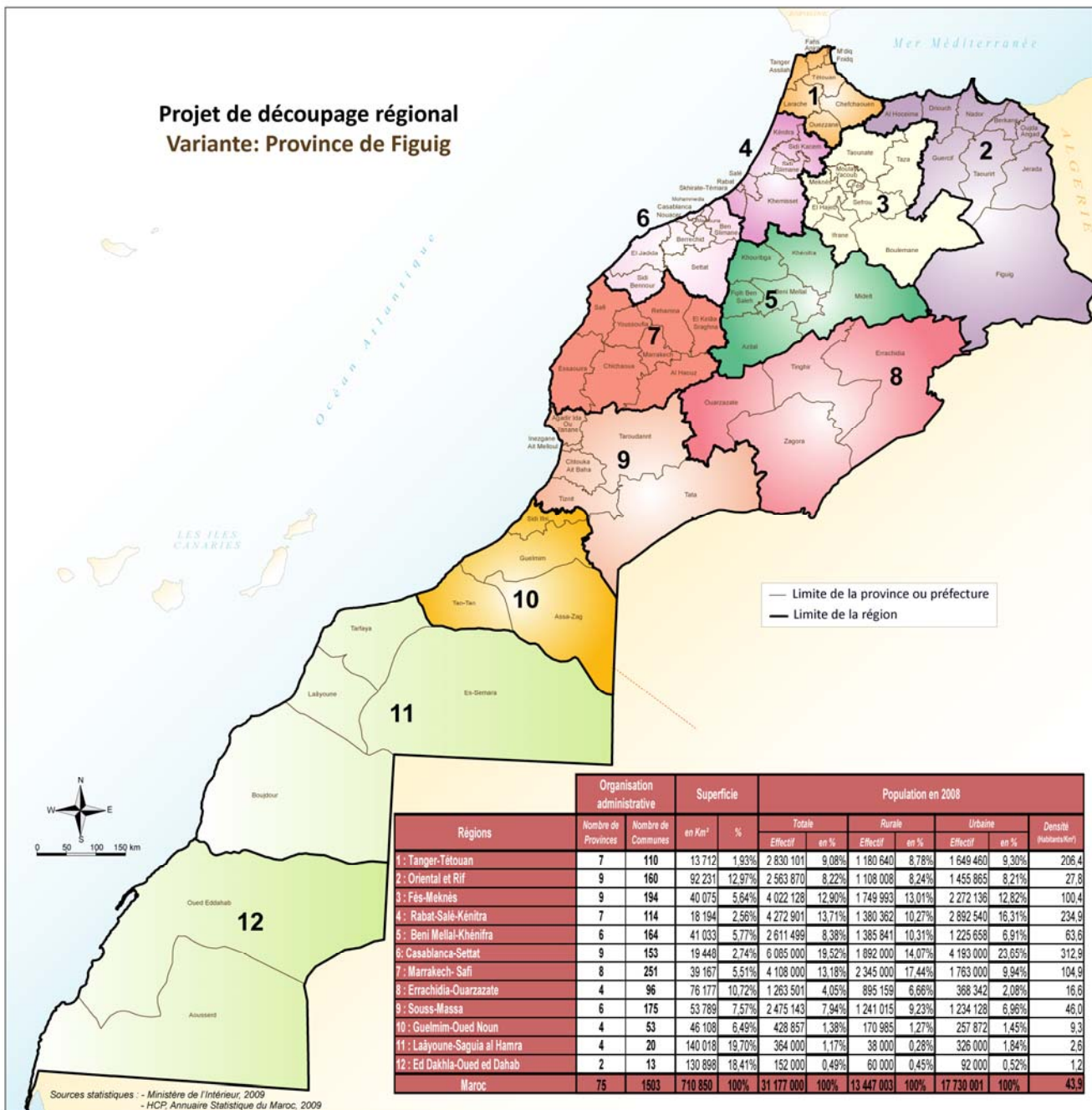
9. La région Drâa - Tafilalet : cette vaste zone centrale réunit toutes les conditions pour constituer une région. Certes, les distances y sont considérables, mais il n'y a là rien que de très normal en milieu désertique. Il s'agit d'un espace parfaitement homogène qui pose des problèmes bien singuliers, de niveau national. Les thèmes oasien et environnemental représentent autant qu'ils organisent la problématique régionale principale. Le devenir des oasis est une question brûlante dans le contexte marocain et elle justifie, à elle seule, la constitution d'une région spécifique qui ne constituera par ailleurs qu'une confirmation et une consécration de l'intérêt porté par la Haute Autorité du pays, en dotant ces espaces tout récemment d'une institution publique dédiée (*Agence Nationale de Développement des Oasis*).

Cette région regroupe donc des territoires longtemps traités comme de lointaines annexes de régions et de métropoles mieux dotées (en l'occurrence, respectivement, Agadir, Meknès, et Oujda), avec le faux espoir qu'elles se laisseraient se développer grâce à cet arrimage ; autant donc dire qu'elles se trouvaient placées dans des configurations territoriales basées davantage sur des vœux pieux que sur la validité intrinsèque et objective des faits. La CCR constate que cet ensemble de territoires est bien distinct de ceux auxquels ils étaient arrimés. Il s'agit du manteau environnemental protecteur du Maroc, qui mérite une mise en évidence réelle, toute négligence à ce niveau pouvant avoir des conséquences dramatiques sur le reste du pays. Ces territoires, arides à désertiques, couvrant de très grandes étendues, sont le domaine par excellence des milieux oasiens (d'envergure et de répartition variables), et surtout du pastoralisme nomade. Il s'agit là autant de genres de vies que de types d'économies qui ont longtemps marqué l'histoire sociale et politique du Maroc et de son peuplement et qui, partout dans ces territoires, ont des traits communs et des destins d'évolution similaires. Ces territoires étalés le long d'un millier de kilomètres environ de frontières orientales et du Sud Est du Maroc, détiennent de ce fait une fonction et des responsabilités additionnelles. Bien que les promesses de potentiels touristiques et cinématographiques y soient importantes, ce sont, avec les montagnes de l'Atlas, l'une des priorités de la solidarité territoriale nationale. Exploitation des niches inestimables d'opportunités touristiques et énergétiques, gestion écologique du pastoralisme, préservation et développement des économies oasiennes, prise en main de la dimension frontalière : voilà des axes fondamentaux pour l'action régionale attendue.





Projet de découpage régional Variante: Province de Figuig



Régions	Organisation administrative		Superficie		Population en 2008						
	Nombre de Provinces	Nombre de Communes	en Km ²	%	Totale		Rurale		Urbaine		Densité (habitants/Km ²)
					Effectif	en %	Effectif	en %	Effectif	en %	
1 : Tanger-Tétouan	7	110	13 712	1,93%	2 830 011	9,08%	1 180 640	8,78%	1 649 460	9,30%	208,4
2 : Oriental et Rif	9	160	92 231	12,97%	2 563 870	8,22%	1 108 008	8,24%	1 455 865	8,21%	27,8
3 : Fès-Meknès	9	194	40 075	5,64%	4 022 128	12,90%	1 749 993	13,01%	2 272 136	12,82%	100,4
4 : Rabat-Salé-Kénitra	7	114	18 194	2,56%	4 272 901	13,71%	1 380 362	10,27%	2 892 540	16,31%	234,9
5 : Beni Mellal-Khénifra	6	164	41 033	5,77%	2 611 499	8,38%	1 385 841	10,31%	1 225 658	6,91%	63,6
6 : Casablanca-Settat	9	153	19 448	2,74%	6 085 000	19,52%	1 892 000	14,07%	4 193 000	23,65%	312,9
7 : Marrakech- Safi	8	251	39 167	5,51%	4 108 000	13,18%	2 345 000	17,44%	1 763 000	9,94%	104,9
8 : Errachidia-Ouarzazate	4	96	76 177	10,72%	1 263 501	4,05%	895 159	6,66%	368 342	2,08%	16,6
9 : Souss-Massa	6	175	53 789	7,57%	2 475 143	7,94%	1 241 015	9,23%	1 234 128	6,96%	46,0
10 : Guelmim-Oued Noun	4	53	46 108	6,49%	428 857	1,38%	170 985	1,27%	257 872	1,45%	9,3
11 : Laâyoune-Saguia al Hamra	4	20	140 018	19,70%	364 000	1,17%	38 000	0,28%	326 000	1,84%	2,6
12 : Ed Dakhla-Oued ed Dahab	2	13	130 898	18,41%	152 000	0,48%	60 000	0,45%	92 000	0,52%	1,2
Maroc	75	1903	710 850	100%	31 177 000	100%	13 447 003	100%	17 730 001	100%	43,9

Sources statistiques : - Ministère de l'Intérieur, 2009
- HCP, Annuaire Statistique du Maroc, 2009

D. Spécificité des régions sahariennes et proposition de découpage

1. Les provinces du Sud forment ce qu'on appelle communément le vaste Sahara atlantique qui s'étend du pied du massif de l'Anti Atlas jusqu'à la hauteur de la localité de Lagouira. Cet ensemble de charge historique particulière dans la construction et le ressourcement de l'Etat marocain constitue à plus d'un titre l'une des trames de fonds de la physionomie et de l'identité territoriale du Royaume. L'une de ses distinctions majeures est la sévérité des conditions défavorables du milieu terrestre. Il compte parmi les zones arides les plus rudes de la planète. Partout, et à l'exemple du couloir du Drâa, les précipitations sont très insuffisantes (moins de 50mm par an) et les ressources hydrauliques mobilisables sont rares pour permettre l'épanouissement d'activités agricoles non irriguées. L'espace saharien est avant tout à vocation pastorale. A ce premier trait commun se combine un autre facteur d'homogénéité marquant, la grande faiblesse numérique du peuplement. A l'exception de la zone septentrionale autour de Guelmim, la densité moyenne de la population dépasse rarement les 2 à 3 habitants au Km² et dont l'essentiel est aggloméré dans les villes. Le tout représente près de 3% de la population du pays sur près de 44% de la superficie totale.

2. La conduite du nouveau découpage régional dans les provinces sahariennes récupérées fut l'objet d'un intérêt particulier de la part de la CCR, compte tenu de leur importance, de leur spécificité, et surtout, de la multiplicité des paramètres qui doivent être pris en compte convenablement dans leur découpage. En effet, à côté des principes, règles et autres critères normatifs conventionnels qui ont guidé le choix proposé dans la partie Nord et Est du territoire, les provinces sahariennes demandent que les considérations, politiques et stratégiques, plus déterminantes, soient l'objet d'une prise en charge responsable et réaliste, l'objectif du découpage étant de promouvoir une régionalisation au service d'un développement conséquent de ces provinces, mais aussi d'être le prélude à l'application, le moment venu, du plan de l'autonomie.

3. Il était donc essentiel que la proposition faite incorpore cette dimension politique et donne lieu à une configuration qui conforte la position marocaine sur les plans interne et externe, aujourd'hui et demain.

4. Aussi, le projet de découpage propose le maintien de la configuration en 3 régions arrêtée en 1997 moyennant une révision de la composition des provinces qui les constituent :

10. **La région de Guelmim-Oued Noun**, comprendrait, les provinces : Assa-Zag, Guelmim, Tan Tan et Sidi Ifni;
11. **La région de Laâyoune-Sequiet el Hamra** qui réunirait les provinces : Tarfaya, Laâyoune, Es Smara et Boujdour ;
12. **et la région d'Ed Dakhla-Oued Dahab** qui comprendrait les mêmes provinces définies actuellement : Ed Dakhla et Aousserd.

