

# La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée)

Lhassan Badri

## ► To cite this version:

Lhassan Badri. La décentralisation au Maroc : quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial ? : (Cas de la régionalisation avancée). Géographie. Université Grenoble Alpes, 2019. Français. NNT : 2019GREAH018 . tel-02634732

**HAL Id: tel-02634732**

**<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02634732>**

Submitted on 27 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **THÈSE**

Pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES**

Spécialité : **SCIENCES DU TERRITOIRE**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

**Lhassan BADRI**

Thèse dirigée par **Jean LAPEZE**, Professeur à l'Université Grenoble Alpes et préparée au sein du **Laboratoire PACTE** dans l'École Doctorale Science de l'Homme, du Politique et du Territoire (SHPT).

## **Titre de la thèse:**

**LA DÉCENTRALISATION AU MAROC:  
QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GOUVERNANCE  
LOCALE ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL?  
CAS DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE**

Thèse soutenue publiquement le « **18 décembre 2019** », devant le jury composé de :

**Monsieur Pascal CHEVALIER**, Professeur à l'université Paul Valéry Montpellier 3, Président.

**Monsieur Jean LAPEZE**, Professeur à l'Université Grenoble-Alpes, Directeur de thèse.

**Madame Muriel MAILLEFERT**, Professeur à l'université Jean Moulin - Lyon 3, Rapporteur.

**Monsieur Abdallah SAAF**, Professeur à l'université Mohamed V à Rabat, Rapporteur.





**LA DÉCENTRALISATION AU MAROC:  
QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GOUVERNANCE  
LOCALE ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL?  
CAS DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE**

## **REMERCIEMENTS**

A la base, l'idée de ce travail de thèse est née dès mon accès au Master professionnel « Ingénierie du développement territorial ». Je tiens à remercier chaleureusement et vivement monsieur Jean LAPEZE, d'abord, parce qu'il m'a ouvert les portes de ce master qu'il dirige avant d'accepter l'encadrement de mon mémoire de Master. Par la suite, Monsieur LAPEZE n'a pas hésité à accepter de diriger cette thèse. Une mission qu'il a su accomplir avec rigueur et amitié. Ses orientations et ses conseils sont déterminants pour la réalisation de cette recherche. Je tiens à le remercier également pour sa disponibilité durant toutes ces années. Mais aussi pour ses conseils.

Je tiens également à remercier le directeur de l'institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU) à Rabat monsieur Abdelaziz ADIDI pour m'avoir ouvert les portes de son établissement. Mes remerciements s'adressent également aux enseignants de l'INAU. Leurs conseils et leur appui étaient très utiles pour l'aboutissement de ce travail. Mes remerciements sont également adressés au Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes pour avoir appuyé ce travail. Le financement de mon séjour de 5 mois auprès de l'INAU à Rabat, dans le cadre du dispositif CMIRA (Explora-Doc), m'a permis de mener ce travail, qui porte sur le Maroc, dans de très bonnes conditions.

Mes remerciements s'adressent également à tous les membres du jury : Monsieur Pascal CHEVALIER, Madame Muriel MAILLEFERT et Monsieur Abdallah SAAF. Je les remercie chaleureusement pour avoir accepté de faire partie du jury et pour leur déplacement à Grenoble le jour de la soutenance qui coïncide avec un grand mouvement de grève des

transports publics. Je tiens à les remercier également pour leurs questions, leurs suggestions et leurs propositions pour améliorer ce travail.

Enfin, je remercie ma famille, mes amis et toutes les personnes dont le soutien m'a permis d'arriver jusqu'au bout dans cette tâche. Un remerciement chaleureux à tous les amis qui ont fait le déplacement à Grenoble le jour de la soutenance.

*A ma famille*

# **SOMMAIRE**

## **I INTRODUCTION GENERALE**

### **PARTIE I**

#### **LA REGIONALISATION AVANCEE, RECOMPOSITION DES TERRITOIRES ET GOUVERNANCE DE L'ACTION PUBLIQUE**

##### **CHAPITRE I**

###### **LA LOCALISATION DES ACTIVITES ET ORGANISATION DE L'ESPACE AU MAROC**

##### **CHAPITRE II**

###### **LA REGIONALISATION AVANCEE, POUR UNE RELANCE DU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION**

### **PARTIE II**

#### **LA REGIONALISATION AVANCEE ET LES NOUVELLES PRESPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

##### **CHAPITRE III**

###### **LA REGIONALISATION AVANCEE ET L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE**

##### **CHAPITRE IV**

###### **LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION AVANCEE : UN DEFI POUR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

## **CONCLUSION GENERALE**

# INTRODUCTION GENERALE

Au cours des trente dernières années, la décentralisation et la régionalisation se sont affirmées comme étant des mouvements majeurs de transformation des appareils des Etats et de l'action publique. Il ne s'agit pas d'un processus unique. Au contraire, les expériences en matière de décentralisation et de régionalisation sont diverses. Leur mise en œuvre montre qu'il s'agit de politiques à multiples dimensions dans la mesure où celles-ci dépendent du contexte de chaque pays. A partir des années 1970, plusieurs pays européens ont entamé leurs processus de décentralisation et de régionalisation de façon concomitante<sup>1</sup>. De nombreux pays ont procédé à la modification de leurs structures administratives. C'est le cas du Danemark qui, en 1970, a réduit de moitié le nombre de comtés et par six le nombre de communes. Au Portugal, la régionalisation engagée dans les années 1990 est déjà annoncée dans la Constitution depuis 1976. Deux ans plus tard, on assiste à la proclamation et la mise en œuvre de l'autonomie des entités locales (communautés et régions). En Belgique, c'est l'Etat fédéral qui va prendre, en 1993, la place d'un Etat unitaire décentralisé depuis 1980. En France, après les lois de la décentralisation de 1982, on assiste à la constitutionnalisation du caractère décentralisé de la République et de la région en 2003. En Afrique, la décentralisation est également au cœur des mutations institutionnelles qu'ont connu certains Etats depuis plus de deux décennies. L'histoire de la décentralisation est une œuvre délicate à entreprendre comme l'ont indiqué Pierre BODINAU et Michel VERPEAUX<sup>2</sup>. La décentralisation est nécessaire dans la mesure où elle favorise la démocratie de proximité et rapproche le citoyen du pouvoir de décision. Selon Paul GRAZIANI, « la décentralisation est, tout d'abord, la quête d'une légitimité renouvelée qui prend corps entre un Etat trop puissant et une Nation trop soumise. Elle est ensuite la recherche d'une rationalité nouvelle qui fasse reculer l'emprise de la bureaucratie sur la décision politique. Elle est enfin la condition de reconquête du pouvoir et de retour du politique »<sup>3</sup>. La décentralisation est aussi définie, par Jacques

---

<sup>1</sup>KADA N. (2010) « Les collectivités territoriales dans l'union européenne : vers une Europe décentralisée ? » Presses universitaires de Grenoble. (p.15).

<sup>2</sup>BODINAU M. & VERPEAUX M., (1993) « Histoire de la décentralisation », série Que sais-je ? Presses Universitaires de France, (p. 3).

<sup>3</sup>GRAZIANI P. (1985) « Le nouveau pouvoir : essai sur la décentralisation », Albin Michel (p.22).

FERSTENBERT et al<sup>4</sup>., comme étant « une dialectique entre l'Etat et les collectivités territoriales, c'est-à-dire entre le centre et la périphérie. Le lien qui unit les collectivités à l'Etat est plus ou moins tendu, en fonction des intérêts de l'Etat, des attentes des élus locaux, des exigences des politiques publiques ». C'est ainsi qu'en 1976, en France, le rapport *Vivre ensemble* vient mettre fin aux tensions entre l'Etat et les élus locaux exacerbées par le projet de loi Marcellin sur la fusion des communes en 1971 ainsi que par la dégradation des finances des communes suite à la crise pétrolière et à l'inflation. Ce rapport, dit également le rapport GUICHARD<sup>5</sup>, a tracé les grands axes de la décentralisation en France en proposant de nombreuses évolutions servant de base aux lois de 1982. Dans un monde globalisé, les collectivités locales sont, de plus en plus, en quête d'une certaine autonomie et de liberté. Le principe de la libre administration est devenu un élément constitutif de la décentralisation<sup>6</sup>. Il en permet la mise en œuvre. Pour Jacques BAGUENARD<sup>7</sup>, la décentralisation s'identifie « à la revendication en faveur d'une plus grande autonomie locale ». La décentralisation est donc fortement liée à la libre administration. Ce lien permet la distinction entre deux formes traditionnelles de décentralisation<sup>8</sup>. D'un côté, la décentralisation territoriale a pour objectif de consacrer l'autonomie des collectivités territoriales. Celle-ci a une signification politique et ne peut pas être réduite à une simple technique d'administration<sup>9</sup>. De l'autre côté, la décentralisation fonctionnelle consiste en la création d'établissements publics auxquels incombe la gestion d'un ou plusieurs services publics. Dans un Etat unitaire, il faut le rappeler, la décentralisation n'a jamais été synonyme de liberté totale des collectivités locales. Toutefois, l'autonomie suppose un réel transfert de compétences aux collectivités territoriales. Comme le notent Jacques FERSTENBERT et al<sup>10</sup>., la décentralisation est la notion « qui traduit le mieux le mouvement par lequel l'Etat central transfère les prérogatives et compétences aux personnes publiques qualifiées de décentralisées ». Cette définition est

---

<sup>4</sup>FERSTENBERT J., PRIET F., & QUILICHINI P. « Droit des collectivités territoriales » Editions DALLOZ, 2009. (p. 23)

<sup>5</sup>Intitulé *Vive ensemble*, le rapport a été commandé par le président Valéry Giscard d'Estaing à Olivier GUICHARD président de la Commission de développement des responsabilités locales et ministre de l'Aménagement du territoire entre 1968 et 1974.

<sup>6</sup>FERSTENBERT J., et al. (2009) « Droit des collectivités territoriales », Opt. Cit. (p. 21)

<sup>7</sup>BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation » Que sais-je ? 7<sup>e</sup> édition. (p. 8)

<sup>8</sup>VERPEAUX M. (2015) « Droit des collectivités territoriales », 1<sup>ère</sup> édition. PUF (Introduction).

<sup>9</sup>DIALLO I. (2007) « Droit des collectivités territoriales au Sénégal », L'Harmattan. (p. 15).

<sup>10</sup>FERSTENBERT J., et al. (2009) « Droit des collectivités territoriales » (Opt. Cit.). (p. 21)

justifiée pour plusieurs raisons<sup>11</sup>. Celles-ci sont à la fois d'ordre politique à travers le rapprochement des citoyens du pouvoir de décision. Elles sont de nature géographique dès lors que les coûts de la distance sont réduits. Compte tenu des différences des populations, cette définition est également justifiée par une raison culturelle. Elle l'est aussi par des raisons économiques liées à l'objectif de la décentralisation en termes d'efficacité. La libre administration et le transfert de compétences sont deux éléments importants pour une décentralisation réussie. Pour Jacques BAGUENARD<sup>12</sup>, la réalisation de la décentralisation est subordonnée au respect de trois conditions. Elle implique, en premier lieu, la détermination d'une sphère de compétences spécifiques au bénéfice des collectivités territoriales. En second lieu, la réalisation de la décentralisation suppose que ses activités propres soient exercées par des autorités locales indépendantes du pouvoir central, qui peine à accepter la concurrence des collectivités. La réalisation de la décentralisation exige, en troisième lieu, une gestion autonome des autorités locales relatives pour leurs propres affaires malgré l'existence de certaines difficultés, notamment d'ordre financier. Les expériences en matière de décentralisation ont montré que celle-ci est souvent inscrite dans un processus de réformes dont la prudence et la progressivité sont les deux principaux critères. C'est le cas pour le Maroc.

## LA DECENTRALISATION MAROCAINE : CADRE HISTORIQUE

Au Maroc, la décentralisation a connu plusieurs étapes allant de la période *Makhzenienne*<sup>13</sup> jusqu'à l'après indépendance en passant par la période du protectorat de 1912 à 1956<sup>14</sup>. Durant toute l'histoire du pays, les *Jemaâs*<sup>15</sup>, sous forme de

---

<sup>11</sup>GREFFE X. (2005) "La décentralisation" Editions La Découverte, (p. 32).

<sup>12</sup>BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation ». Opt. Cit. (p. 23).

<sup>13</sup>La Makhzen est un terme utilisé pour désigner l'appareil de l'Etat. Selon Rahma Bourqia « le Makhzen colonial constituait un type d'Etat où la centralité avait son propre mode de fonctionnement politique à travers des relais, des chefs de tribus et des chefs des confréries, ainsi qu'à travers des échanges qui faisaient remonter les informations et les impôts des tribus vers le centre. Il reposait également sur une légitimité culturelle et symbolique » dans BOURQIA R. (2011) « Culture politique au Maroc à l'épreuve des mutations », L'Harmattan (p. 41).

<sup>14</sup>EL MOUCHTARY M.(2000) « Le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc », REMALD, série « Thèmes actuels » n°24.

<sup>15</sup>Le terme *Jemâa* en dialecte marocain (arabe) est depuis longtemps utilisé au Maroc pour désigner les communautés des tribus et des villages. Depuis l'adoption de la première charte communale, la notion de *Jemâa* a été remplacée par le terme *Al Jamâa* issu de l'arabe littéraire pour désigner les Collectivités communales avec une distinction entre les communes urbaines et rurales. Actuellement ce même terme (Al Jamâa) est maintenu pour qualifier toutes les catégories des collectivités territoriales depuis l'adoption de la réforme de la Constitution en 2011.

décentralisation primaire en milieu rural, géraient les affaires locales sur la base ethnique dans les tribus composées des *fractions* et des *douars*<sup>16</sup>. Ainsi, Mohamed Amine BENABDALLAH<sup>17</sup> définit la *Jemâa* comme étant « une assemblée de chefs de familles, de notables comprenant une quinzaine de membres, choisis selon le système de la cooptation. Ses attributions étant illimitées, l'assemblée ne se réunissait pas périodiquement, mais à l'occasion de tout ce qui avait trait à la vie de la *tribu*. Pour l'exécution de ses décisions, la *Jemâa* avait un *Amghar*, qu'elle désignait pour une période d'une année, et en même temps que son agent d'exécution, il était son président ». Pendant la période du protectorat, cette décentralisation primaire a été revue et complétée, aussi bien dans les zones rurales qu'en milieu urbain, sans qu'une réelle administration décentralisée soit instituée<sup>18</sup>. La décentralisation, au sens moderne du terme, ne sera lancée qu'au lendemain de l'accession du pays à l'indépendance avec, d'une part, les réformes communales des années 1959-1960 donnant lieu aux premières consultations électorales<sup>19</sup> et, d'autre part, avec la création des préfectures et provinces en 1963<sup>20</sup>. Il s'agit ici de la première phase du processus de décentralisation en cours au Maroc. La commune ainsi que la préfecture et la province ont déjà été consacrées par la loi constitutionnelle avec un statut de collectivités locales depuis 1962<sup>21</sup>. Cependant, il a fallu attendre trois décennies plus tard pour voir la région érigée à son tour au rang des collectivités locales<sup>22</sup>. Ainsi, et depuis 1992, la Constitution stipule que « les collectivités du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi ».<sup>23</sup> Au lendemain de l'indépendance, la question du découpage du territoire, longtemps figée, a retenu l'attention des autorités marocaines. La création de communes a connu une forte évolution et leur nombre n'a jamais cessé d'augmenter. En outre, pour des

<sup>16</sup>BASRI D. (1994) «La décentralisation au Maroc : de la commune à la région », Collection Edification d'un Etat moderne, (p.65).

<sup>17</sup>BENABDALLAH M. A. (2003) «Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », dans « Collectivités locales : Mélanges à l'honneur de Jacques Moreau », Ed. Economica pp. 17-33. (p.23).

<sup>18</sup>BASRI D. (1988) « L'administration territoriale : l'expérience marocaine », Collection Droit public, Bordas, Paris.

<sup>19</sup> Elections communales du 29 mai 1960, ces élections ont été les premières organisées au Maroc indépendant et régies par la loi promulguée par le dahir 1-59-162 du 27 Safar 1379 (1 Septembre 1959).

<sup>20</sup> Première charte provinciale et préfectorales du 12 septembre 1963.

<sup>21</sup> Article 93 de la loi constitutionnelle de 1962.

<sup>22</sup> Article 94 de la loi constitutionnelle de 1992.

<sup>23</sup> Article 94 de la loi constitutionnelle de 1992 repris dans les mêmes termes lors de la révision constitutionnelle de 1996 dans son article 100 avant d'être enrichi par la nouvelle Constitution de 2011 comme nous verrons par la suite.

considérations géographiques et historiques, les communes marocaines sont loin d'être homogènes. L'existence des *Jemâa* et l'enracinement des communautés locales ont été des éléments importants dans la conception du découpage communal tel que nous l'entendons aujourd'hui. Celui-ci a été conçu de manière à concilier les frontières tribales des *Jemâa* avec une forme de décentralisation moderne. Dans son discours du 8 mai 1958, le Roi Mohamed V avait déclaré que « l'évolution du pays a eu pour conséquence l'éclatement des structures tribales qui ne sauraient dès lors constituer une base pour la mise en place d'organismes représentatifs. Ainsi, avons-nous jugé préférable que la commune, nouvelle cellule sociale et politique soit à la base de l'organisation du régime du Maroc moderne »<sup>24</sup>. Dans ce contexte, le Dahir<sup>25</sup> du 1er septembre 1959 dispose dans son article premier que « le territoire du Royaume est divisé en communes urbaines et rurales ». Ce qui a été relayé, un an plus tard, par le dahir du 23 juin 1960 portant promulgation de la première charte communale. Celle-ci dispose dans son article premier que « les communes urbaines ou rurales sont des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière ». Depuis cette date, la carte communale a subi des aménagements pour une meilleure adaptation aux évolutions démographiques, économiques et sociales que connaît le pays. En 1959, 801 communes ont été créées. Leur nombre n'a que légèrement augmenté durant les vingt-cinq années suivantes. Seulement 58 nouvelles communes ont vu le jour entre 1959 et 1984. C'est à partir de cette date que le nombre de communes a connu une forte évolution. Face à la nécessité du rapprochement de l'administration des citoyens et l'adaptation du découpage communal aux nouvelles données démographiques, politiques et socio-économiques<sup>26</sup>, le nombre de communes a été augmenté de 80%. Entre 1984 et 1992, il est passé de 859 à 1544 avec la création de 685 nouvelles communes. Les communes urbaines ont vu leur nombre augmenter de 150% en passant de 99 à 247 unités. Quant aux communes rurales, 537 nouvelles unités ont été créées et leur nombre est passé de 760 à 1297 en 1992. Cette évolution et l'écart entre le milieu rural et urbain s'expliquent également

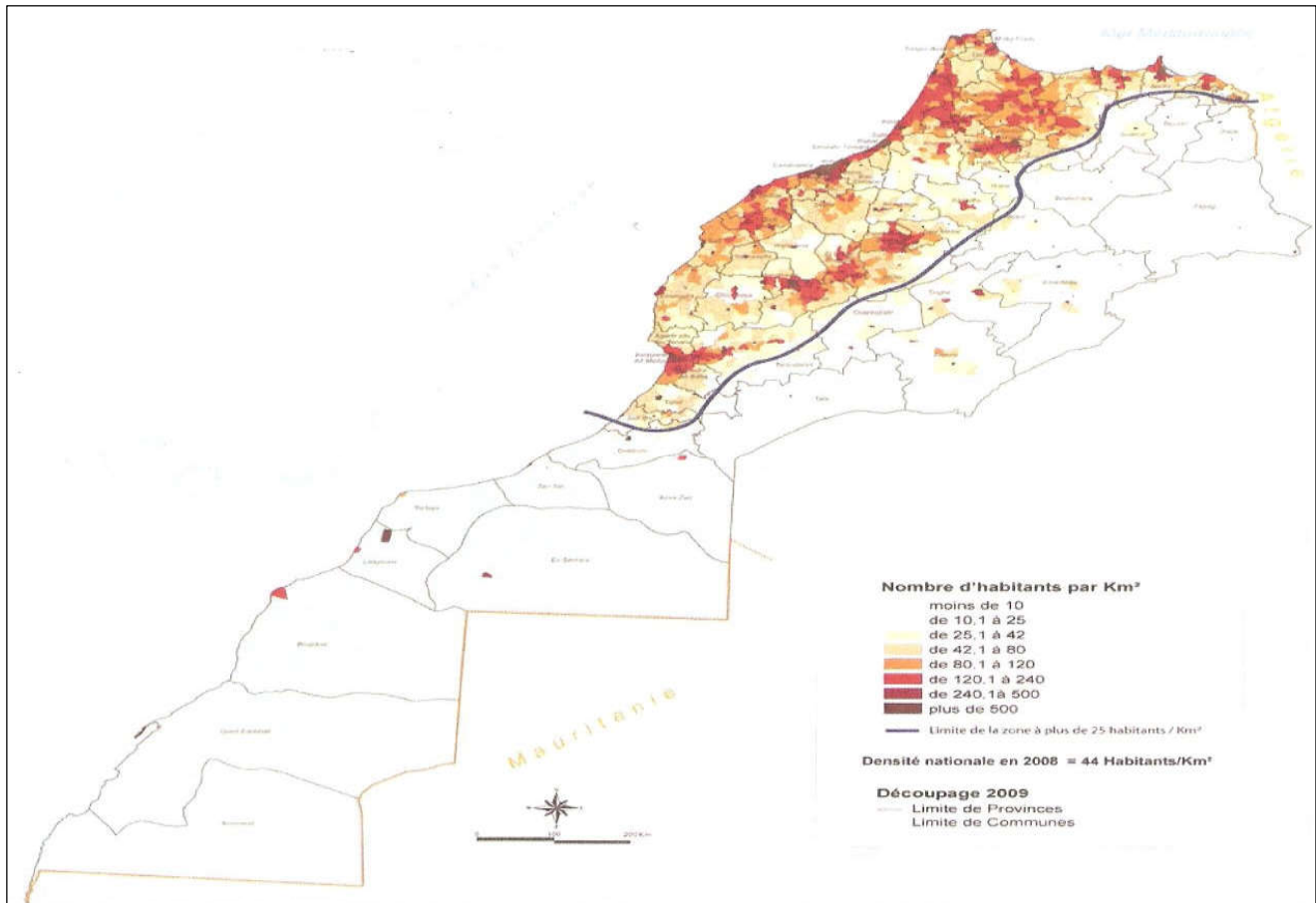
<sup>24</sup>Cité par BASRI D. (1994) « La décentralisation au Maroc : de la commune à la région », Opt. Cit. (p. 80).

<sup>25</sup>Au Maroc, la notion du "Dahir" ou "Dahir Chérifien" est utilisée par le législateur pour désigner le sceau du Roi apposé sur les lois votées au Parlement. Le terme est également utilisé pour qualifier les décrets émanant du Roi tels les décrets relatifs à la nomination dans les postes supérieurs, des membres du gouvernement mais aussi les présidents des conseils communaux.

<sup>26</sup>Circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 128/DCL du 16 juin 1987 adressée aux Walis et aux Gouverneurs du Royaume au sujet de la révision du découpage communal du pays.

par le changement ayant touché la carte provinciale et préfectorale<sup>27</sup>. Depuis 2009 et jusqu'à ce jour, le Royaume est subdivisé en 1503 communes dont 221 communes urbaines et 1282 communes rurales<sup>28</sup>.

**Carte n°1: Densité communale de la population du Maroc en 2004**



Source: Rapport de la Commission sur la régionalisation avancée/ Livre II (p. 142).

Certes, le découpage communal a subi plusieurs aménagements depuis sa première conception. Mais, la carte des communes est loin d'être homogène. Après plusieurs décennies, il s'est avéré que la superficie des communes, notamment rurales, est devenue un facteur de dysfonctionnement en matière de développement local. Avec le degré d'équipement des communes, il s'est avéré également avec le temps que la

<sup>27</sup>Le Maroc, compte en 1956, cinq préfectures et 19 provinces. Vingt ans plus tard, l'échelon provincial a atteint 34 préfectures et provinces avant d'atteindre 43 unités en 1981. Entre 1981 et 1991, le nombre de provinces et préfectures a connu l'évolution la plus marquante de toute son histoire. En 1991, quatre provinces et 12 préfectures ont été créées. Actuellement et depuis 2009, le pays compte 13 provinces et 62 préfectures.

<sup>28</sup> Quant à la distinction entre les communes urbaines et rurales, il est également important de souligner, que dans chaque commune concernée, il est délimité par un arrêté du ministre de l'intérieur, un périmètre urbain englobant totalement ou partiellement le ressort territorial de la commune; la partie restante de son territoire étant considérée comme rurale.

commune, contrairement au *Douar*<sup>29</sup>, est loin d'être un cadre de vie pour les citoyens. C'est surtout le lieu de la localisation du chef lieu des communes qui est souvent mal situé<sup>30</sup>. En termes du nombre d'habitants, la population moyenne des communes marocaines est de 22520 habitants<sup>31</sup>. Ce chiffre cache une très grande disparité. Environ 90% des communes, en grande majorité rurales, comptent moins de 25 000 habitants. Plus de la moitié des communes ont une population comprise entre 5000 et 15000 habitants. La répartition des communes sur le territoire national est également un élément important à souligner. La concentration de l'activité et de la population qui caractérise le territoire marocain depuis longtemps, a pour conséquence une forte concentration des communes sur l'axe atlantique, notamment dans les régions autour de Casablanca. Il s'agit des communes enregistrant une forte densité de la population et s'étendant sur des périmètres limités contrairement au reste du territoire où les communes sont plus vastes et moins peuplées. En termes de concentration et de dispersion de la population des communes, la carte n°1 met en évidence deux grandes parties du territoire national. Dans toutes les expériences en matière de décentralisation, la commune constitue, en raison de la proximité des citoyens, un enjeu pour la démocratie locale. Alexis de TOCQUEVILLE notait déjà que « les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée des peuples »<sup>32</sup>. Au Maroc, il est important de noter que la réforme communale introduite en 1976 (Dahir du 30 septembre 1976) constitue une étape importante dans la pratique de la décentralisation. Les prérogatives dévolues aux collectivités locales, les communes en particulier, ont connu une extension importante. Mais en réalité, les libertés locales instituées en 1960 et élargies en 1976, n'ont fait que formuler et actualiser la vie participative des communautés locales ainsi que la réglementation des groupes ethniques. La promulgation de la nouvelle charte communale en 2002 (Dahir du 3 octobre 2002) s'inscrit dans ce processus. Tout en remédiant aux imperfections des précédentes chartes, faut-il le rappeler, la réforme de

---

<sup>29</sup>Au Maroc, le terme *Douar* désigne le hameau, le petit village ou les groupements d'habitations rurales souvent dispersées. En plaine comme en montagne, le *Douar* a la même signification. Les *Douars* ou *villages*, constituent la base de la commune rurale et leur nombre varie d'une commune à l'autre.

<sup>30</sup>Voir BASRI D. (1994). Opt. Cit. (p. 92).

<sup>31</sup>Selon le dernier recensement général de la population et de l'habitat, la population légale du Royaume est de 33 848 242 habitants (Décret n° 2.15.234 du 19 mars 2015 paru au Bulletin Officiel n°6354 du 23 avril 2015).

<sup>32</sup>Cité par Jean-François LACHAUME (2007) « La commune », 3<sup>e</sup> édition, L.G.D.J. (p. 5).

2002 a considérablement élargi les attributions et les compétences locales, malgré une mise en œuvre difficile. Comme le note Ali SEDJARI<sup>33</sup>, « La décentralisation, comme choix politique et cadre de gestion des affaires publiques, consacrée par les deux chartes communales de 1960 et 1976 était inscrite dans une logique de pouvoir et de sociabilisation politique. Celle de 2002, au-delà des aspects techniques fondateurs, ouvre des pistes nouvelles pour une démocratie de proximité même si, sur le plan pratique, les choses ont l'air de se dérouler autrement car les réalités locales sont têtues et complexes ». Pendant plus de quatre décennies, la décentralisation marocaine s'est construite autour de la commune qui a fait l'objet de plusieurs réformes. Cellule de base, seule la commune avait la qualité de collectivité locale décentralisée jusqu'en 1992, date à laquelle la préfecture et la province sont passées à leur tour au rang de collectivités locales avec la réforme constitutionnelle. Les textes en matière de décentralisation communale ont subi plusieurs évolutions en parallèle avec l'augmentation du nombre de communes. La charte communale, fortement inspirée de la loi française, a encadré l'organisation de la collectivité communale ainsi que son fonctionnement. Au-delà de cet apport non négligeable, les attributions et les compétences du conseil communal ont également retenu l'attention du législateur malgré le maintien d'une tutelle, certes de plus en plus allégée, qui étouffe l'action communale. Concernant les compétences communales, une certaine liberté est instaurée depuis 1976 et la gestion des affaires de la commune incombe au conseil communal élu. L'article 35 de la charte communale de 1976<sup>34</sup> stipule que le conseil communal « règle par ses délibérations les affaires de la commune. A cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la commune ». Cette formule a été reprise par l'article 35 du texte de 2002<sup>35</sup>. Cette compétence générale qui sera reconnue ultérieurement aux collectivités préfectorales, provinciales et régionales sera remise en question, comme c'était le cas en France, dans la mesure où elle devient source d'ambiguïtés et d'enchevêtrements qui risquent

---

<sup>33</sup>SEDJARI A. (2008) « Les nouveaux enjeux de la gestion municipale » dans SEDJARI A. « Gouvernance, réforme et gestion du changement : ou quand le Maroc se modernisera... », L'Harmattan, pp. 413-430. (p. 413).

<sup>34</sup>Il est important de préciser que cette clause est existante bien avant cette date. Le dahir du 23 juin 1960 relatif à l'organisation communale a déjà stipulé dans son article 19 que le conseil communal « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

<sup>35</sup>Dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n°78-00 portant charte communale (B.O. du 21 novembre 2002).

d'affecter l'action locale. Au-delà de cette compétence générale, et afin de donner un élan à la décentralisation, les conseils communaux se sont vus attribuer au fil du temps des compétences propres plus ou moins larges, mais aussi des compétences transférées par l'Etat ainsi que des compétences consultatives. C'est plutôt l'action des collectivités communales qui est au cœur des facteurs qui ont animé les réformes de la charte communale. La focalisation sur l'échelon communal est surtout due à la place qu'occupe la commune dans le processus de décentralisation d'une part et, d'autre part, à la très lente émergence des échelons intermédiaires que constituent la préfecture et/ou la province et la région. Au Maroc, trois catégories de collectivités locales sont définies par la Constitution. Si la commune est qualifiée de collectivité de proximité, les préfectures et les provinces ainsi que les régions jouent un rôle intermédiaire entre la commune et l'Etat central. Les deux échelons provincial et régional ont été respectivement conçus comme cadres de déconcentration et de planification du développement économique. A l'instar du cadre territorial, le statut juridique de la commune a connu également une évolution non négligeable. L'assemblée communale a été renforcée au fil du temps. Cette évolution a touché également l'organe exécutif de la commune. Malgré certaines limites, la position du président du conseil communal a été confortée et ses attributions ont été élargies. Le premier texte relatif à l'organisation communale avait reconnu d'une façon timide le pouvoir exécutif au président du conseil communal qui « conserve et administre les biens de la commune et exécute les décisions du conseil communal »<sup>36</sup>. Le texte avait cependant consacré un chapitre entier aux pouvoirs de l'autorité locale, en l'occurrence, le Pacha ou le Caïd auxquels appartient le pouvoir de police administrative. L'autorité locale a été l'objet d'un dédoublement fonctionnel. Elle représente à la fois le pouvoir central et la commune. Les évolutions et les améliorations qui ont touché la charte communale depuis les années 1960 ont certainement contribué à la promotion du président du conseil communal. Ainsi, la réforme entreprise en 1976 a mis fin à la situation de bicéphalisme jadis présente dans le texte de 1960 qui associe une assemblée élue à un exécutif nommé par le pouvoir central. En l'absence de moyens matériels et humains des communes, cette cohabitation n'a pas été égalitaire comme prévu. Celle-ci s'était très vite transformée en

---

<sup>36</sup>Article 36 al. 5 du dahir n°1-59-315 du 23 juin 1960 relatif à l'organisation communale (B.O. n° 2487 du 24/06/1960, page 1230).

une domination du représentant de l'Etat au détriment de l'autorité élue. Ce qui a remis en cause le principe de la décentralisation. Outre le poids accordé à l'autorité locale, le texte adopté en 1960 ne fait pas du président du conseil communal un réel organe exécutif puisque son action est limitée à l'exécution des décisions. Avec le texte de 1976, la situation de l'exécutif communal a été renforcée. Ainsi, dès lors, il incombe au président du conseil communal, en tant qu'organe exécutif de la commune, de prendre les mesures nécessaires pour exécuter ses délibérations et assurer son contrôle<sup>37</sup>. La réforme de 1976 a changé la donne et fait bénéficier le président du conseil communal du dédoublement fonctionnel. Depuis cette date, il était invité à agir tantôt au nom de la commune, tantôt au nom de l'Etat. Ses attributions ont été ainsi renforcées et le pouvoir de police administrative lui était reconnu. L'essentiel des dispositions ont été reprises et améliorées en 2002 avec la promulgation de la nouvelle charte communale<sup>38</sup>. Celle-ci a apporté une certaine nuance et son article 45 a mis en avant le rôle du président du conseil communal, désormais qualifié comme autorité exécutive de la commune. Il en est de même pour les présidents des conseils d'arrondissements dans les communes de plus de 500 000 habitants, le champ d'exécution des délibérations étant élargi par rapport à la réforme antérieure<sup>39</sup>. Malgré une avancée remarquable concernant la promotion du président du conseil communal, certaines limites persistent. Comme le dit Mohamed BENABDALLAH<sup>40</sup> « ce qui est transféré d'une main est habilement retiré de l'autre ». Paradoxalement, le législateur a élargi le champ d'intervention des présidents des conseils communaux en matière de police administrative sans leur donner les moyens humains pour exécuter leurs décisions ni pour les faire respecter. Contrairement à la compétence du maire en France qui dispose d'un pouvoir sur la police municipale, le président du conseil communal peut recourir à l'autorité administrative locale, qui détient le pouvoir de la force publique, pour assurer le respect de ses arrêtés et décisions<sup>41</sup>. Ce qui remet en cause son indépendance. Sans parler du poids de la tutelle et son effet dissuasif, le

---

<sup>37</sup>Article 37 de la loi n°1-76-583 du 30 septembre 1976 relative à l'organisation communale (B. O. du 1<sup>er</sup> octobre 1976, p. 1051).

<sup>38</sup>Dahir n°1-02-297 du 3 octobre portant promulgation de la loi n°78-00 portant charte communale (B.O. du 21/11/2002).

<sup>39</sup>Toutefois, les deux réformes contiennent certaines exceptions. Concernant les communes des *Mechouars* et la commune urbaine de Rabat, le rôle de l'autorité locale est maintenu.

<sup>40</sup>BENABDALLAH A. Opt. Cit. (p. 29).

<sup>41</sup> Article n°53 de la charte communale.

législateur a indirectement réduit la marge de manœuvre des présidents des conseils communaux. Le niveau d'instruction, équivalent à la fin des études primaires<sup>42</sup>, requis pour cette fonction étant très faible. Le poids des notables et le mode de désignation indirecte des organes exécutifs ainsi que les pratiques illégales qui vont avec ou encore la faiblesse des assemblées communales restent des éléments non négligeables qui pourraient jouer un rôle déterminant dans la paralysie des organes exécutifs. Outre la commune, la décentralisation provinciale reste marginale. Equivalentes aux départements français, les provinces et les préfectures, désignent un même niveau de décentralisation. Elles ont un même régime juridique. La distinction entre les deux expressions tient à la différenciation des entités composées principalement des communes urbaines (les préfectures) et celles dont la composition est dominée par les communes rurales (les provinces). Le découpage préfectoral et provincial remonte au lendemain de l'indépendance. Quelques années plus tard, on assiste à la naissance de la collectivité préfectorale et provinciale comme échelon décentralisé dont la présidence effective relève du représentant de l'Etat. A l'instar du découpage communal, le nombre des préfectures et de provinces a beaucoup évolué depuis l'indépendance. Selon Driss BASRI<sup>43</sup>, ce découpage trouve son fondement dans le texte du 16 février 1955 qui divisait le pays en deux zones (espagnole au nord et française au sud) contenant 5 territoires et 13 régions<sup>44</sup>. Avec le dahir du 13 octobre 1956<sup>45</sup>, le territoire du Royaume était subdivisé en 5 préfectures correspondant aux cinq grandes villes (Rabat, Casablanca, Fès, Marrakech et Meknès) et 19 provinces correspondant, outre la province de Tanger, aux 13 régions de la zone sud et les 5 territoires de la zone nord. Depuis cette première version en 1956, la carte administrative a connu plusieurs changements. Le nombre de préfectures et provinces a été multiplié par trois pour atteindre actuellement 75 unités dont 62 provinces et 13 préfectures. Les réaménagements de la carte préfectorale et provinciale avaient pour objectif une meilleure adaptation de l'action de l'Etat. Et ce, dans la mesure où la multiplication du nombre des préfectures et provinces permet d'en réduire le nombre d'habitants dont la

---

<sup>42</sup>Idem, article n°29.

<sup>43</sup>BASRI D. (1994), Opt. Cit. (p.72). .

<sup>44</sup>Il s'agit de la zone nord (dite Espagnole) divisée en 5 territoires : Jbala (Tétouan), Loukous (Larache) ; Ghmara (Chefchaouen), El Guert (Nador) et le Rif (Alhoceima) et de la zone sud (ou zone française) composée de 13 régions : Rabat, Casablanca, Fès, Taza, Marrakech, Meknès, Oujda, Agadir, Tafilalet, Ouarzazate ; Safi, El Jadida et Tadla.

<sup>45</sup>B.O. n° 2286 du 26 octobre 1956 (Cité par BASRI (1994), p. 72).

moyenne nationale, jugée très élevée, risque de ralentir l'action de l'Etat en matière du maintien de l'ordre et en matière du développement<sup>46</sup>.

Malgré cette évolution, cette moyenne n'a que légèrement baissé<sup>47</sup>. Environ 50% des provinces marocaines comptent une population variant entre 300 000 et 600 000 habitants. Au-delà de ce seuil, sont rangées principalement les préfectures qui abritent les grands pôles urbains dont les cinq préfectures qui ont une population qui dépasse un million d'habitants<sup>48</sup>. A l'instar des communes, l'étendue des préfectures et provinces est loin d'être homogène et leurs superficies enregistrent de grands écarts d'une province à l'autre. Ceci, compte tenu du rôle assigné à ces collectivités, n'est pas sans incidence sur la répartition des services extérieurs des différents ministères et leur proximité des citoyens, d'où la principale faiblesse de la déconcentration. Globalement, la province a été conçue pour être un lieu de coordination, par les gouverneurs, de l'action de l'Etat à la fois sur le plan décentralisé et sur le plan de la déconcentration. La première Constitution adoptée en 1962<sup>49</sup> stipule que « Dans les préfectures et les provinces, les gouverneurs exécutent les décisions des assemblées préfectorales et provinciales. Ils coordonnent en outre l'action des administrations et veillent à l'application des lois ». Deux ans après l'adoption de la première charte communale, la préfecture et la province se sont vues attribuer le statut de collectivité locale. La reconnaissance constitutionnelle du statut de collectivité locale de la préfecture et de la province remonte également au texte de 1962. Dans son article 93 : «les collectivités locales du Royaume, sont les préfectures, les provinces et les communes. Elles sont créées par la loi » et d'ajouter qu'« Elles élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans des conditions déterminées par la loi »<sup>50</sup>. Une première loi organique a vu le jour en septembre 1963. Le statut de la province va connaître une considérable modification avec les élections de 2003 et le vote

---

<sup>46</sup>BASRI D. (1984) «L'administration territoriale au Maroc : Ordre et développement », Thèse de doctorat, Université de Grenoble (p. 270)

<sup>47</sup>En raison de l'accroissement de la population, le nombre moyen d'habitants par préfecture et province est passé de 500 000 habitants en 1982 à environ 451300 habitants en 2014. Ce chiffre cache une très grande disparité et la densité de la population varie selon les différentes les préfectures et les provinces du Royaume. Ce sont les provinces du Sud qui enregistrent le plus faible nombre d'habitants malgré leurs surfaces très étendues. Une grande partie de ces provinces restent en dessous du seuil de 100 000 habitants. Selon le dernier recensement en 2014, la province de Tarfaya compte 13 082 habitants contre 16 190 pour Aouerd et 44 124 pour Assa-Zag.

<sup>48</sup> Kénitra; Marrakech; Casablanca; Fès; Tanger-Assilah

<sup>49</sup> Article 95 de la Constitution du 7 décembre 1962.

<sup>50</sup> Idem, article 94.

en 2002, par le parlement, de la nouvelle charte préfectorale et provinciale<sup>51</sup> fortement inspirée de la charte communale. Malgré ces efforts, et compte tenu de cette expérience, qui remonte à 1963, les préfectures et les provinces ont conservé depuis toujours une double qualité. Elles sont à la fois collectivités locales et circonscriptions administratives et constituent ainsi un relais de l'action de l'Etat et un niveau où s'articulent la décentralisation et la déconcentration et où le rôle du gouverneur, représentant de l'Etat, reste central et primordial. Les révisions constitutionnelles de 1992 et de 1996 n'ont fait que consacrer l'encadrement de ces collectivités en renforçant les pouvoirs des gouverneurs au niveau préfectoral et provincial au détriment des assemblées élues. Malgré un statut de collectivité décentralisée, la province est affaiblie en comparaison avec la commune. Les écarts en termes de population, la répartition des communes par province, conjugués à des moyens limités, demeurent des facteurs d'inégalité qui ont limité l'action des collectivités préfectorales et provinciales. Du point de vue de la décentralisation, le citoyen n'a aucune emprise directe sur les décisions des conseils provinciaux compte tenu du suffrage indirect lors de leur composition d'une part, et d'autre part, le pouvoir d'exécution échappe totalement à l'assemblée élue au profit du représentant de l'Etat central. L'organisation et le fonctionnement des collectivités préfectorales et provinciales sont, faut-il le rappeler, inspirés de la charte communale. Cependant, une grande différence existe entre les deux exécutifs. Au niveau de la préfecture et la province, « le wali ou le gouverneur de la préfecture ou la province exécute les délibérations du conseil. Il prend les mesures nécessaires à cet effet après avis du président du conseil préfectoral ou provincial »<sup>52</sup>. La tâche du président du conseil étant réduite à la présidence de l'assemblée qui l'avait élu. Il est par conséquent loin d'être considéré comme l'organe exécutif de la préfecture ou la province comme nous l'avons vu auparavant pour le président du conseil communal ou également comme nous pouvons le constater pour le président du conseil départemental en France. C'est celui-ci qui prépare et exécute les délibérations du conseil départemental<sup>53</sup>. Il est également le seul chargé de l'administration au niveau

---

<sup>51</sup>Loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales. Depuis la promulgation de la loi le conseil préfectoral et provincial est doté d'un organe délibérant et d'un organe exécutif et ses attributions ont été renforcées.

<sup>52</sup> Article 45 de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

<sup>53</sup> Article L.3221-1 al. 1<sup>er</sup> et 2 du code général des collectivités territoriales.

du département<sup>54</sup> à la suite de l'alignement du statut des départements sur celui des communes par la loi du 2 mars 1982. Un alignement qui a mis beaucoup de temps à se mettre en place bien que l'annonce de la réforme en la matière remonte à 1946<sup>55</sup>. Certes, la commune était toujours au cœur des réformes de la décentralisation depuis l'indépendance du Maroc. La collectivité préfectorale et provinciale, hormis un cadre territorial dont l'évolution a été guidée et animée par la démographie et le contrôle des populations, dispose d'un statut juridique qui n'a pas fait l'objet d'une amélioration conséquente en vue de son affirmation comme échelon intermédiaire entre la commune et l'Etat. Contrairement à la province, l'échelle régionale n'a jamais été absente dans les débats. Malgré une certaine lenteur, la région tend à devenir un acteur principal de la décentralisation marocaine. La régionalisation, tout comme la décentralisation communale, a été l'objet d'un processus lent. Plusieurs étapes ont marqué l'histoire de la région. Si le découpage régional remonte à l'époque du protectorat, le processus de régionalisation du Maroc indépendant est amorcé depuis 1971 avec la mise en place de 7 régions pour des besoins de planification économique. Pourtant, ce n'est qu'avec la réforme constitutionnelle du début des années 1990 que la région a été érigée en collectivité locale aux côtés de la commune et de la province. D'un point de vue historique, dès le lendemain de l'indépendance, les autorités marocaines ont manifesté la volonté de rompre avec les premières régions instituées par l'administration coloniale<sup>56</sup>. Ainsi, à la suite du Groupe d'étude de la régionalisation (G.E.R), on assiste dès 1971<sup>57</sup> à la création de 7 régions économiques<sup>58</sup> dont les provinces et les préfectures ont servi de base pour le découpage<sup>59</sup>. Conçue pour répondre aux besoins de planification, d'action économique et d'aménagement du territoire, la région de 1971 n'a joué qu'un rôle auxiliaire des organes administratifs. Cependant, malgré un certain

---

<sup>54</sup> Idem, article L.3221-3 al. 1<sup>er</sup>.

<sup>55</sup> La Constitution française du 27 octobre 1946 prévoyait déjà le transfert de l'exécutif départemental au président du Conseil Général. L'article 87 al. 2 annonçait la réforme administrative des conseils municipal et général en stipulant que « l'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président ». Une exigence constitutionnelle qui restera sans effet sur l'exécutif départemental jusqu'en 1982.

<sup>56</sup> En 1923, le Maroc contenait quatre régions civiles (Rabat, Chaouia, Gharb et Oujda), trois contrôles civils (Mazagan, Safi et Mogador) et trois régions militaires (Fès, Meknès et Marrakech).

<sup>57</sup> Dahir n°1-71-77 du 16 juin 1971 (Bulletin Officiel n°3060, p. 685).

<sup>58</sup> Il s'agit des régions suivantes : Le Sud, le Tensift, le Centre, le Nord-Ouest, le Centre-Nord, le Centre-Sud et l'Oriental.

<sup>59</sup> L'article 2 du dahir du 16 juin 1971 entend par la région « un ensemble de provinces qui, sur les plans tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont capable d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait, justifient un aménagement d'ensemble ».

nombre de contraintes et d'obstacles liés à la composition et aux attributions des assemblées régionales d'un côté et le poids de l'administration d'un autre côté, la régionalisation dite « fonctionnelle » de 1971 marque une rupture avec la régionalisation « de crise » d'avant l'indépendance<sup>60</sup>. Driss BASRI<sup>61</sup> a dressé un bilan de l'expérience régionale de 1971 et qualifie ses résultats de modestes en raison des effets de la crise mondiale sur l'économie marocaine. Mais au-delà de ce facteur conjoncturel, ce sont surtout des facteurs structurels, liés à la forte centralisation du pouvoir administratif au détriment du niveau régional, qui ont surtout affecté négativement cette expérience. Le découpage régional instauré par le dahir de 1971 est loin de répondre aux exigences de la politique du développement régional. D'où sa remise en cause par BASRI lui-même mais aussi par d'autres bien avant lui. Ainsi, il cite Michel ROUSSET<sup>62</sup> qui souligne que « ce découpage a soulevé de nombreuses critiques, sans d'ailleurs qu'on lui ait jamais opposé un projet concurrent et d'ajouter que ce cadre régional ainsi créé constitue un exemple unique au Maghreb ». Mais outre le cadre territorial de la région, la modestie de la régionalisation instaurée en 1971 est aussi d'ordre institutionnel. Plusieurs points ont été évoqués par Driss BASRI comme la passivité presque totale de l'activité des assemblées régionales consultatives à la tête de chaque région ; l'absence d'un organe propre d'action pouvant assurer à l'assemblée régionale une continuité en matière de développement dans la mesure où celles-ci sont présidées à tour de rôle pour une durée d'un an par les présidents des assemblées provinciales. Ce qui donne à l'action régionale une tendance « provincialiste » confortée par la présence, en tant que secrétaire général, du gouverneur aux côtés des présidents des assemblées provinciales. Cette situation, selon Michel ROUSSET<sup>63</sup>, réduit les assemblées régionales à « des assemblées consultatives dont la composition, les attributions et les modes de fonctionnement ne leur permettent de jouer qu'un rôle d'auxiliaires des organes administratifs ». Autrement dit, la région de 1971, est conçue comme un échelon de déconcentration et un cadre d'action économique et de planification. C'est ainsi, que Driss BASRI<sup>64</sup> a souligné l'importance du plan 1968-1972

---

<sup>60</sup>ZARROUK N. « L'organisation et le fonctionnement du Conseil régional », REMALD, Série « Thèmes actuels » n°16, 1998. (p. 35).

<sup>61</sup>BASRI D. (1984), Opt. Cit. (p. 344).

<sup>62</sup>Cité par BASRI (1984), Opt. Cit. (Note en page 344).

<sup>63</sup>Cité par BASRI (1994), Opt. Cit. (p.371).

<sup>64</sup>Idem (p.363).

dans le processus de régionalisation et note que « les auteurs du plan s'étant rendus compte que les difficultés rencontrées dans l'exécution des plans précédents étaient dues, dans une large mesure, à la méconnaissance des réalités locales ». C'est donc la projection spatiale du plan de développement économique et social et sa pertinence en termes d'impacts réels sur les collectivités territoriales qui sont à l'origine du découpage adopté par la loi de 1971. Après un quart de siècle de régionalisation économique, la région a été promue au rang des collectivités locales. Ce qui a donné à la régionalisation une dimension politique et institutionnelle. Face aux résultats insignifiants de l'expérience régionale de 1971, le Maroc était appelé à conforter de rôle de la région en l'érigant au rang de collectivité locale et en la dotant de compétences et de moyens nécessaires pour assurer son rôle surtout que la régionalisation est perçue de par le monde, comme l'une des bases du développement économique et social. Ce qui a nécessité la révision du cadre institutionnel et territorial de l'institution régionale. Depuis la révision constitutionnelle de 1992, la région s'est vue attribuer le statut de collectivité locale. Le découpage régional, en conséquence, est revisité et une première loi organique fut adoptée plus tard. Il s'agit de la loi 47-97 relative à l'organisation de la région. Celle-ci, mise à part ses faiblesses, peut être considérée comme l'acte de naissance de la régionalisation politique et institutionnelle dans sa posture actuelle et donne un nouvel élan au processus de décentralisation. Cependant, faut-il le rappeler, elle reste loin des ambitions affichées par le souverain<sup>65</sup> qui souhaitait une régionalisation calée sur le modèle des *Länder* allemands. Dans un entretien accordé au journal *Le Monde* le 3 août 1988, le Roi Hassan II avait réaffirmé cette volonté d'instaurer une véritable régionalisation en disant : « J'ai toujours dit depuis le début de mon règne que je souhaitais laisser à mon successeur un Maroc bâti à l'exemple des *Länder* allemands. Car mon pays a une telle diversité que je ne veux pas l'émasculer »<sup>66</sup>. Outre le statut juridique de la région, le découpage régional est également montré du doigt s'agissant de la décentralisation régionale. En concomitance avec la loi organique relative à la région, un nouveau découpage du territoire national a

---

<sup>65</sup>Discours du Roi Hassan II du 24 octobre 1984.

<sup>66</sup>Cité par Frédéric ROUVILLOIS « La régionalisation marocaine et les modèles étrangers » dans SAINT-PROT CH., BOUACHIK A. et ROUVILLOIS F. (ss. dir.) « Vers un modèle marocain de régionalisation : Etat, territoires et développement dans un pays émergent » (2010), CNRS Editions ; pp.47-62. (p. 56).

vu le jour en 1997<sup>67</sup> dans une perspective de répondre aux besoins socio-économiques du pays d'une part, et d'autre part, pour une meilleure adaptation et une cohérence du cadre territorial de la région à son nouveau statut de collectivité locale (Carte en annexe n°4-A). Le nombre de régions a été revu à la hausse avec la création de 16 nouvelles unités. La nécessité de la révision du découpage s'explique aussi par la persistance des déséquilibres interrégionaux liés en grande partie, au-delà des facteurs naturels, aux « différenciations spatiales héritées de la période coloniale »<sup>68</sup>. Cette réalité a été décrite par Jean-François TROIN<sup>69</sup> pour qui cette large ouverture sur l'atlantique fait du Maroc « l'amphithéâtre où le spectacle se déroule sur la scène du littoral océanique, le long de 200 kilomètres seulement, et où le reste du pays apparaît un peu comme un groupe de spectateurs, les plus pauvres occupant les plus hauts gradins de l'Atlas et du Rif, ou encore les contreforts, côté Sahara ». A l'instar des découpages communal et provincial, la carte des régions a également évolué. Le découpage adopté en 1997 est conçu pour rompre avec les régions économiques de 1971. Il marque l'évolution vers la régionalisation comme l'indiquent les textes constitutifs mais également compte tenu de l'amélioration du statut de la région et l'adoption de la loi relative à son organisation. Les régions ainsi créées marquent une notable amélioration par rapport aux anciennes régions économiques qui ne font que reproduire l'expérience française pendant les années 1930<sup>70</sup>. Bien que les choses ont bien évolué, le découpage instauré en 1997 a également fait l'objet de critiques et nécessite une redéfinition des nouveaux périmètres des régions. Nous y reviendrons en seconde partie. Toutefois, la collectivité régionale, à l'instar de la province, a du mal à s'affirmer en tant qu'un vrai échelon de la décentralisation pour plusieurs raisons que nous aborderons par la suite. Celles-ci sont également liées à la composition des assemblées régionales, le manque d'un réel pouvoir exécutif, le poids de la tutelle ou encore le manque de moyens. A l'instar de la province, le pouvoir exécutif des présidents de

---

<sup>67</sup>Décret N°2-97-246 du 17 Août 1997 fixant le nombre des régions, leur nom, leur chef-lieu, leur ressort territorial et le nombre des conseillers à élire dans chaque région ainsi que la répartition des sièges entre les divers collèges électoraux et la répartition entre les préfectures et les provinces du nombre de sièges revenant aux collectivités locales (B. O. n°4510 du 21août 1997).

<sup>68</sup>RAOUNAK A. (2010) « Aménagement du territoire et développement régional » dans « Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009) » (ss. Dir. du Centre d'Etudes Internationales), Editions Karthala, pp.167-185. (p. 167).

<sup>69</sup>Cité par RAOUNAK (2010) (Opt.cit.). (p. 168).

<sup>70</sup>Les 17 groupements économiques régionaux créés en 1919 ont été transformés en régions économiques par le décret du 14 juin 1938 (cité par Jacques FERSTENBERT et al. (2009), Opt. Cit. (p. 38).

régions est également réduit au profit des représentants de l'Etat. L'élection du président du conseil régional se déroule relativement dans les mêmes conditions qu'au niveau communal et provincial<sup>71</sup>. C'est également le cas pour le bureau du conseil régional<sup>72</sup>. Malgré ces rapprochements, la nature des attributions et les compétences des organes exécutifs des assemblées locales fait ressortir un écart important entre le président de l'exécutif communal et ses homologues au niveau préfectoral et provincial et régional. Ces derniers sont réduits à des représentants de leurs conseils respectifs et n'ont aucun pouvoir sur les décisions de leurs assemblées élues. Au niveau régional, la situation n'est pas différente de l'échelon provincial. Le wali ou le gouverneur de la préfecture ou province chef lieu de la région bénéficie également d'un dédoublement fonctionnel. Cette situation tire sa force, bien évidemment, de la loi constitutionnelle. D'un point de vue législatif, la loi 47-96 relative à l'organisation de la région dans son titre premier souligne que « Les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu pour une durée de six ans » et d'ajouter « le gouverneur du chef-lieu de la région assure l'exécution des délibérations du conseil régional... ». Si on admet la limite de l'assemblée régionale, liée au mode de désignation indirect auquel est soumis le conseil régional, la présente loi montre également une flagrante contradiction. Au moment où celle-ci parle de la gestion libre des affaires régionales par un conseil élu démocratiquement, elle renforce la position du représentant de l'Etat en tant qu'exécutif réel de l'assemblée régionale. Cette situation a été constatée en France avant l'adoption du suffrage direct des conseils régionaux et la remise en cause de l'institution préfectorale en 1982. Avant cette date, ce sont les préfets qui étaient investis de l'exécutif régional et étaient placés aux côtés des conseils régionaux élus au suffrage universel indirect<sup>73</sup>. Mais comme le dit BENABDALLAH « la décentralisation est une affaire de générations ». Les évolutions du processus de régionalisation au Maroc, vont finir par un réel bouleversement de la collectivité régionale. Les réformes actuelles, tant sur le plan constitutionnel que législatif vont dans cette direction. L'instauration du suffrage universel direct et le renforcement de l'exécutif régional élu

---

<sup>71</sup>A la différence du président du conseil préfectoral et provincial élu pour 6 ans, le bureau du conseil régional est quant à lui renouvelé tous les 3 ans.

<sup>72</sup> Article 10 de la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région.

<sup>73</sup>La loi n°72-619 du 5 juillet 1972 créant les collectivités régionales dans les limites territoriales précédemment reconnues aux établissements publics régionaux. La substitution du président du conseil régional au préfet ne devient effective qu'à partir de l'adoption de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 qui a instauré le suffrage universel direct pour les conseils régionaux.

sont à l'ordre du jour. Mais, il faut le reconnaître, toutes les tentatives de réformes consacrées à la région ne sont que des prémices pour une nouvelle réforme qui placera la région au cœur du processus de réformes de l'appareil de l'Etat. C'est l'objet de la régionalisation avancée qui tend à relancer la décentralisation après avoir été à l'origine d'une profonde mutation des statuts des collectivités territoriales à travers la nouvelle loi constitutionnelle. Parler véritablement d'une décentralisation et d'une régionalisation nécessite la création de régions fortes. Pour une question de complémentarité et d'harmonie, ceci passe nécessairement et, avant tout, par une révision profonde du découpage régional<sup>74</sup> dont la pertinence est remise en cause depuis plus d'une décennie.

Au-delà de cette nécessité de revoir le cadre territorial des régions et la réduction du nombre de régions, les besoins énormes du pays en matière d'aménagement du territoire et du développement économique et social conjugués aux échecs des politiques du développement local, appellent à une réforme plus audacieuse en vue de l'émancipation de la région et dans un but de relancer la décentralisation en cours. Une région forte nécessite la volonté de rompre avec la régionalisation instaurée depuis la révision constitutionnelle de 1996 et la loi régionale 47-96. La région et avec elles les autres collectivités territoriales nécessitent une réforme de fond pour une réelle autonomie locale. Aujourd'hui, l'analyse du phénomène régional est influencée par un nouveau paradigme, celui de la gouvernance. Au Maroc, Comme nous pouvons le constater avec Claude COURLET<sup>75</sup>, la réorganisation de la gouvernance au Maroc constitue un enjeu majeur permettant de mettre en avant les territoires. La région a un rôle très important à jouer. Selon Michel VERPEAUX<sup>76</sup>, le terme région sert à désigner des réalités fort différentes et le mot est souvent synonyme de territoire. C'est dans ce contexte qu'intervient la régionalisation avancée qui ne doit pas se limiter à « un simple aménagement technique ou administratif ». Mais, elle doit traduire « plutôt une option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la

---

<sup>74</sup> Dans son discours du 6 novembre 2008, SM le Roi Mohamed VI a déclaré : « La réussite de la régionalisation passe par l'adoption d'un découpage efficient propre à favoriser l'émergence de régions économiquement et géographiquement complémentaires et socialement et culturellement harmonieuses ».

<sup>75</sup> COURLET C. (2008) « L'économie territoriale », Presses Universitaires de Grenoble. (p. 90).

<sup>76</sup> VERPEAUX M. (2005) « La région », Editions Dalloz. (p.1)

consolidation du développement intégré »<sup>77</sup>. L'enjeu de la réforme est aussi de faire de la région un cadre de conception et d'exercice de la planification du développement loin de la conception qui a longtemps limité la région à un territoire d'administration et de contrôle de la population<sup>78</sup>. Ainsi, la nouvelle réforme a pour objectifs, entre autres, l'avènement des régions viables et stables dans le temps et l'émergence des conseils élus démocratiquement et disposant de prérogatives et de compétences importantes ainsi que des ressources pour leur permettre d'assurer leur mission de développement régional intégré. Lancée en 2010, la réforme territoriale dite « régionalisation avancée » se trouve, un an plus tard, renforcée par la nouvelle Constitution qui inaugure une nouvelle étape vers une réelle autonomie locale. L'encadrement des compétences des collectivités territoriales, la constitutionnalisation du caractère décentralisé du Royaume et la consécration de la régionalisation avancée comme fondement de l'organisation territoriale ainsi que la libre administration sont les principaux éléments qui ont guidé la rédaction des nouvelles lois organiques relatives aux différentes catégories de collectivités territoriales dont le statut se trouve, dorénavant, très amélioré.

## **LE CHAMP DU SUJET DE LA RECHERCHE & PROBLEMATIQUE**

Au Maroc, les stratégies de développement suivies depuis l'indépendance ont traversé des étapes différentes. La première, allant du lendemain de l'indépendance jusqu'en 1975, est marquée par une forte intervention de l'Etat qui fut le principal acteur des politiques économiques et sociales. La deuxième étape est marquée par le souci du renforcement de l'indépendance économique et financière du pays et d'amélioration des équilibres financiers. Celle-ci est intervenue juste avant la phase d'ajustement structurel des années 1980 marquée par un désengagement de l'Etat et l'accentuation des déficits sociaux. Les deux dernières décennies, quant à elles, sont marquées par la mise en place d'une stratégie de développement social à travers la mise en exécution de plusieurs programmes visant la résorption des déficits enregistrés en matière d'accès aux services sociaux de base notamment en milieu rural. Bref, les politiques adoptées, jusqu'à présent, sont loin d'être des remèdes aux causes structurelles de la pauvreté.

---

<sup>77</sup>Extrait du discours royal du 3 janvier 2010 à l'occasion de la mise en place de commission consultative sur la régionalisation.

<sup>78</sup>El KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » in LAPEZE J., El KADIRI N. et LAMRANI N. (ss. dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques », L'Harmattan (Paris) et Economie Critique (Rabat). (pp. 15-28).

D'où la mise en avant du concept de *gouvernance* qui consiste en l'implication des populations concernées. C'est la gouvernance qui a fait défaut à toutes ces stratégies. Le rapport « 50 ans de développement humain, Perspectives 2025 »<sup>79</sup> note à ce sujet que la question de gouvernance reste une des problématiques qui ressortent avec force de l'analyse de ces 50 dernières années. A la question de gouvernance il faut ajouter la concentration spatiale des activités et de la population dans une partie du territoire national autour de Casablanca. C'est tout l'intérêt du débat mené, il y a quelques années, sur la décentralisation et la déconcentration au Maroc. Il s'agit donc d'un processus de réinvention du territoire consistant à rompre avec une conception centralisatrice, géographique, figée d'un territoire considéré comme simple échelon du travail administratif, pour retrouver la vision du territoire comme espace d'une communauté vivante. C'est-à-dire un espace producteur de cohésion sociale. Il s'agit notamment de l'ancrage de la bonne gouvernance locale, la consolidation de la politique de proximité vis-à-vis des citoyens ainsi que la réalisation du développement socio-économique et culturel intégré au niveau régional sans oublier la mise à niveau d'une réforme institutionnelle profonde. La gouvernance territoriale -comme principal objectif du projet- est un processus qui fait appel à la déconcentration et à la décentralisation dans la mesure où elle (la gouvernance territoriale) est considérée par Claude COURLET comme étant «un processus de gestion des tensions entre le local et le global. Elle invite le territoire à devenir la cible de l'action publique»<sup>80</sup>. C'est donc l'action publique qui constitue l'enjeu principal de la gouvernance territoriale. Souffrant d'une grande incohérence, l'action publique locale au Maroc s'inscrit dans le cadre d'une mutation globale qui vise les modes de gestion et d'organisation des acteurs et qui appelle les différentes collectivités territoriales à agir comme de véritables opérateurs de développement. L'enjeu principal pour la régionalisation consiste, ainsi, en la transformation profonde de l'action publique. Avec la montée des collectivités territoriales et l'activation de la proximité géographique, « la gouvernance territoriale signifie, tout d'abord, de nouvelles perspectives pour l'action publique ». C'est donc celle-ci (l'action publique) qui est considérée comme l'expression de la gouvernance territoriale. A la différence de la politique publique qui émane plus directement des

---

<sup>79</sup> Opt. Cit. (Rapport réalisé en 2006 et consultable sur le lien [www.rdh50.ma](http://www.rdh50.ma)).

<sup>80</sup> COURLET (2008) « L'économie territoriale » Opt. Cit. (p. 90).

institutions clairement politiques<sup>81</sup>, l'action publique locale est « la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs »<sup>82</sup> au-delà de l'engagement des institutions publiques locales. Ceci est vrai d'un point de vue théorique. L'action publique des acteurs publics, privés et mixtes suppose que le rôle de l'Etat soit limité au soutien des acteurs locaux dans le redéploiement du développement et non leur substitution.

## **PRESENTATION DE LA THESE**

Certes, le Maroc a amorcé des politiques de décentralisation et de régionalisation depuis 1960. Mais, ces politiques n'ont pas donné leurs fruits en matière de développement économique et social et que la dualité d'un Maroc utile et un Maroc inutile de l'époque du protectorat reste toujours d'actualité. Après plusieurs décennies, la décentralisation marocaine n'a pas réussi à atténuer les déséquilibres territoriaux hérités de la période coloniale. La forte concentration de la population et de l'activité, notamment autour de Casablanca, en est toujours un témoin malgré la montée de nouveaux pôles régionaux. Avec la persistance d'un tel phénomène, les disparités entre les régions se sont accentuées et l'accès aux services de base pour les citoyens est loin d'être égal. Ces disparités maintiennent une certaine situation où certaines parties concentrent la richesse au détriment du reste du pays mettant en évidence une dualité du type « centre-périphérie » à la KRUGMAN. Au-delà des inégalités entre les régions, les écarts entre le milieu urbain et rural deviennent de plus en plus inquiétants et tendent à faire de la pauvreté un phénomène foncièrement rural. Ce qui donne un caractère urgent à la mise en œuvre de la régionalisation avancée. Celle-ci, est conçue pour donner un élan au processus de décentralisation et relancer l'autonomie locale à travers un renforcement institutionnel des collectivités territoriales mais aussi à travers l'attribution de compétences claires et effectives. C'est l'objet de la première partie. La régionalisation avancée, vise à répondre aux exigences de développement et de l'aménagement du territoire. Le projet est censé faire de la région une entité territoriale cohérente, sur le plan spatial et démographique, viable sur le plan économique et mobilisatrice quant à son identité sociale et politique. Un échelon pertinent pour la déconcentration et l'intégration des politiques sectorielles. Dans un contexte de globalisation et d'ouverture des marchés, la régionalisation avancée est censée ouvrir, ainsi, de

---

<sup>81</sup> PECQUEUR B. « Territoires et Gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ? » In FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement territorial : cas des pays du Sud » ; L'Harmattan, Paris. pp 27-47.

<sup>82</sup> COURLET (2008). Opt. Cit.

nouvelles perspectives pour l'organisation l'action publique locale. Son apport en termes de dynamiques de développement territorial est fortement souhaité d'autant plus que les inégalités ne cessent de s'accroître. La réussite de la régionalisation passe par la promotion de la démarche territoriale. Laquelle suppose de nouveaux mécanismes d'intervention. Ceci passe également par la prise en compte de la planification stratégique et de la solidarité territoriale. Cependant, il est important que souligner la nécessité du renforcement de la démocratie locale et la mise à disposition des moyens d'action pour les collectivités territoriales. Ce sera l'objet de la seconde partie.

## **PARTIE I**

# **LA REGIONALISATION AVANCEE, RECOMPOSITION DES TERRITOIRES ET GOUVERNANCE DE L'ACTION PUBLIQUE**

## INTRODUCTION PARTIE I

Les activités économiques se répartissent dans l'espace de façon irrégulière. On représente traditionnellement les déterminants de ces différences spatiales dans les schémas de production en termes d'écarts de dotations, de technologies ou de régimes de politique économique. Ces explications, bien que pertinentes, ne permettent pas d'expliquer pourquoi, même des régions initialement similaires, peuvent développer des structures de production très différentes. L'objectif de l'économie géographique, appelée également théorie de la localisation, est de répondre à des questions liées à la localisation des agents économiques tels que les entreprises et les ménages ainsi qu'à la localisation des infrastructures publiques dans des espaces géographiques variés. Il s'agit d'expliquer pourquoi certaines activités économiques choisissent de se localiser dans des endroits bien particuliers, ainsi que l'impact de ces décisions de localisation sur l'organisation territoriale de l'économie. Au Maroc, le rapport sur les 50 ans de développement humain a déjà déploré cette situation qui fait que le développement est biaisé en faveur de l'axe atlantique, notamment autour de Casablanca, qui a longtemps commandé l'organisation de l'espace national<sup>83</sup>. Pour mieux comprendre ce phénomène de concentration des activités et les déséquilibres qui en découlent, nous allons mettre en avant un cadre théorique à travers les travaux de la nouvelle économie géographique (NEG). Outre le phénomène de la globalisation et l'ouverture du pays qui en découle, la configuration de l'espace au Maroc, marquée par le creusement des inégalités, est un élément très important qui a précipité le déclenchement de la nouvelle réforme territoriale (Chapitre I). Celle-ci a pour objectif de relancer le processus de décentralisation et donner un nouvel élan à l'autonomie locale à travers le renforcement des collectivités décentralisées et la clarification de leurs compétences (Chapitre II).

---

<sup>83</sup>Rapport « 50 ans de développement humain, perspectives 2025 », Opt. Cit. (p. 82).

**CHAPITRE I**

**LA LOCALISATION DES ACTIVITES ET  
ORGANISATION DE L'ESPACE AU MAROC**

## INTRODUCTION CHAPITRE I

Pour mieux comprendre les soubassements et les raisons qui ont poussé à la régionalisation avancée, il est important de mettre la lumière sur l'organisation spatiale au Maroc où les territoires montrent une très grande divergence en matière de la localisation des activités et de la population. D'un point de vue théorique, le propos central de la nouvelle économie géographique (NEG) est plutôt de montrer comment deux régions totalement identiques au départ peuvent se différencier de manière endogène entre une région centrale riche et une région périphérique pauvre. Les travaux récents de la NEG ont renouvelé profondément l'analyse des localisations industrielles. Ils mettent l'accent sur la concentration des emplois industriels et de la population ainsi que sur la formation des villes. Les contributions récentes de ce que l'on appelle la « nouvelle économie géographique » ont mis en évidence une approche de localisation dans laquelle les firmes ont tendance à se regrouper, et où des régions à caractéristiques similaires ou même identiques peuvent devenir très différentes. Nous allons tenter d'aborder la localisation entre les régions à travers la présentation du modèle centre - périphérie de KRUGMAN et les travaux qui lui ont succédé. Il s'agit aussi d'aborder ce phénomène à l'intérieur des régions afin de mettre en avant le rôle que jouent les grandes métropoles (Section I). L'objectif étant de mieux cerner la place qu'occupent la métropole casablancaise et sa région dans la configuration des territoires au Maroc. Une configuration qui a pour conséquence une répartition inégale de la richesse et de la population sur une partie du territoire national. Ce phénomène dont les origines sont de natures différentes (historiques, géographiques...), est toujours d'actualité dans la mesure où les inégalités et les disparités ne cessent de persister et de se creuser (Section II). Ceci remet en cause les politiques de développement et de décentralisation menées depuis l'indépendance et donne à la nouvelle réforme territoriale un caractère urgent.

## SECTION I

### LA LOCALISATION DES ACTIVITES, UN CADRE THEORIQUE

Bien que les villes soient la facette la plus visible et la plus importante du phénomène de l'agglomération économique, la question de leur localisation a néanmoins été laissée de côté. A la lumière des travaux de l'économie géographique, nous allons tenter de cerner le phénomène de concentration poussant à des inégalités entre les différentes régions. Dans un premier temps, on abordera le modèle de KRUGMAN qui met l'accent sur les coûts de transport. En particulier, la baisse des coûts de transport, qui peut être source d'agglomération comme chez KRUGMAN, peut également source de dispersion comme le montrent un certain nombre de travaux prolongeant et ayant inversé les conclusions de Paul KRUGMAN. Nous aurons également à exposer des travaux actuels mettant l'accent sur la mobilité dans le cadre du marché de travail et sur l'interaction entre l'agglomération et la croissance endogène (Paragraphe I). Dans un deuxième temps, Il s'agira d'évoquer les facteurs et les forces centripètes et centrifuges qui sont à la base de la répartition au sein d'une même région et surtout au sein d'une aire métropolitaine (Paragraphe II).

#### PARAGRAPHE I

##### LA LOCALISATION INTERREGIONALE DES ACTIVITES EN ECONOMIE GEOGRAPHIQUE

Lors de ce paragraphe, le cadre d'analyse de KRUGMAN sera décrit. Il est simple mais suffisamment riche pour permettre d'appréhender les principales forces à l'œuvre dans une économie multirégionale. Il combine le modèle de *Dixit-Stiglitz* avec un coût de transport iceberg, pour lequel comme chez Von Thünen, seule une fraction du bien transporté arrive à destination (*Samuelson 1954 et 1983*). Dans le modèle de KRUGMAN(1991)<sup>84</sup>, il n'existe pas de limites à l'agglomération quand les coûts de transports des marchandises baissent. La force centripète retenue par KRUGMAN, pourrait se voir transformer en force centrifuge poussant à la re-dispersion des

---

<sup>84</sup>KRUGMAN P. (1991), «Increasing returns and economic geography», *Journal of Political Economy*, vol. 99, n°3, 481-499.

activités. Un certain nombre de travaux prolongeant le modèle de KRUGMAN seront abordés. Outre ces travaux qui mettent en avant les coûts des transports, les travaux de la NEG ont été enrichis considérablement. D'autres auteurs ont introduit la mobilité des travailleurs et les interactions entre le phénomène d'agglomération et la croissance endogène.

## **I-LE MODELE CENTRE-PERIPHERIE DE KRUGMAN ET SES EXTENSIONS**

Dans ce modèle, lorsque le coût de transport est élevé, il existe un équilibre d'équipartition des activités industrielles. En revanche, la baisse des coûts de transport renforce les forces d'agglomération et les activités industrielles ont tendance à se concentrer en une seule région. C'est l'équilibre « centre - périphérie ». La région « centre » où se concentrent les activités, est celle qui bénéficie des conditions initiales plus avantageuses.

### **1- Présentation du modèle de KRUGMAN**

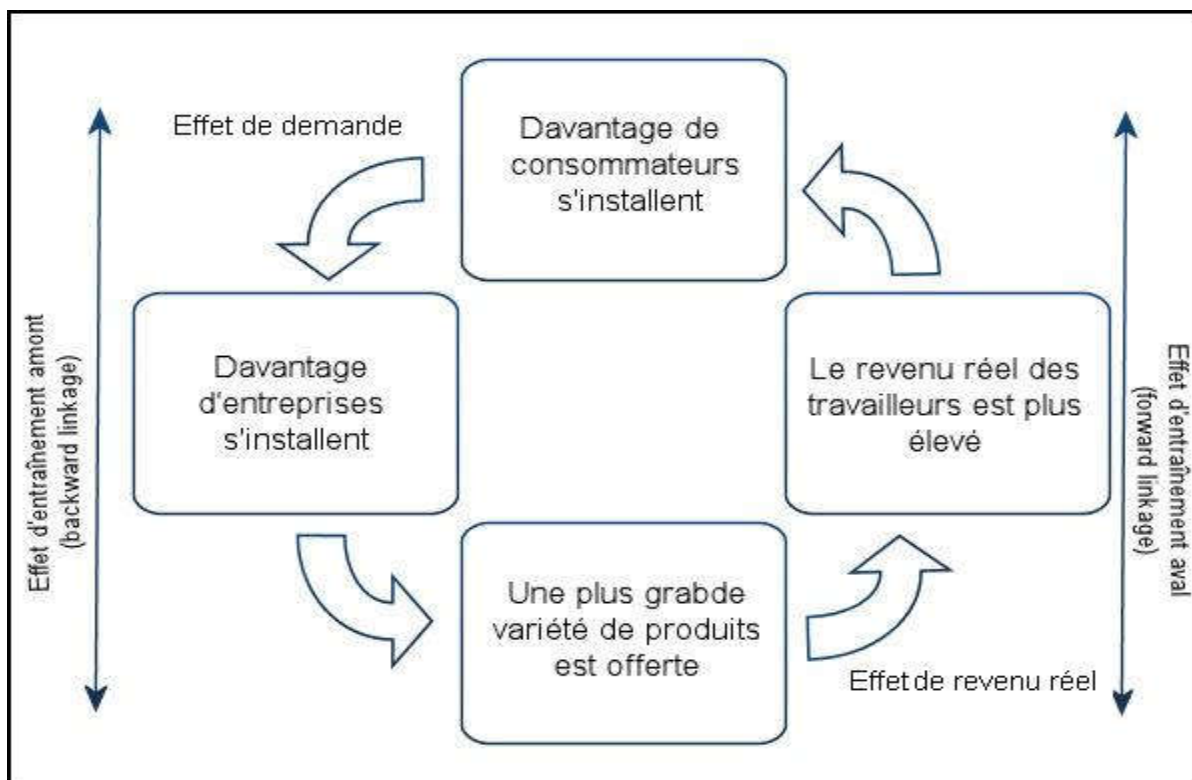
Paul KRUGMAN, dans son article fondateur (1991), explique la formation endogène d'une structure centre-périphérie à partir des seules interactions sur le marché des biens finaux. Dans ce modèle, la force centrifuge est essentiellement constituée par la dispersion d'une partie de la demande. Ce modèle<sup>85</sup> décrit une économie composée de deux régions et de deux secteurs : le premier secteur dit agricole (A) produisant un bien homogène avec rendements d'échelle constants. Ce secteur est en concurrence pure et parfaite. Le second secteur dit manufacturier (M), offrant un bien différencié, produit à rendements croissants. Ce secteur est en situation de concurrence monopolistique. Le seul input utilisé dans les deux secteurs est le travail. La population active est répartie de façon fixe entre les deux secteurs. Les travailleurs agricoles dont il faut couvrir la demande en biens manufacturés sont immobiles dans l'espace et répartis de manière uniforme entre les deux régions. Chaque travailleur consomme du bien agricole et du bien industriel sous la forme d'un agrégat de différentes variétés. La fonction d'utilité d'un individu est de type Cobb-Douglas et intègre une sous-utilité CES (*Constant*

---

<sup>85</sup>Il convient de préciser les hypothèses du modèle de KRUGMAN (1991). Il ne s'agit pas exactement d'une activité agricole, mais plus généralement d'une unité de production qui exploite une ressource du sol et offre un bien homogène. Il peut donc s'agir tout aussi bien d'activités extractives ou valorisantes des aménités rurales par exemple.

*Elasticity of Substitution*) entre les différentes variétés du bien industriel, permettant de prendre en compte la préférence pour la diversité des biens. La localisation des travailleurs du secteur manufacturier est déterminée par la comparaison des salaires réels qui prévalent dans chaque région, c'est-à-dire les salaires nominaux rapportés aux indices de prix des biens, agricole et manufacturier. Le prix du bien agricole étant fixe en l'absence de son coût de transport, ainsi l'indice de prix d'une région est uniquement fonction du prix de vente du bien industriel pratiqué dans chacune des régions, du coût de transport de ce bien manufacturier, ainsi que de la répartition des firmes entre les deux régions. Du fait de l'existence du coût de transport et de la préférence pour la diversité, plus la part des firmes localisées dans la région domestique est élevée, plus l'indice de prix est faible. Donc, les populations ont tendance à migrer là où les firmes sont nombreuses pour bénéficier d'une plus grande diversité de biens et d'un coût de transport plus faible, donc d'un indice de prix plus bas et d'un revenu réel supérieur. Il s'agit de *l'effet d'indice de prix*. Du côté des producteurs, la production d'une variété de biens nécessite une quantité de travailleurs industriels.

**Figure n°1 : Causalité circulaire dans la formation d'une agglomération d'entreprises et de travailleurs**



Source : FUJITA & THISSE (1997).

Du fait de l'existence de coûts fixes et de coûts de transport, le producteur cherche à servir le marché depuis une seule région, et donc se localiser là où la population est plus nombreuse pour y couvrir une demande en biens industriels plus élevée. Il s'agit de *l'effet de taille de marché*. L'effet d'indice des prix et l'effet de taille de marché sont les deux principales forces d'agglomération dans ce modèle. La combinaison de ces deux forces engendre un mécanisme de causalité circulaire et cumulative (Figure n°1), qui relie le processus d'agglomération des producteurs et celui des travailleurs au travers d'effets d'entraînement en aval (la variété des biens industriels augmente le revenu réel des travailleurs) et en amont (un nombre élevé de consommateurs attire plus d'entreprises). Ce processus d'agglomération prend fin dès que toute l'activité bénéficiant de rendements croissants est localisée dans un même lieu. Pendant cette phase d'entraînement amont/aval, la croissance de la région se fait au détriment des autres régions. Cette configuration est qualifiée de *centre-périphérie* qui émerge lorsque les coûts de transport diminuent et qu'une des régions voit son petit avantage initial se transformer en avantage définitif. Dans son modèle, Paul KRUGMAN montre que, quand les coûts de transport sont suffisamment bas et non nuls, toute l'industrie se concentre dans une seule région qui devient le centre de l'économie, la périphérie n'offrant que le bien agricole. Cette hypothèse, retenue par KRUGMAN, ne semble pas être toujours vraie. Ainsi, un certain nombre de travaux, prolongeant ce modèle ont inversé ses conclusions. Nous allons en évoquer quelques uns qui nous semblent importants dans le cadre de ce travail.

## 2- Les prolongements des travaux de Paul KRUGMAN

Paul KRUGMAN suppose qu'il existe des coûts de transports entre les deux régions, mais uniquement pour les biens industriels. Marie-Françoise CALMETTE et Jacques LE POTTIER (1995)<sup>86</sup> supposent l'existence d'un coût de transport positif du bien agricole entre les régions de forme *iceberg* de *Samuelson*. Pour un coût de transport nul du bien agricole, KRUGMAN conclut, dans le cas de mobilité des ouvriers, à une concentration de tous les ouvriers dans une seule région si la part des industries dans l'économie est forte et si le coût de transport des biens industriels est faible. Au contraire, si le coût de transport est élevé, et si la part des activités « liées au sol » est

---

<sup>86</sup>CALMETTE M- F., LE POTTIER J. (1995) « Localisation des activités, un modèle bi sectoriel avec coût de transport », Revue Economique, vol. 46, n°3, pp 901-909.

importante, alors l'équilibre des localisations est une répartition équitable des ouvriers entre les deux régions. Si le coût de transport des biens produits par le secteur moderne baisse davantage, une re-dispersion de celui-ci se produit. En effet, l'agglomération des travailleurs qualifiés à l'intérieur d'une région (1), provoque une augmentation significative des importations du bien traditionnel en provenance de l'autre région (2). Les indices de prix du bien du secteur moderne étant à peu près les mêmes dans les régions quand le coût de transport de ce bien est suffisamment bas. Le prix du bien traditionnel, quant à lui augmente dans la région (1) puisque son coût de transport reste constant. Ceci réduit le salaire nominal dans la région (2), garantissant ainsi le même niveau d'utilité dans les deux régions pour les travailleurs qualifiés. Ce différentiel de salaire devient suffisamment élevé pour inciter les firmes à se déplacer de la région (1) vers la région (2) si les coûts de transport des variétés et produits du secteur moderne continuent de baisser. L'introduction du coût de transport du bien homogène favorise la re-dispersion des activités. Le principal résultat de l'analyse développée par les auteurs est que le coût de transport des biens agricoles, toutes choses égales par ailleurs, réduit l'ensemble des cas dans lesquels il y a tendance à la concentration des activités industrielles dans une même région. A la limite, lorsque les biens agricoles sont intransportables, la tendance à la concentration disparaît. Cette hypothèse, n'est plus valable aujourd'hui, dans la mesure où l'importation du bien agricole devient de plus en plus moins coûteuse, en raison de la baisse des coûts de transport.<sup>87</sup> Ce cycle dispersion / agglomération / re-dispersion, peut également se produire dans le cas d'une configuration urbaine mono-centrique au sein d'une région. C'est-à-dire quand l'agglomération du secteur moderne engendre des coûts urbains élevés, sous la forme de rente foncière et des coûts de déplacement domicile-travail, une baisse des coûts de transports des biens du secteur moderne favorise la re-dispersion des activités. L'augmentation de la taille de la région provoque une augmentation des coûts urbains. Les rentes foncières augmentent au centre de la région et également les coûts de déplacement domicile - travail vu que l'on considère une configuration mono-centrique qui suppose que tous les emplois sont au centre. Dans ce cas, les travailleurs

---

<sup>87</sup>KILKENNY [1998], montre que cette force de dispersion des activités, survient dans le seul cas où les coûts de transport du bien homogène sont supérieurs à ceux des biens industriels, c'est le cas notamment pour le secteur immobilier comme le montre HELPMAN [1998] qui substitue ce secteur au secteur agricole retenu par KRUGMAN.

qui supportent ces coûts urbains élevés devant être compensés et les entreprises ont à payer des salaires plus élevés dans la région urbaine que dans la région rurale (TABUCHI, 1998)<sup>88</sup>. D'autres travaux peuvent être cités. Notamment, celui de Steven BRAKMAN et al. (1996)<sup>89</sup>. Les auteurs ont développé un modèle identique à celui de KRUGMAN (1991) et montrent que les externalités négatives liées à la congestion peuvent rendre profitable la délocalisation d'un certain nombre de firmes industrielles du centre vers la périphérie à mesure que la production industrielle augmente. De son côté, Jean CAVAILHES (2001)<sup>90</sup>, montre qu'en l'absence des agriculteurs, la baisse des coûts de transport des biens industriels favorise la dispersion de la population dans une seule ville et vice versa. La présentation faite ici, nous montre que le travail de KRUGMAN, considéré comme étant la base de la nouvelle économie géographique, fut à l'origine de plusieurs contributions théoriques, mais également empiriques. Masahisa FUJITA et Jacques-François THISSE (2003)<sup>91</sup> ont cité un certain nombre de ces travaux, qui semblent confirmer le résultat principal du modèle centre-périphérie à la KRUGMAN. Il s'agit notamment d'AMITI (1998)<sup>92</sup>, qui observe, entre 1968 et 1990, une concentration géographique croissante des activités économiques à l'intérieur de la majorité des Etats membres de l'Union Européenne. De même, BRÜLHART (1998)<sup>93</sup> note qu'entre 1980 et 1990, 14 des 18 secteurs industriels étudiés ont eu tendance à se concentrer géographiquement à l'intérieur de l'UE. Ces auteurs mettent également en évidence que la localisation et la taille de la demande constituent le principal déterminant de la géographie européenne. En ce qui concerne le cas français, on retient les travaux de COMBES et LAFOURCADE (2001)<sup>94</sup> dont les résultats, montrent qu'une baisse d'environ 40% du coût de transport routier, observable entre 1978 et 1993, s'est accompagnée d'un renforcement de la spécialisation et des inégalités régionales.

---

<sup>88</sup>TABUCHI T. (1998), « Agglomeration and dispersion : a synthesis of Alonso and Krugman ». *Journal of Urban Economics*, 44, pp. 333-351

<sup>89</sup>BRAKMAN S., GARRESTEN H., GIGENGACK R., VAN MARREWIK C., WAGENVOORT R., 1996. "Negative feedbacks in the economy and industrial location", *Journal of Regional Science*, 36, 4, 631-651.

<sup>90</sup>CAVAILHES J. (2001) « Un marché des villes en économie géographique avec des coûts urbains endogènes » UMR INRA ENESAD, Dijon (Document de travail).

<sup>91</sup>FUJITA M., et THISSE J-F. (2003) « Economie des villes et de la localisation », De Boeck.

<sup>92</sup>AMITI M. (1998), « New trade theory and industrial location in the EU : a survey of evidence » *Oxford Review of Economic Policy*, 14 45-53

<sup>93</sup>BRÜLHART M. (1998) « Trading places : industrial specialisation in the EU » *Journal of the Common Market Studies*, 36 319-346

<sup>94</sup>COMBES P- P & LAFOURCADE M. (2001) « Transportation cost decline and regional inequalities: evidence from France » CERAS Working paper 01-01, Ecole Nationale des Ponts et des Chaussées.

Ces auteurs<sup>95</sup> notent également que « l'introduction de certaines modifications au modèle centre-périphérie peuvent faire douter de la monotonie de la relation entre agglomération et coûts de transports... ». Ainsi, ces auteurs ont cité un certain nombre de travaux, notamment Anthony VENABLES (1996)<sup>96</sup> qui note que « la structure centre périphérie repose pour une large part, sur l'hypothèse de la mobilité géographique des travailleurs qualifiés... ». Cette question de mobilité, mais également des travaux récents ayant pour objectif l'introduction du phénomène d'agglomération dans les rouages de la croissance endogène, fera l'objet du sous-paragraphe suivant.

## **II-ECONOMIE GEOGRAPHIQUE, MARCHE DE TRAVAIL ET CROISSANCE ENDOGENE**

Au delà de ces travaux qui sont inscrits dans le cadre des prolongements du modèle de KRUGMAN, plusieurs autres travaux ont actuellement introduit la notion du marché de travail pour tenir compte de la mobilité des travailleurs. D'autre abordent la question de l'interaction entre l'agglomération et la croissance.

### **1 - Le marché du travail**

Dans le modèle centre-périphérie que nous avons abordé, l'agglomération est le résultat d'un processus de causalité circulaire dans une même région à cause de la préférence pour la variété. Dans ce contexte, aucune agglomération ne peut advenir si on considère que les travailleurs ne sont pas mobiles. L'agglomération des industries reste pourtant un phénomène quasi-universel observé même quand le facteur travail est immobile (FUJITA & THISSE, 2003)<sup>97</sup>. Le résultat serait donc la spécialisation de chaque région dans la production de variétés différenciées en s'appuyant sur ses dotations initiales et l'apparition d'un commerce intra-industriel quelque soit la valeur des coûts de transport. L'explication de l'agglomération, dans ce cas, est à rechercher dans le fait que celle-ci suppose l'utilisation d'un grand nombre de biens intermédiaires différenciés par le secteur moderne. Ainsi, ces auteurs l'ont bien précisé « l'agglomération du secteur moderne dans une région peut se produire à cause de la concentration des industries intermédiaires dans cette même région et vice-versa ». Le modèle de

---

<sup>95</sup> FUJITA M., et THISSE J-F. (2003) « Economie des villes et de la localisation », Opt. Cit.

<sup>96</sup> VENABLES A. (1996), considère une main d'œuvre géographiquement immobile mais intersectoriellement mobile. Son modèle distingue les entreprises selon qu'elles produisent des biens intermédiaires ou qu'elles utilisent ces biens comme input pour produire des biens de consommation finale.

<sup>97</sup> FUJITA M., et THISSE J-F. (2003), Opt. Cit.

KRUGMAN postule que les ouvriers sont mobiles, ce qui se traduit par une migration immédiate devant le moindre différentiel de salaire existant entre les deux régions. Cette caractéristique conduit à égaliser les salaires réels régionaux et est à la base du mécanisme d'agglomération. Le processus cumulatif à l'origine de la concentration repose sur les externalités liées à l'offre de travail et à la demande de biens émise par l'ensemble des travailleurs, c'est à dire sur des externalités issues de la mobilité de la main d'œuvre. Sans cette mobilité, les firmes ne peuvent voir croître leur marché local et ne sont donc plus attirées. Le double *effet taille de marché* s'éteint, et avec lui le schéma *centre-périphérie*. Relâcher l'hypothèse de mobilité de la main d'œuvre dans ces modèles empêche donc tout phénomène de concentration, ce qui limite leur application aux économies régionales. Les travaux de KRUGMAN et VENABLES (1996)<sup>98</sup> permettent d'analyser la localisation industrielle lorsque la main d'œuvre est immobile géographiquement mais mobile sectoriellement. Ils introduisent la présence des interactions marchandes entre les firmes dans la mesure où celles-ci, outre leur production des biens finaux, offrent et consomment également des biens intermédiaires. La fonction de production des entreprises intègre, en plus du facteur travail, l'agrégat des biens industriels sous une forme *CES*. Ainsi, la préférence pour la variété des inputs et les coûts de transport des biens industriels, favorise l'agglomération. Celle-ci favorise à son tour les ventes des biens intermédiaires, puisque l'économie du coût de transport accroît la demande de biens intermédiaires. La combinaison de ces deux effets conduit aussi à un processus causal cumulatif de concentration spatiale de l'activité. En revanche, la concurrence entre les firmes pour capter les travailleurs constitue une force centrifuge. Puisque les travailleurs sont immobiles géographiquement, l'offre de travail est donc fixe dans chaque région et l'accroissement de la demande de travail au niveau de la région se traduit par un accroissement du salaire local. La baisse des salaires nominaux dans la région périphérique permet aux entreprises qui y sont localisées de réduire leurs coûts de production et d'accroître leur profit. Il s'agit de l'effet de concurrence sur le marché des facteurs qui forme une force centrifuge. L'hypothèse d'une mobilité géographique est

---

<sup>98</sup>KRUGMAN P. & VENABLES A. J., (1996), « Integration, Specialization and Adjustment », *European Economic Review*, n°40, pp. 959-967.

associée à une immobilité intersectorielle et réciproquement<sup>99</sup>. Outre ces situations « extrêmes », des études ont cherché à rendre ces mobilités partielles. Dans ce cas, les ouvriers opèrent un arbitrage sur le marché de travail entre le salaire offert par les entrepreneurs et le salaire qui les inciterait à migrer. Les forces rencontrées dans ce cas de mobilité partielle sont identiques à celles rencontrées dans le cas de mobilité totale<sup>100</sup>. Seule leur ampleur varie. Ainsi, la mobilité réduite des travailleurs renforce la demande localisée tandis qu'elle réduit le côté coût de l'effet taille de marché puisque les travailleurs répondent imparfaitement aux différentiels salariaux régionaux. La mobilité de la main-d'œuvre est également liée à son degré de qualification. Le choix de localisation des firmes peut également être fonction de la dotation des régions en termes de qualifications. Plusieurs études et modèles se sont intéressés à ce sujet. Deux cas sont donc distingués. Les modèles associant les travailleurs qualifiés aux secteurs à rendements croissants et les moins qualifiés à des secteurs produisant le bien homogène. Soit il est considéré que l'industrie emploie les deux catégories de travailleurs. La distinction concernant la qualification a le mérite de souligner l'importance de cette notion dans le choix de localisation des firmes à rendements croissants. Ainsi, plus le nombre de travailleurs qualifiés est important, plus les mécanismes de concentration sont puissants et plus les conflits d'intérêt entre les deux couches de la population tendent à s'accroître. En effet, la concentration dans une unique région accroît les frais d'importation des travailleurs qui demeurent, par obligation, dans la périphérie. Les plus qualifiés imposent ainsi une externalité pécuniaire aux moins qualifiés lorsqu'ils se regroupent<sup>101</sup>. Les qualifiés et les non qualifiés peuvent également être réunis au sein du secteur à rendements croissants. Les forces en présence restent les mêmes et les mécanismes issus de la réduction des

---

<sup>99</sup>Diego PUGA (1999) montre que, lorsque les travailleurs sont géographiquement immobiles et que leurs coûts de mobilité intersectorielle sont faibles, une chute brutale des coûts de transport peut conduire à la dispersion géographique des activités. Les hypothèses du modèle de PUGA se situent à mi-chemin entre les travaux de KRUGMAN (1991), de VENABLES (1996) et KRUGMAN & VENABLES (1995). Elles permettent d'appréhender la migration intersectorielle grâce à une élasticité imparfaite de l'offre de travail au secteur industriel en fonction des salaires agricoles. L'auteur mobilise une situation où les travailleurs sont employés à la fois dans les deux secteurs agricole et industriel à côté du capital. (PUGA D. (1999) « The Rise and Fall of Regional Inequalities » *European Economic Review*, 43, p. 303-334.

<sup>100</sup>Selon GAIGNE et al. (2003), LUDEMA et WOOTON (1997) ont intégré une propension à migrer inégalement distribuée entre les travailleurs industriels dans le modèle de KRUGMAN.

<sup>101</sup>FUJITA et al. (2003), en prenant en considération l'externalité pécuniaire qu'imposent les travailleurs qualifiés à ceux du secteur traditionnel, proposent une analyse en terme de bien être, dans la mesure où la mobilité modifie l'intensité de la concurrence locale tant sur le marché de biens que sur celui de travail.

coûts de transaction sont similaires. Les marchés les plus vastes ont la préférence des firmes dont l'agglomération permet d'augmenter le nombre de variétés locales et d'abaisser les prix à la consommation. Ce qui attire la main d'œuvre qualifiée. Avec l'introduction de la technologie, les entreprises font leur choix de localisation en prospectant les travailleurs dotés d'un niveau de qualification qui correspond à leur niveau de technologie. Les entreprises ayant un faible niveau de technologie ont des bénéfices moindres en ville du fait de l'écart entre leur niveau technologique et les qualifications présentes ainsi que les niveaux de salaire qui y sont plus élevés. Ces entreprises ont donc intérêt à se disperser vers les zones peu denses (GAIGNE, 2003)<sup>102</sup>. Les modèles d'économie géographique supposent un comportement migratoire qui repose sur deux hypothèses fortes. D'une part, les individus ont des préférences identiques et, d'autre part, ils ne valorisent que les variables économiques. Les individus sont hétérogènes en termes de décisions individuelles face à la migration interrégionale. Ces décisions obéissent à un grand nombre de considérations, dont les variables économiques ne constituent qu'une petite partie. D'autres travaux plus récents ont vu le jour, ils ont pour objectif d'intégrer le processus d'agglomération dans le processus de croissance endogène.

## **2– Agglomération et croissance endogène**

Catherine BAUMONT et Jean-Marie HURIOT (1999)<sup>103</sup>, ont mis en avant un certain nombre de limites des modèles de type centre-périphérie. En particulier le problème de passage d'un équilibre d'équi-répartition à un équilibre d'agglomération. Pour pallier à cette difficulté, certains économistes opèrent depuis quelques années une intégration entre les théories de l'agglomération et les théories de la croissance endogène. Nous allons nous limiter à deux éléments essentiels qui pourraient constituer une source de croissance d'une agglomération : l'accumulation du capital humain et les infrastructures.

- Les processus d'apprentissage et les efforts de formation professionnelle engagés par les firmes sont perçus comme une source de croissance endogène d'une agglomération.

---

<sup>102</sup>GAIGNE C. (2003), « Economie géographique et localisation rurale *versus* urbaine » UMR INRA-ENESAD, Dijon (document de travail).

<sup>103</sup>BAUMONT C. & HURIOT J-M. (1999), « L'interaction Agglomération croissance en économie géographique », dans BAILLY A. HURIOT J. M. « Villes et Croissance »; Anthropos, pp. 133-168.

Deux cas de figure apparaissent : d'une part, ces processus sont fonction de la croissance passée et conduisent à l'accumulation progressive de connaissances sectorielles spécifiques, assimilables à un capital humain localisé. Ce dernier est à l'origine d'externalités d'agglomération, de type MAR (*Marshall-Arrow-Romer*), qui conditionnent la croissance future selon un processus semblable à celui décrit par LUCAS, PREMIER et VALTZ (1994)<sup>104</sup> se sont appuyés sur les travaux de LUCAS (1988) pour modéliser un processus de croissance endogène reposant sur les effets d'apprentissage. D'autre part, ces processus sont liés à la diversité du tissu régional et à la production de biens différenciés. Ils permettent l'apparition d'un savoir générique localisé qui est une source d'externalités d'agglomération de type *Jacobs*<sup>105</sup>. Celles-ci conduisent à une baisse des coûts du changement technologique et par là à un processus de croissance de type *Romer*. MARTIN & OTTAVIANO (1999)<sup>106</sup> ont montré comment, dans le cadre théorique de la nouvelle économie géographique, les externalités de type *Jacobs* pouvaient influencer le processus de concentration spatiale des activités et la croissance endogène des territoires. Les auteurs ont analysé la relation entre croissance et concentration à travers deux cas : (i) soit les effets de débordements sont interrégionaux de sorte qu'une innovation dans le secteur de R&D diminue les coûts de production de ce secteur dans chaque région de manière identique. Dans ce cas la localisation des activités n'a pas d'influence sur le taux de croissance de l'économie et, inversement, les déterminants de la croissance (coûts de R&D) n'ont pas d'impact sur les choix de localisation des firmes ; (ii) soit les effets de débordement sont locaux et les coûts de R&D sont inférieurs dans la région disposant du plus grand nombre de firmes dans ce secteur. Dans ce cas il existe une causalité circulaire entre croissance et concentration des activités<sup>107</sup>. Ainsi, de façon générale, la formation du capital humain expliquerait pourquoi dans telle localité, lors d'une crise, les ressources

---

<sup>104</sup>PREMIER M. & VALTZ U. (1994); «Divergent, regional development, factor mobility and Nontraded goods » *Regional Science & Urban Economic*, 24, 707-722.

<sup>105</sup>Les externalités MAR sont des externalités intra-sectorielles liées à la concentration d'une même activité industrielle, tandis que les externalités Jacobs sont des externalités intersectorielles liées à la diversité des activités présentes dans le milieu régional.

<sup>106</sup>MARTIN P. et OTTAVIANO G.I.P, (1999) « Growing locations : Industry Location in a Model of Endogenous Growth », *European Economic Review*, 43,2,281-302.

<sup>107</sup>La localisation des firmes industrielles et des activités de R&D influencent directement le changement technologique ; ce dernier lorsqu'il se concrétise à travers la création de nouveaux produits et de nouvelles firmes, conduit à l'extension des marchés régionaux et joue donc sur les dynamiques de localisation

productives arrivent à se recomposer, tandis que dans telle autre, elles abandonnent tout simplement les lieux.

- La seconde source de croissance endogène d'une agglomération se trouve dans les infrastructures et surtout dans les politiques publiques locales. En mettant sur place des infrastructures spécialisées ou en allégeant le coût de la R&D, les pouvoirs publics de proximité créent des externalités technologiques d'agglomération dont bénéficient les firmes résidant dans la localisation concernée. Tout en tenant compte du besoin de financement de cet effort institutionnel (qui pèse nécessairement sur les agents et les firmes économiques par l'intermédiaire de l'imposition). MARTIN & ROGERS (1995)<sup>108</sup> montrent que dans certains cas de figure les politiques locales visant la baisse du coût de production des firmes peuvent induire un processus de croissance endogène au sein d'une agglomération. De la même façon, les institutions peuvent avoir un rôle fondamental dans la détermination des limites des forces centripètes et donc plus globalement des « frontières » de l'agglomération. Les infrastructures publiques peuvent agir sur la structure du tissu local et amplifier les effets induits provoqués par la venue de l'entreprise. Elles favorisent les contacts entre les entreprises et les échanges technologiques. RYCHEN (1999) <sup>109</sup>souligne que « les infrastructures ont un effet productif différencié en fonction du degré d'implication des entreprises dans le tissu économique local, qui repose sur des liens de proximité technologique et géographique qui améliorent les performances productives d'une entreprise. Ces liens, plus intenses en présence d'infrastructures, sont souvent mis en avant pour expliquer l'émergence des pôles d'activités ». La mise en place de projets d'aménagement spécifiques, telles que les infrastructures routières, les zones d'activités, établissements de formation... envers les grandes entreprises ou envers un secteur d'activité peut contribuer au développement économique local et améliorer les conditions d'allocations des fonds publics au niveau local. En réintégrant les apports de la croissance endogène, les modèles de l'économie géographique s'enrichissent considérablement et permettent à la fois l'étude d'un plus grand nombre de configurations organisationnelles spatiales (systèmes de type centre – périphérie avec mono spécialisation, systèmes

---

<sup>108</sup>MARTIN P., & ROGERS. C (1995) « Industrial location and public infrastructure » *Journal of International Economics*, 39 [3-4], pp. 335-351.

<sup>109</sup>RYCHEN (1999), « Dépenses publiques locales et attraction des activités économiques », dans CATIN M., LESUEUR J. Y. & ZENOU Y. « Emploi, concurrence et concentration spatiales », *Economica*, Paris

multicentriques, agglomérations multi spécialisées, etc.) et celle d'une pluralité de processus permettant d'engager une agglomération dans un processus de croissance endogène (multiplicité des biens intermédiaires, formation du capital humain, politiques publiques locales). La localisation des activités et des hommes dans une partie du territoire est retenue ici. C'est la localisation interrégionale. Mais pour bien se rendre compte de ce phénomène, il serait important d'aborder cette question à l'échelle intra régionale. C'est l'objet du paragraphe suivant. Pour mieux comprendre ce phénomène de métropolisation, nous allons nous intéresser à la question de la localisation des activités au sein de la ville, en particulier les grandes villes ou les métropoles où celle-ci est abordée avec une grande importance et soulève la question des équilibres spatiaux au sein de ces entités.

## **PARAGRAPHE II**

### **LA STRUCTURE METROPOLITAINE ET LA LOCALISATION DES ACTIVITES**

La concentration des activités et de la population dans les métropoles toujours plus vastes semble une caractéristique essentielle du processus de métropolisation. Lors de ce paragraphe, nous allons nous intéresser aux éléments théoriques nécessaires à la compréhension de l'évolution des structures urbaines. Les théories de la formation des agglomérations permettent d'analyser les processus qui conduisent les firmes à se regrouper en tel ou tel lieu ou à se disperser dans l'espace. Les externalités ou économies d'agglomération, qui constituent des forces centripètes poussant les activités à se concentrer dans les grandes villes, seront abordées. Il s'agit ensuite de nous pencher sur les facteurs qui poussent les activités à se disperser.

#### **I-LES ECONOMIES D'AGGLOMERATION ET LA CONCENTRATION DES ACTIVITES**

Depuis une vingtaine d'années, les études empiriques urbaines mettent l'accent sur deux aspects essentiels du phénomène de recomposition des configurations urbaines : la multi polarisation de l'emploi urbain et l'émergence des pôles tertiaires périphériques majeurs (BAUMONT et al, 2004)<sup>110</sup>. Cette tendance à la polarisation des activités est renforcée par l'existence d'économies externes (ou externalités d'agglomérations) qui

---

<sup>110</sup>BAUMONT C., BOURDON F. & GUILLAIN R. (2004), « Polarités intra urbaines et logiques de localisation des services : le cas de la COMADI » RERU, 4, 579-608.

créent des interdépendances entre les choix de localisation des entreprises. Deux types d'externalités d'agglomération sont distingués. D'une part, les externalités ou économies « de localisation » propres aux entreprises d'un même secteur d'activité, et d'autre part, les externalités ou économies « d'urbanisation » communes à toutes les entreprises.

## **1- Les économies de localisation**

Les économies de localisation sont des facteurs d'agglomération, qui regardent, en premier lieu, l'agglomération des activités de même nature, il s'agit d'économies externes aux entreprises mais internes à l'industrie ou au secteur localisé d'une agglomération donnée. Les économies de localisation peuvent donc refléter des économies liées soit : (i)- à la différenciation des activités et à la spécialisation intra industrielle. La prédominance des externalités de localisation internes à l'industrie entraîne une structuration de l'espace en pôles industriels spécialisés qui sont souvent source de gains en termes d'efficacité. De nos jours, les grandes villes jouent un rôle croissant dans la vie économique. Elles offrent un éventail très large de services et de biens intermédiaires qui permettent un accroissement de la productivité des facteurs privés, en particulier du facteur travail (CATIN, 1997)<sup>111</sup> ; soit (ii)- à l'émulation et aux facilités d'information et de transmission en ce qui concerne les innovations et la propagation de l'information. La circulation de l'information (et les coûts associés) est décisive dans l'organisation des services supérieurs et dans la genèse de la métropolisation. Les échanges d'informations déterminent la forme des espaces urbains qui peuvent être mono ou multicentriques. Ils sont générateurs d'externalités. Puisque, a priori, l'information s'échange mieux dans la proximité, les échanges d'informations sont sources d'externalités spatiales positives, c'est à dire des économies d'agglomération (BUISSON et al, 2005)<sup>112</sup>. Celles-ci constituent une force puissante de concentration des activités utilisatrices d'informations, et spécialement, des services supérieurs dans les villes. Ces dernières constituent le lieu idéal pour ces services

---

<sup>111</sup>CATIN M., (1997), « Disparités spatiales de productivité, accumulation du capital et économies d'agglomération », *Revue Economique*, vol. 48, pp. 579-590.

<sup>112</sup>BUISSON M. A. et MIGNOT D. (2005) « Concentration économique et ségrégation spatiale » De Boeck.

comme l'ont déjà souligné Rachel GUILLAIN et Jean-Marie HURIOT (2000)<sup>113</sup> : « La ville est le lieu idéal d'échanges rapides d'informations nombreuses et diversifiées. L'effet densité et l'effet diversité font de la ville le lieu idéal de localisation des services supérieurs qui ont une préférence pour la diversité des informations, et en particulier des services aux entreprises, de la R&D, de l'innovation ». L'agglomération apparaît comme un espace économique multipolaire interconnecté dans lequel les échanges sont facilités par la proximité spatiale et la qualité de la circulation (HALBERT, 2005)<sup>114</sup>. Les fonctions stratégiques, qui nécessitent le face-à-face et une image de prestige, continuent, pour la plupart, à se localiser aux centres des grandes métropoles ou les Central Business District (CBD). Cependant, il faut noter que ceci n'est pas nécessairement le cas dans toutes les agglomérations. Les économies de localisation sont donc des économies externes à la firme, mais internes à l'industrie et à la ville. Elles sont liées à l'idée « d'atmosphère industrielle », décrite par Marshall en 1919, qui permet une meilleure transmission des secrets de l'industrie.

## **2-Les économies d'urbanisation**

Les économies d'urbanisation, quant à elles, s'adressent indistinctement à toutes les activités économiques et non à des secteurs particuliers de production. Trois catégories d'économies d'urbanisation peuvent être distinguées :

1- La concentration de l'intervention publique dans la ville dans le cadre des investissements publics. Il s'agit d'une grande concentration d'équipements et d'infrastructures (voies ferrées, routes, aéroports, transports urbains, réseau de télécommunications...). L'approvisionnement en services publics étant dans ce cas bénéfique aux entreprises en leur permettant de réaliser des économies d'échelle. La mise à la disposition des services collectifs est l'un des facteurs justifiant les économies d'agglomération.

2- La nature de la ville comme vaste marché dans la mesure où les grandes villes constituent des structures beaucoup plus autosuffisantes que les petites. Les marchés urbains de travail sont en général plus actifs. Dans les grandes villes, Jean-Louis

---

<sup>113</sup>GUILLAIN R. & HURIOT J. M. (2000) « Les externalités d'information, mythe ou réalité ? » dans BAUMONT C., COMBES P.P., DERYCKE P.H. et JAYET H. "Economie géographique: Les théories à l'épreuve des faits » Economica.

<sup>114</sup>HALBERT L. (2005) « Des pôles économiques dans la métropole francilienne », Etudes et Perspectives, n°1, 2005.

LHERITIER (1992)<sup>115</sup>a déjà souligné la meilleure circulation de l'information, la confrontation aisée des offres et des demandes d'emplois, les opportunités d'emplois nombreuses et faciles d'accès. De même, un vaste marché urbain offre aux entreprises des niches de possibilités de spécialisation.

### Encadré 1: Le concept d'externalité

A titre de rappel, on parle d'externalité à chaque fois que sur un marché, les décisions ou les actions d'un agent affectent les décisions ou le résultat des actions d'autres agents, sans qu'il n'y ait de transaction volontaire et intentionnelle. Autrement dit, on parle d'externalités lorsque l'utilité ou la satisfaction que retire un agent économique de la consommation ou de la production d'un bien ou d'un service dépend ou influe sur l'utilité ou la satisfaction que peuvent en retirer d'autres agents. La notion *d'externalité*, ou *d'effet externe*, est due historiquement, à l'économiste anglais bien connu Alfred Marshall [1890], qui l'a introduite notamment sous le nom *d'économie externe* pour expliquer les sources de la décroissance des coûts de production dans l'industrie. L'auteur avance l'idée qu'outre la configuration interne de la firme (organisation, taille, inputs) pouvant conduire à des économies internes, il existerait par ailleurs des agencements entre firmes sur le territoire leur permettant d'exploiter des économies externes, émanant de "l'atmosphère industrielle" ou encore du "progrès général de l'environnement industriel". Evidemment, ces effets externes provenant de la proximité, de l'agglomération de différentes firmes, constituent des effets positifs, susceptibles de favoriser la décroissance des coûts de production.

L'originalité du concept d'externalité marshallienne revêt deux aspects importants. Les effets externes se caractérisent par leur nature non marchande et profitent à l'ensemble de la communauté de firmes qui composent le district d'une part. D'autre part, ils sont créés par les agents économiques, firmes et main-d'œuvre, consciemment, de manière à procurer aux intéressés un avantage construit. L'externalité marshallienne est donc une externalité positive, d'origine nécessairement humaine. Les externalités marshalliennes ne dépendent principalement que des rapports bénéfiques entre firmes, et n'inclut donc ni la question des effets négatifs, ni celle de l'incidence sur les fonctions d'utilité. Ils ont un caractère intentionnel et anthropique. Pour A. Marshall qui considérait que les externalités sont essentielles à la formation des agglomérations économiques et des regroupements industriels, celles-ci relèvent de : (i) la production de masse (les économies d'échelles) ; (ii) la disponibilité de services de production spécialisés; (iii) la formation d'une main d'œuvre hautement spécialisée et l'émergence d'idées neuves et (iv) l'existence d'infrastructures modernes. Le concept d'externalité marshallienne a été mobilisé dans toute la littérature économique et de science régionale traitant de la localisation des activités économiques. Deux catégories d'externalités sont distinguées : d'un côté, les « externalités technologiques » ou « effets de débordement » qui s'intéressent aux effets des interactions non marchandes provenant de phénomènes qui affectent directement l'utilité de l'individu ou la fonction de production de la firme. D'un autre côté, les « externalités pécuniaires » qui sont le résultat d'interactions marchandes et affectent les firmes et les consommateurs/travailleurs par le biais exclusif d'échanges impliquant un mécanisme de prix.

Le vocable spécialisation renvoie à la possible existence d'économies d'envergure en tant que source d'agglomération (DURANTON, 1997)<sup>116</sup>. La métropole joue de plus en

<sup>115</sup>LHERITIER J. L. (1992) « Les déterminants du salaire » Economie et Statistique, n°257, 9-21.

<sup>116</sup>DURANTON G. (1997) « La nouvelle économie géographique : Agglomération et dispersion » Economie et prévision, n°5, pp.1-24.

plus le rôle d'interface et de pont d'articulation d'un grand nombre de réseaux de firmes et de pouvoir, des réseaux de transport et de communication qui privilégient les plus grandes agglomérations (GASCHET et LACOUR, 2002)<sup>117</sup>.

3-La nature de la ville comme incubateur de facteurs de production et de marchés d'inputs de production. Une grande ville permet l'accès à un ample marché de travail, diversifié en termes d'offres de qualifications professionnelles à flexibilité maximale.

La ville reste une communauté de travailleurs (FUJITA & THISSE, 2003). Outre l'accès au marché de travail, la ville offre la possibilité d'accéder à des fonctions supérieures proprement centrales et urbaines (marchés de capitaux, institutions de formation, centres de recherches, centres de direction publics ou privés). Elle permet, également, l'accès à une large variété de services rendus aux entreprises (commercial, foncier, financier...). Il s'agit des fonctions métropolitaines qui sont plus présentes dans les villes - centre qu'à leurs périphéries. La classification des économies d'agglomération en économies de localisation et économies d'urbanisation, est déjà proposée par HOOVER en 1936, elle est devenue standard en théorie de la localisation. Cette classification a été largement utilisée dans les études empiriques consacrées aux villes (FUJITA & THISSE, 1997)<sup>118</sup>. Mais à côté de ces forces qui poussent à l'agglomération, d'autres facteurs (effets externes négatifs) poussent à la dispersion de l'activité.

## **II- L'ESPACE METROPOLITAIN ET LA DECONCENTRATION DES ACTIVITES**

La répartition des populations et des activités au sein des villes a pendant longtemps été dictée par des logiques non économiques. L'émergence de la propriété privée des sols, va conduire à une spécialisation croissante des localisations, et l'existence des marchés fonciers devient l'élément structurant de l'espace urbain qui conduit à une séparation progressive des lieux de travail, de résidence et de loisir... La déconcentration de la population et des firmes trouve son explication dans plusieurs facteurs, dont les coûts fonciers et les coûts des déplacements domicile-travail appelés

---

<sup>117</sup>GASCHET F., LACOUR C. (2002) « Métropolisation, centre et centralité », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°1, pp. 49-72.

<sup>118</sup>FUJITA M. ET THISSE J. F. (1997) « Economie géographique. Problèmes anciens et nouvelles perspectives », Annales d'Economie et de Statistique, n°45, pp. 37-88.

« coûts urbains » jouent un rôle déterminant. Un certain nombre de travaux théoriques et empiriques sont mis en avant pour mieux comprendre ce phénomène souvent qualifié d'étalement urbain ou périurbanisation.

## 1-Le marché foncier

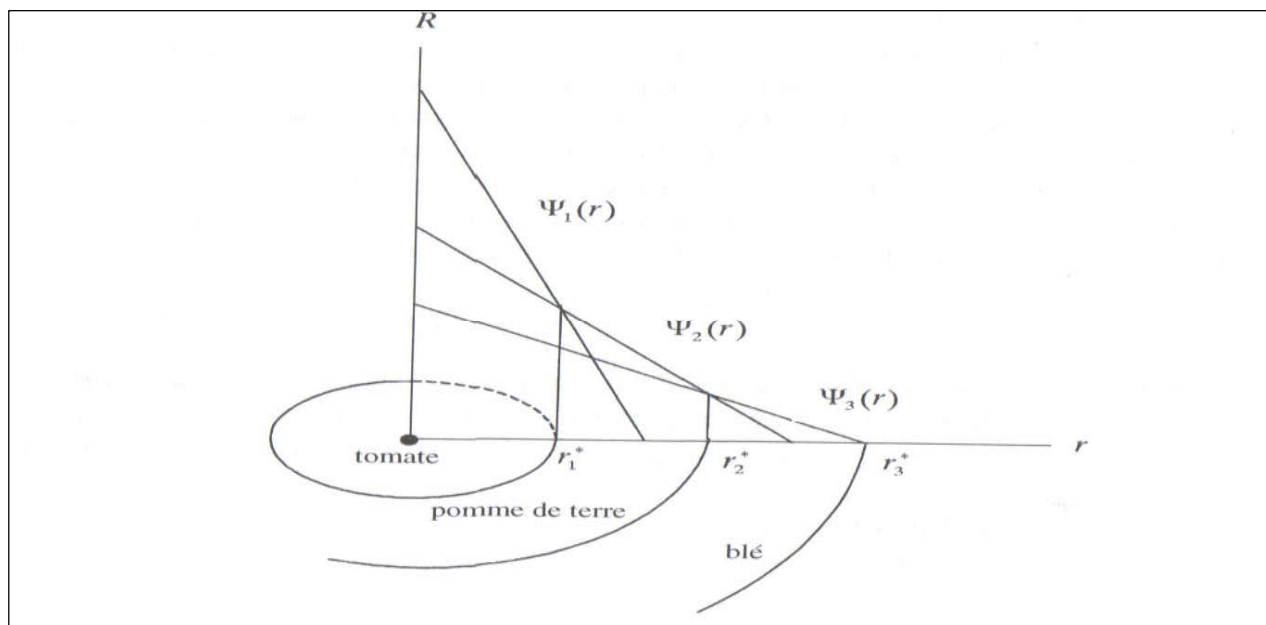
Les économistes ignorent trop souvent que la plupart des facteurs explicatifs de l'agglomération économique étaient déjà inscrits dans l'œuvre de Von THÜNEN (1826). Celui-ci a cherché à expliquer la façon dont les activités agricoles se distribuent autour d'une ville représentative de l'Allemagne préindustrielle. Le marché foncier nous renvoie au prix du sol qui trouve sa racine historique dans les travaux de VON THÜNEN auquel on attribue le terme de rente foncière. Von Thünen est le premier à proposer en 1826, une réflexion moderne sur l'organisation de l'espace rural qui est généralisée aujourd'hui à l'organisation urbaine. C'est avec son « *Etat isolé* » qu'apparaît la première analyse systématique de l'allocation du sol aux utilisations agricoles (HURIOT, 1998)<sup>119</sup>. VON THÜNEN suppose qu'au centre d'une plaine homogène et isolée du monde, est localisée une ville où sont échangées toutes les productions des différentes activités agricoles implantées dans son hinterland. Dans cet « Etat isolé », les terrains sont distingués uniquement par leur distance à l'unique ville-marché alors que les conditions de production le sont seulement par une différenciation des coûts de transport. THÜNEN démontre que la localisation des productions agricoles obéit à la logique de maximisation de la rente foncière nette des coûts de transport. Dans son modèle, il existe plusieurs activités produisant chacune un bien agricole (ou une culture). Les producteurs utilisent les mêmes techniques avec un coût de production identique en tous points de l'espace. La production est écoulee en totalité sur le marché urbain où sont concentrés tous les consommateurs. Seul le coût de transport est variable avec la distance entre la ville et les lieux de production. Le schéma suivant limité à trois cultures nous donne une image sur la courbe de rente foncière et les cercles concentriques de Thünen qui correspondent à des couronnes. La rente foncière  $R$  correspond à la différence entre le prix de vente ( $p$ ), de la quantité du produit brut par unité de surface ( $q$ ), un coût de production fixe par unité de surface ( $c$ ) et un coût de transport par unité de produit ( $t$ ) supposé croissant avec la distance ( $x$ ). La fonction s'écrit de la manière suivante :  $R(x) = p \cdot q - c - t(x) \cdot q$

---

<sup>119</sup> HURIOT J. M. (1998) « La ville ou la proximité organisée » Economica, Paris.

S'interrogeant sur l'intérêt que peuvent avoir les firmes à s'implanter dans les plus grandes villes, Von THÜNEN décrit tout d'abord les obstacles à une localisation, c'est-à-dire les forces centrifuges avant de se tourner vers les forces centripètes qui, à son sens, sous tendent les agglomérations industrielles.

**Figure n°2: Courbe de rente foncière et cercles concentriques de Von Thünen**



Source : FUJITA & THISSE, 2003.

Von THÜNEN parvient à généraliser le résultat selon lequel l'espace rural possède une structure multicentrique où les cultures s'éloignent de la ville au fur et à mesure que celles-ci deviennent extensives. Aujourd'hui, plusieurs travaux, regroupés sous le terme de « paradigme de Thünen », ont prolongé *l'Etat isolé* en l'utilisant dans le cadre de la nouvelle économie urbaine où l'on déduit les formes urbaines issues de la localisation des activités et des ménages suite à un arbitrage entre le prix du foncier et le revenu des ménages. C'est ALONSO (1964) qui a appliqué avec succès le concept central de THÜNEN de courbes d'enchères foncières à un contexte urbain dans lequel la ville-marché est remplacée par un centre d'emploi (le centre d'affaires ou le CBD). Une série de travaux mettent l'accent sur le rôle du marché foncier dans la localisation des firmes en périphérie des villes. Il s'agit d'interactions entre les firmes et les ménages qui sont en concurrence pour l'occupation du sol. Ainsi, sur le marché de biens finaux, quand les firmes prennent en compte la consommation du sol, cela induit une force de dispersion de l'activité manufacturière. Les firmes sont donc incitées à faire un arbitrage entre une localisation centrale et profiter de la proximité de la demande de biens finaux et

une localisation moins centrale et profiter d'une grande consommation du sol et une perte de la demande de biens finaux en s'éloignant du centre de la ville. De leur côté, les ménages arbitrent entre la proximité de l'offre des biens finaux et de la diversité à côté des entreprises et les faibles prix des logements en s'éloignant du centre. Les firmes sont donc attirées par des endroits où les consommateurs sont nombreux et profitent de la proximité du marché (effet de marché domestique), en même temps elles cherchent à éviter les endroits où les firmes sont abondantes pour échapper à la concurrence sur le marché foncier et donc à une localisation coûteuse. Les ménages sont, quant à eux, attirés par les endroits où les vendeurs sont nombreux et où un choix large et différencié de biens est disponible (effet d'indice de prix), mais en même temps, ils sont repoussés par des lieux où les rentes foncières sont élevées du fait de la concentration d'un grand nombre de ménages (FUJITA ET THISSE, 1997, 2003)<sup>120</sup>. La quantité du sol disponible étant fixe, suite à des contraintes physiques ou institutionnelles ou suite à la spéculation. L'arrivée d'un nouvel agent (firme ou ménage) ne peut donc, que faire baisser la quantité moyenne du sol disponible. La quantité du sol consommée entre dans la fonction de production des firmes et dans la fonction d'utilité des individus. Le désir de consommer une quantité élevée d'un bien rare (le sol) constitue donc une force de dispersion majeure. Il s'agit de la tyrannie du sol (DURANTON, 1997)<sup>121</sup>. L'étalement de la population autour des villes s'accompagne également d'une périurbanisation des activités de services à la population (GUIGNE et al, 2003<sup>122</sup>; PEGUY et al. 2000<sup>123</sup>). Ces transferts vers les zones périurbaines sont croissants avec la taille de l'aire urbaine, ce qui reflète l'importance des poids fonciers dans les plus grandes aires urbaines. Plus généralement, l'étalement urbain, souvent critiqué du point de vue de l'environnement tant en Europe qu'aux USA (CAVAILHES et al. ,2002)<sup>124</sup>, conduit à s'interroger sur les mécanismes de la répartition des populations et des activités entre les villes et leurs périphéries rurales. Le développement résidentiel dans les espaces sous influence urbaine induit des liens

---

<sup>120</sup> FUJITA ET THISSE, (1997, 2003), Opt. Cit.

<sup>121</sup>DURANTON, (1997), Opt. Cit.

<sup>122</sup>GAIGNE C. & GOFFETTE-NAGOT F. (2003) « Localisation rurale des activités industrielles : Que nous enseigne l'économie géographique ? », CESAER, Dijon (document de travail).

<sup>123</sup>PEGUY P. Y., GOFFETTE NAGOT F., B. SCHMITT (2000) « l'étalement urbain » dans BAUMONT C., COMBES P.P., DERYCKE P.H. et JAYET H. « Economie géographique..... », Opt. Cit. pp. 241-276.

<sup>124</sup>CAVAILHES J., PEETERS D., E. SEKERIS, J. F. THISSE (2002) « La ville périurbaine » UMR INRA-ENESAD, Dijon.

croissants entre villes et campagnes, avec la forte augmentation des flux de migrations alternantes entre ces deux types d'espaces qui résultent de l'étalement urbain (LE JEANNIC, 1997)<sup>125</sup>. L'existence d'une concurrence pour l'occupation du sol constitue une force de dispersion des agents.

Tous les agents considérés ne sont pas nécessairement supposés consommer du sol. Dans le cas des modèles interurbains ou interrégionaux, l'existence d'un marché foncier peut être négligée, pour ne considérer qu'un espace matérialisé par des distances engendrant des coûts de transport. C'est le cas du modèle de KRUGMAN (1991). Dans le cas des modèles intra urbains, l'occupation du sol, par les ménages et/ou les firmes, à l'intérieur de la ville est privilégiée. Enfin, la consommation du sol est limitée aux seuls ménages dans certains modèles de systèmes de villes, dans lesquels l'organisation urbaine interne est moins centrale. Les coûts urbains ont un rôle déterminant en ce qui concerne la répartition des activités et des ménages au sein des villes. Ils sont également présents dans les modèles d'économie géographique, même si leur rôle est limité quand il s'agit de l'analyse de la localisation au niveau des régions.

## **2- Le rôle du marché du travail**

Aujourd'hui on assiste à un dépassement de la structure mono-centrique et à l'émergence de centres secondaires formant des villes polycentriques et des villes satellites à la périphérie des grandes métropoles. Celles-ci deviennent des endroits attractifs pour les firmes qui veulent échapper au poids foncier et à la congestion caractérisant les centres historiques.

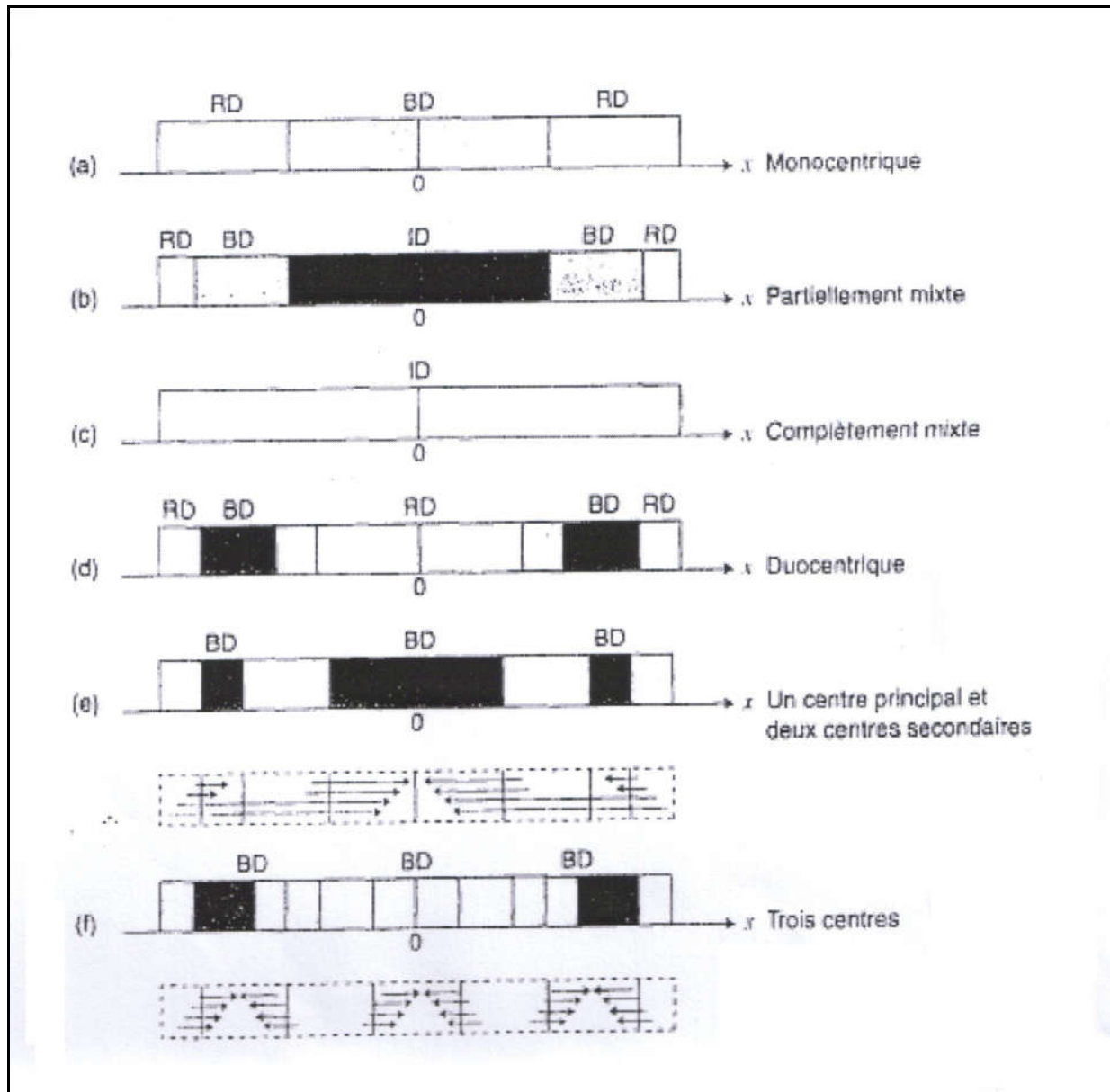
Les travaux de FUJITA et THISSE (1997), ont permis d'avoir une idée plus claire sur l'évolution de la structure urbaine, due à la séparation des lieux de travail des lieux d'habitat, provoquant ainsi l'émergence des déplacements quotidiens, entre ces deux lieux. On parle souvent des déplacements domicile-travail ou de migrations alternantes dont le coût joue un rôle important dans l'évolution des configurations urbaines. Ainsi, une configuration mono-centrique émerge lorsque les coûts des déplacements domicile-travail sont faibles et/ou les effets de débordement varient fortement avec la distance. Par contre, les coûts de transport élevés conduisent à la configuration complètement mixte, c'est-à-dire à une configuration sans spécialisation du sol, ni déplacements

---

<sup>125</sup>LE JEANNIC T. (1997), « 30 ans de périurbanisation : Extension et dilution des villes » *Economie et Statistique* 307, pp 21-41.

domicile-travail. Lorsque les coûts de transport sont modérés, la configuration est incomplètement intégrée. Ces configurations et bien d'autres sont données par le schéma suivant. Ces trois configurations peuvent également être réinterprétées en termes de marchés locaux de travail. Dans le cas de la ville mono centrique, il n'y a qu'un seul marché de travail localisé dans le CBD.

**Figure n°3 : Les différentes configurations d'équilibres possibles**



Source : FUJITA & THISSE, 1997.

Quand la configuration est complètement intégrée, le travail s'échange en tout point de la ville. Alors que dans le cas de configuration incomplètement intégrée, l'organisation des marchés du travail se modifie plus : le travail est localement échangé dans le secteur intégré, qui est entouré de deux marchés locaux du travail attirant les

travailleurs des périphéries urbaines.<sup>126</sup> La structure urbaine résulte du jeu entre l'intensité des communications face-à-face et les niveaux des coûts des déplacements domicile-travail. Des coûts de déplacements peu élevés favorisent l'émergence d'un centre-ville unique, ce qui fournit donc une explication majeure à l'existence de la ville mono-centrique. Cependant, lorsque les coûts de déplacements sont plus élevés, des structures dispersées peuvent apparaître. Jean CAVAILHES et al. (2004)<sup>127</sup> montrent que l'existence de coûts élevés des migrations alternantes et/ou de communication est la raison principale de l'existence de villes multacentriques et de la relocalisation des firmes loin des grandes villes. ABDEL-RAHMAN ET FUJITA (1993)<sup>128</sup> montrent comment les coûts de transport entre le domicile et le lieu de travail qui, augmentent avec la population de la ville, entraînent un accroissement des salaires. La déconcentration des emplois dans une ville polycentrique permet aux firmes de payer des loyers et des salaires bas (CAVAILHES et al, 2004). En termes de ces coûts CAVAILHES et al. (2002) distinguent trois phases de l'évolution des formes urbaines : la ville ancienne qui supporte des coûts de migrations alternantes élevés en regard des salaires, caractérisée par une extension urbaine très faible et d'une forte densité; la ville périurbaine française, avec un pôle urbain et une couronne périurbaine correspondant à des valeurs intermédiaires du rapport coût de déplacement/salaire; et la ville américaine, avec une ville spécialisée très étendue sans périurbain avec des coûts de migrations alternantes plus faibles, une extension forte et une faible densité. Avant de conclure, nous proposons d'évoquer, un autre travail, où les aménités sont introduites à côté des coûts urbains. Ainsi, CAVAILHES et al. (2002) proposent un modèle de ville périurbaine où les ménages sont incités à réduire les coûts de migrations alternantes et à augmenter leur consommation de terrain résidentiel et d'aménités agricoles. Dans ce modèle, du fait du goût pour les aménités, les consommateurs travaillant au pôle urbain, sont soumis à trois forces : soit ils se rapprochent du pôle pour réduire les coûts de migrations alternantes et profiter des aménités urbaines, soit ils s'en éloignent pour consommer plus d'espace résidentiel et

---

<sup>126</sup>Outre ces trois configurations, plusieurs configurations peuvent émerger. Beaucoup plus de détails sont fournis par les auteurs, mais également d'autres travaux enrichissants dans ce sens à consulter dans FUJITA & THISSE (2003).

<sup>127</sup> CAVAILHES J., GAIGNE C. et THISSE J-F (2004) « Trade costs versus urban costs do jobs move to the suburbs or the sticks », CESAER, Dijon (Working paper).

<sup>128</sup>ABDEL-RAHMAN H. & FUJITA M. (1993), « Specialization and Diversification in a System of Cities », *Journal of Urban Economics*, 33, pp. 189-222.

profiter des aménités agricoles. Ils choisissent une localisation en tenant compte de la distance au centre, du coût foncier et du niveau des aménités offertes. Les coûts de déplacement domicile-travail constituent une des raisons de l'agglomération des ménages à proximité des firmes. Mais dans le même temps, ils constituent un frein à l'agglomération des firmes entre elles. Les coûts fonciers, plus élevés dans les grandes villes que dans les petites, sont le résultat de l'attrait qu'elles exercent sur les agents économiques. A partir de certains niveaux, ils exercent un effet de répulsion en décourageant l'installation de nouveaux habitants à l'intérieur des villes, favorisant le développement de la périurbanisation. L'extension des villes, évoquée ici, reste un trait commun entre toutes les grandes villes dans tous les continents. A noter enfin que dans le cadre de la localisation des activités (et des individus), on constate, comme chez Pierre-Yves PEGUY et al. (2000)<sup>129</sup>, que les travaux qui s'intéressent à la structure intra-urbaine sont rares en comparaison avec ceux s'intéressant à la localisation des firmes et des ménages à l'échelle des régions.

## EN GUISE DE CONCLUSION

Le cadre d'analyse de KRUGMAN décrit ici est simple mais il est suffisamment riche pour permettre d'appréhender les principales forces à l'œuvre dans une économie multirégionale. Dans le modèle de KRUGMAN, il n'existe pas de limites à l'agglomération quand les coûts de transports des marchandises baissent. La force centripète retenue par KRUGMAN, pourrait se voir transformée en force centrifuge poussant à la re-dispersion des activités. Un certain nombre de travaux prolongeant ce modèle ont inversé les conclusions de KRUGMAN. Les éléments exposés tout au long de cette section, nous serviront de bases pour mieux comprendre ce phénomène de concentration devenu universel. Le Maroc<sup>130</sup> où 40% de la richesse nationale est concentré en seulement 1% du territoire, et que 77% de ce territoire contribue pour seulement 10% de la valeur ajoutée nationale semble être un bon exemple pour mieux comprendre cette situation dans les pays en développement. C'est la métropole de Casablanca qui reste toujours en tête des villes marocaines et qui pèse lourdement sur l'économie nationale. Cette situation, semble avoir des conséquences sur l'ensemble du territoire national avec la montée de toutes les formes des inégalités.

---

<sup>129</sup> PEGUY et al. (2000), Opt. Cit.

<sup>130</sup> D'après le rapport « 50 ans de développement humain » Haut Commissariat au Plan, janvier, 2006.

## **SECTION II**

### **LES DESEQUILIBRES TERRITORIAUX, UN GRAND DEFI POUR LE MAROC**

Au Maroc, la question de l'aménagement du territoire, récemment réintroduite dans les débats, demeure un défi majeur malgré les avancées réalisées en matière du développement économique et de l'équipement du territoire. Avec l'évolution de l'urbanisation, le Maroc est appelé à faire face au phénomène des inégalités spatiales dont la répartition de l'armature urbaine et la forte concentration de la population autour de la métropole casablancaise constituent les deux facettes les plus visibles (Paragraphe I). Casablanca, représente 12% de la population marocaine et 25% de la population urbaine, mais également, 29,5% des emplois du pays et 17,1% des établissements économiques du pays. Les efforts considérables de la part de l'Etat, depuis l'indépendance, ont permis la montée de nouveaux pôles régionaux. Cependant, l'organisation spatiale est loin d'être équilibrée et la domination de Casablanca et sa région n'a jamais cessé de se confirmer. D'où l'accentuation des inégalités territoriales. Ce qui remet en question le processus de décentralisation et appelle à une nouvelle réforme territoriale en urgence (Paragraphe II).

#### **PARAGRAPHE I**

##### **LE PHENOMENE DES LOCALISATIONS AU MAROC**

La concentration de la population et de l'activité est un phénomène bien réel au Maroc. Il s'inscrit dans la même tendance enregistrée par tout dans le monde. Comme dans la plupart des pays en développement (PED), l'évolution démographique du Maroc soulève deux remarques essentielles. D'une part, une urbanisation en constante augmentation. D'autre part, la répartition de la population urbaine montre une forte concentration autour des grands pôles et notamment autour de la métropole casablancaise.

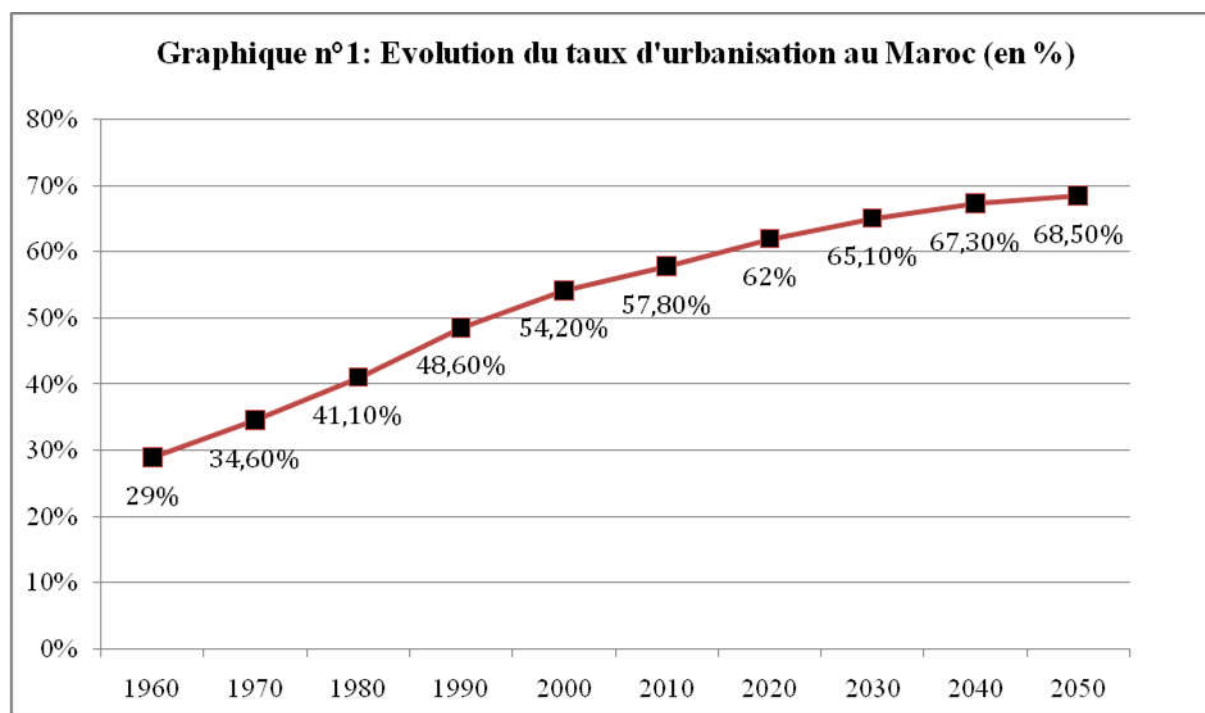
##### **I-L'INEGALE REPARTITION SPATIALE DE L'ARMATURE URBAINE**

L'accroissement de la population et du nombre de villes et de centres urbains demeure sans doute parmi les phénomènes qui ont marqué l'espace géographique marocain durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. A l'instar des pays en développement, le Royaume connaît un processus d'urbanisation rapide. La question d'urbanisme au Maroc soulève deux remarques essentielles. D'une part, la tendance que connaît la

croissance urbaine appelée à se poursuivre lors des prochaines années. D'autre part, le fait urbain est marqué par une répartition inégale de la population urbaine. Ce qui soulève la question du rôle des villes dans les relations interurbaines.

## 1- Une forte croissance de l'urbanisation

D'à peine 7 à 8% au début du XX<sup>e</sup> siècle, la part de la population urbaine dans la population totale est passée à 29,3% en 1960 puis à 51,3% en 1994 pour atteindre 55,1% en 2004<sup>131</sup>. Le taux d'urbanisation est appelé à augmenter durant les prochaines années. Il aurait tendance à dépasser les 68% en 2050 (Graphique n°1). L'urbanisation est donc un phénomène appelé à durer et à s'intensifier dans l'avenir. En chiffres absolus, la population urbaine a été multipliée par 36 en un siècle passant de 450 000 habitants vers 1900 à 16,5 millions en 2004<sup>132</sup>. Actuellement cette tendance est affirmée selon le dernier recensement de la population. Ainsi, la population urbaine a atteint 20 432 439 habitants, soit une proportion d'environ 60,4% de la population marocaine<sup>133</sup>.



Source : Haut Commissariat au Plan (HCP).

Si ce changement a créé pour la nation des potentialités considérables pour la stimulation de l'économie, l'équipement et la modernisation du pays, il a en même

<sup>131</sup>Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), HCP, 2004.

<sup>132</sup>RGPH, 2004, Opt.Cit.

<sup>133</sup>RGPH, 2014 (HCP).

temps posé de nombreux défis : l'équipement en infrastructures, la production en quantité suffisante de logements, la mise à disposition des équipements et services dont les populations et les entreprises ont besoin, la lutte contre toutes les formes d'exclusion sociale ainsi que le contrôle, l'organisation et la maîtrise de l'extension des agglomérations. Le phénomène d'urbanisation au Maroc est important et enregistre un taux qui dépasse la moyenne mondiale. Cependant, force est de constater que ce taux est encore en dessous de ceux enregistrés dans les pays développés. Toutefois, il est important de souligner que le rythme de la croissance de la population urbaine est un rythme rapide par rapport à la moyenne mondiale. Entre 1950 et 2000, le taux de croissance de la population urbaine marocaine était d'environ 4% contre une moyenne mondiale de 2.5%<sup>134</sup>. A noter que malgré ces chiffres, le Maroc demeure moins urbanisé que la plupart des pays arabes<sup>135</sup>. L'analyse comparative montre que le rythme d'urbanisation au Maroc, certes plus élevé que celui de la croissance démographique elle-même, est resté relativement modéré.

Ce phénomène d'urbanisation connu par le Royaume est étroitement lié à l'évolution démographique depuis l'indépendance. L'ampleur des mouvements migratoires des campagnes vers les villes, ajoutée à celle de l'accroissement naturel assez fort de ces espaces et le maintien d'une structure agraire traditionnelle a engendré une poussée démographique urbaine sans précédent avec des conséquences non négligeables particulièrement en matière de gestion urbaine. Selon les estimations du CERED<sup>136</sup>, la contribution de la migration dans la croissance urbaine est de plus de 38% pour la période de 1960-71, de 43% pour la période 1971-82 le reste étant dû au mouvement naturel. Entre 1982 et 1994, la migration nette entre la ville et la campagne était de près de 40% de la croissance urbaine au Maroc. Outre l'accroissement naturel et l'exode rural, le phénomène d'extension des périmètres urbains des villes et de l'annexion ainsi que la promotion des centres ruraux au statut de centres urbains ne doivent pas être également négligés<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup>CATIN M., CUENCA C. ET KAMAL A. (2008) «L'évolution de la structure et de la primatie urbaines au Maroc », Revue *Régions & Développement* n°27, pp. 215-223.

<sup>135</sup> Idem.

<sup>136</sup>« Dynamique urbaine et développement rural au Maroc », Etudes démographiques, CERED (Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques), 1999.

<sup>137</sup>Pour le cas du Maroc, il a été montré, selon le CERED, que l'extension des périmètres urbains pourrait expliquer plus de 12% de la croissance de la population urbaine entre 1972 et 1982.

Le Maroc est qualifié de pays de grandes villes. Deux tiers de la population urbaine vivent dans des villes de plus de 100 000 habitants. Le dernier rapport sur le développement humain, montre que 67,6% des villes ont moins de 20 000 habitants, alors que les villes de plus de 100 000 habitants abritent près de 66,7% de la population urbaine marocaine (Tableau n°1). Si le nombre des villes marocaines, abstraction faite de la taille, a été multiplié par trois entre 1960 et 2004, il faut noter que leur poids démographique n'a pas cessé également d'évoluer. Les villes de moins de 20 000 habitants, malgré leur nombre important, ont vu leur poids démographique baisser de 16.8% à 10.2% entre les deux dates au profit des villes de plus de 50 000 habitants et surtout les villes de plus de 100 000 habitants dont le poids démographique reste toujours écrasant. Ce qui pose la question de la capacité des villes petites et moyennes à remplir leurs fonctions d'une part, et celle des relations interurbaines d'autre part. Il s'agit ici d'une évolution qui interpelle les différentes politiques en matière de l'aménagement du territoire sans oublier la question des dynamiques urbaines.

**Tableau n°1: La dynamique des villes au Maroc**

Taille des villes	Nombre de villes			Poids démographique (%)		
	1960	1982	2004	1960	1982	2004
Moins de 20 000	89	181	238	16,8	10,5	10,2
20 000 à 50 000	12	33	60	11,5	11,1	11,3
50 000 à 100 000	3	12	28	7,1	11,2	11,8
100 000 et plus	8	14	26	64,6	67,2	66,7
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>240</b>	<b>352</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : RDH 50 (HCP, Janvier 2006).

Cette tendance de l'urbanisation au Maroc montre que ce sont les très grandes villes qui sont concernées dans la mesure où elles abritent de plus en plus de citadins. En un demi-siècle le poids des agglomérations de plus de 500 000 habitants a été multiplié par deux. Il est passé de 26.6% en 1950 à 52.9% en 2000<sup>138</sup>. Au-delà cette inégalité entre les différentes strates de villes, la répartition de celles-ci sur le territoire national est également inégalitaire dans la mesure où l'axe atlantique Casablanca-Kenitra continue toujours sa prédominance en abritant quatre citadins sur dix avec un poids écrasant de la capitale économique du Royaume, en l'occurrence, Casablanca.

<sup>138</sup>CATIN et al. (2008), Opt. Cit.

## 2- Casablanca, première région urbaine au Maroc

La région du Grand Casablanca<sup>139</sup>, occupe la première place. La population de la région se situe à 3 615 903 habitants en 2004 contre 3 126 785 en 1994 (RGPH, 2004). Le tableau suivant nous fournit une idée sur la composition de cette population. La population casablancaise ainsi que sa part dans la population totale du Royaume n'ont pas cessé d'évoluer. Actuellement, la région représente 12% de la population marocaine contre moins de 1% en 1900. Le Grand Casablanca demeure une région majoritairement urbaine. Sa population est essentiellement urbaine dans la mesure où cette population urbaine représente 91.6% de la population régionale contre une moyenne nationale de 55%<sup>140</sup>. Un citoyen sur cinq réside dans le grand Casablanca. Rappelons qu'à partir de 1936, la ville de Casablanca est passée pour la première fois au premier rang des villes marocaines en détrônant Marrakech<sup>141</sup>.

**Tableau n°2: Evolution de la population casablancaise entre 1900 et 2014**

Années	Grand Casablanca	Maroc	Part de la région (%)
1900	20 000	5 000 000	0,4
1936	267 549	7 040 000	3,7
1952	707 635	8 953 000	7,8
1960	1 000 287	11 626 470	8,6
1971	1 606 765	15 379 252	10,4
1982	2 244 324	20 419 555	10,9
1994	3 126 785	26 073 593	11
2004*	3 615 903	29 680 069	12
2014*	4 270 750	33 848 242	12,6

Source : KAIOUA, 1996. \* RGPH, 2004 et 2014 (HCP)

Le tableau ci-dessus montre également que la région casablancaise continue à abriter une part importante de la population marocaine (12,6 %). Cette proportion demeure

<sup>139</sup>La région du Grand Casablanca s'étend sur une superficie de 1273,1 Km<sup>2</sup> dont 863,7 Km<sup>2</sup> en milieu rural. Quant aux frontières de la région, au Nord on trouve la préfecture de Skhirat-Temara (Région Rabat-Salé-Zemmour-Zaër) et la province de Benslimane (Région de Chaouia-Ouadigha) ; à l'Est et au Sud, la province de Settat (Région de Chaouia-Ouadigha) ; et à l'Ouest l'océan atlantique.

<sup>140</sup>KAIOUA A. (2006) « Accès aux services de base dan l'axe Kenitra-Jorf-Lasfar dans une perspective d'aménagement du territoire » Contribution au Rapport « 50 ans de développement humain, Perspectives 2025 » Haut Commissariat au Plan. (pp. 231-278).

<sup>141</sup> Idem (page 233).

très importante pour une région qui s'étend sur un périmètre de moins de 2000 Km<sup>2</sup> faisant ainsi du Grand Casablanca, la région la plus dense du Maroc. Cet élément n'est pas sans incidence sur l'évolution actuelle en matière de décentralisation et d'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte que la nouvelle carte des régions, comme nous le verrons par la suite, veille à l'élargissement des périmètres de la région casablancaise pour atteindre une superficie de 19 448 Km<sup>2</sup> en incluant de nouvelles provinces autour des pôles urbains importants comme Settat à l'Est ou El Jadida au Sud. Cette nouvelle région (appelée Casablanca-Settat), dont le périmètre est considérablement étendu, reste encore à la tête des régions marocaines puisqu'elle continue à abriter 20,27% de la population marocaine et environ un cinquième de la population urbaine du pays (24,72%) selon les résultats du dernier recensement de 2014.

**Tableau n° 3: Migration vers quelques grandes villes entre 1989 et 1994**

Villes ou Agglomérations	Migration urbaine	Exode Rural	Total migration	% /total Migration Urbaine	% /total Migration Rurale	Part dans la Migration totale
Casablanca	106176	71980	178156	15,5	16,1	15,8
Mohammedia	18796	8360	27156	2,7	1,7	2,4
Agadir	61120	55590	116710	8,9	12,5	10,3
Salé	76790	26810	103600	11,2	6	9,2
Fès	39626	57290	96916	5,8	12,8	8,6
Rabat	57140	18320	75460	8,3	4,1	6,7
Marrakech	36726	35032	71758	5,4	7,9	6,3
Autres aggl.	288164	172586	460750	42,2	38,9	40,7
Total Maroc	684538	445968	1130506	100	100	100

Source : CERED; 1999 (Extrait du tableau p. 104).

Située à moins de 1% en 1900, la part de la population casablancaise dans la population du Royaume, n'a pas cessé d'augmenter. Entre les deux recensements de 1994 et de 2004 la population de la région, accuse un taux d'accroissement annuel de 1,5%. Le phénomène d'urbanisation est le résultat de l'accroissement naturel de la population citadine mais aussi de la dynamique migratoire des campagnes vers les villes. En particulier vers les grandes villes. Entre 1989 et 1994, 39,4% des migrants installés

dans les 21 grandes villes que comptait le Maroc en 1994, sont originaires du milieu rural. A noter que 71980 de ces migrants ont été attirés par la seule région du Grand Casablanca (Casablanca et Mohammedia) qui a reçu 18% des migrants, toutes origines confondues. En cinq ans, la ville de Casablanca à elle seule avait attiré 15.5% des migrants urbains et 16.1% des migrants ruraux et arrive de loin devant Agadir, Salé et Fès comme le montre le tableau ci-dessus. A noter également que le pouvoir d'attraction de Casablanca demeure important avec un bassin migratoire étendu à tout le territoire national.

Actuellement, on assiste à un ralentissement de ce phénomène et notamment l'exode rural. Certes, ce dernier a joué un rôle important dans le processus d'urbanisation, mais il faut souligner que l'exode rural n'expliquerait que 34 à 40% de la croissance urbaine en comparaison avec les migrations interurbaines d'après les travaux du CERED. Toutefois, il est nécessaire de souligner que malgré le verrouillage de la ville mère (Casablanca) qui n'a drainé que 16% des flux migratoires, les villes satellites sont très concernées et doivent leur croissance au mouvement migratoire. Située à proximité de Casablanca, Berrechid peut jouer également le même rôle puisque 76% de sa croissance vient de la migration. En termes d'effectifs, cette part est évaluée à 19.000 personnes pour toute la période. De son côté Mohammedia, qui fait partie également du Grand Casablanca, avait drainé près de 44.000 migrants. Un effectif qui représente plus de 67% de sa croissance. Ce dynamisme de l'exode rural a tendance à s'inscrire dans la durée. Ainsi, selon le dernier rapport « 50 ans de développement humain au Maroc », 106 000 personnes par an ont quitté les campagnes pour s'installer en villes entre 1994 et 2004 dont seulement 1,2% sont installés dans la région du Grand Casablanca. Ces évolutions ne font que continuer d'où l'impact sur les déséquilibres du territoire national et l'accélération de l'étalement urbain. C'est ainsi que le CESE a tiré la sonnette d'alarme. Ce dernier, dans un rapport récent sur le développement rural<sup>142</sup>, a souligné que « la transition démographique qu'a connue le Maroc ces dernières années a été accompagnée par une transformation profonde du territoire marocain, qui s'est manifestée par le développement accéléré et anarchique de nouvelles villes aux alentours des grandes villes en l'absence d'une politique intégrée d'aménagement de ces

---

<sup>142</sup>Rapport du CESE « Développement du monde rural : Espace des zones montagneuses » ; Saisine n°21/2017 (p. 17).

espaces tenant compte des mutations et changements socioéconomiques des populations rurales » et d'ajouter que « les zones périurbaines ont subi et continuent de subir une forte pression foncière et démographique avec tous les problèmes et risques que peut engendrer la concentration de populations hétérogènes et souvent pauvres sur un territoire ». Les présentes remarques ne peuvent pas être dissociées du phénomène frappant que le CESE a soulevé récemment. Il s'agit en l'occurrence des inégalités très inquiétantes, qu'elles soient économiques, sociales, environnementales ou territoriales sans oublier la persistance de la pauvreté, voire son accentuation, notamment en milieu rural. Ce qui montre que le phénomène de l'exode rural et la pression sur les villes qui en découlent ont tendance à continuer dans les prochaines années. D'où la nécessité d'une intervention en urgence afin de remédier aux causes structurelles du phénomène. C'est la raison pour laquelle nous mettrons l'accent sur cette question des inégalités territoriales et de la pauvreté comme véritables enjeux de la décentralisation et de la nouvelle régionalisation au Maroc. Nous y reviendrons en détail lors de la dernière partie. La concentration de la population à Casablanca, que nous venons d'aborder lors de ce paragraphe, est devenue un fait marquant. Mais, également, la métropole casablancaise concentre la majorité des activités, et notamment, l'activité industrielle.

## **II-LA FORTE CONCENTRATION DE L'ACTIVITE**

Outre l'inégale répartition de l'armature urbaine dans un pays de plus en plus urbanisé, la forte concentration de l'activité autour de la métropole de Casablanca demeure la principale facette des déséquilibres de l'espace au Maroc. Plusieurs facteurs d'agglomération expliquent la distinction de Casablanca comme première région urbaine et poumon économique du pays.

### **1-Casablanca et le désert marocain**

Dans son célèbre ouvrage « Paris et le désert français » publié en 1947, Jean-François GRAVIER a déjà utilisé cette formule pour déplorer le poids de Paris sur l'ensemble du territoire en France. Celle-ci a été reprise par d'autres auteurs comme Djibril DIOP<sup>143</sup> qui parle de Dakar et le désert sénégalais. Pour un pays donné, la géographie physique qui s'explique par des avantages naturels constitue souvent une source

---

<sup>143</sup>DIOP D. (2012) « Les régions à l'épreuve de la régionalisation au Sénégal », L'Harmattan, Paris.

d'agglomération<sup>144</sup>. La ville de Casablanca bénéficie d'avantages naturels et humains qu'elle a su mettre à profit afin de se maintenir à la tête des grandes métropoles maghrébines. Comparativement aux autres villes de la côte atlantique, Casablanca a un net avantage : les terrains y sont peu accidentés, les plaines intérieures (Chaouia, Doukala) à fort potentiel agricole et industriel, la proximité des gisements de phosphate sont des avantages naturels qui ont joué en faveur de Casablanca. Outre l'avantage naturel, la géographie physique est aussi le reflet de l'histoire. Même si la géographie physique ne pousse pas forcément à l'agglomération, Paul KRUGMAN a déjà fait remarquer que celle-ci joue un rôle déterminant quant aux lieux où elle s'effectue (l'agglomération). La région «centre» où se concentrent les activités, est celle qui bénéficie des conditions initiales plus avantageuses. Casablanca, est également marquée par l'histoire. La colonisation, comme facteur de l'urbanisation au Maghreb selon Paul BAIROCK<sup>145</sup>, a joué un rôle important dans la constitution du paysage géographique actuel du Maroc. Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, Casablanca a bénéficié d'une attention particulière de la part des autorités. Dès 1912, le Général Hubert Lyautey prit la décision de construire un grand port à Casablanca dotant la colonisation d'un outil nécessaire à l'exploitation du pays. C'est ce choix décisif de Casablanca qui va sceller son destin et avec lui celui de tout l'espace national dans la mesure où la ville et son port sont devenus le point de convergence de toutes les infrastructures de transports vers les régions ayant un potentiel agricole. Au Maroc, où l'urbanisation s'inscrit dans la continuité depuis un siècle, c'est Casablanca et sa région qui a le mérite d'être la destination préférée des marocains.

L'économie géographique, et notamment son fondateur l'économiste américain Paul KRUGMAN, a essayé d'expliquer pourquoi on observe de telles concentrations dans des territoires donnés. Certes le poids de l'histoire est présent. Paul KRUGMAN lui-même dit que « l'histoire compte » pour expliquer ce phénomène aux Etats-Unis. Au Maroc, le poids de l'histoire est loin d'être un élément négligeable dans l'organisation spatiale et la forte concentration autour de Casablanca. Fernand JOLY a noté que « sans l'étranger, Casablanca serait sans doute restée un tout petit village, tout au plus un

---

<sup>144</sup>CATIN M., VAN HUFFEEL C. (2003) « Concentration urbaine et industrialisation » dans *Monde en développement*, vol. 31 n°121.

<sup>145</sup>BAIROCK P. (1985) « De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire », Gallimard, Paris.

souk important »<sup>146</sup>. La colonisation, a joué un rôle important en favorisant une partie du territoire, autrefois désignée comme "Maroc utile". Ainsi, l'implantation d'un port à Casablanca, décidée par le Général Lyautey, aurait constitué l'acte de naissance d'une ville, aujourd'hui classée parmi les célèbres métropoles de la planète. Première région urbaine du Maroc. Casablanca continue à être le "reflet du Maroc tout entier"<sup>147</sup>.

**Tableau n°4: Structure du PIB par régions**

Régions	PIB régional (année 2013)		
	PIB (millions de DH)	En (%)	PIB / tête
Les 3 régions du Sud	35862	4	33864
Souss - Massa – Daraâ	69252	7,7	19303
Gharb - Chrarda - Béni Hssen	37312	4,1	20466
Chaouia – Ouardigha	62111	6,9	35415
Marrakech - Tensift - Al Haouz	66945	7,4	19792
Oriental	42796	4,7	21095
Grand Casablanca	<b>211258</b>	<b>23,4</b>	<b>52903</b>
Rabat - Salé - Zemmour – Zaer	104380	11,6	38771
Doukala – Abda	59979	6,7	28521
Tadla - Azilal	24665	2,7	16192
Meknès – Tafilalet	48942	5,4	21740
Fès – Boulemane	35449	3,9	19771
Taza - Al Hoceïma – Taounate	24401	2,7	12966
Tanger – Tétouan	76643	8,5	24905
Enceintes extra-territoriales	1372	0,2	
<b>Total</b>	<b>901366</b>	<b>100</b>	<b>27356</b>

Source: Extrait des Comptes Régionaux, (HCP, 2013).

La métropole économique continue d'abriter l'essentiel de l'appareil productif national tant au niveau quantitatif que qualitatif. D'un peu plus de 50 000 personnes en 1967, sa main d'œuvre industrielle est passée en 1987 à plus de 172 000 salariés soit 52% de l'ensemble national. Ce poids atteint 61% de l'effectif permanent de la métropole<sup>148</sup>. A la veille de l'adoption de la régionalisation avancée, le poids de Casablanca est toujours important. Avec 23,4% du PIB national en 2013, la région de Casablanca, est de loin la région qui concentre l'essentiel de la richesse nationale. Le tableau ci-dessus, montre

<sup>146</sup> JOLY F. (1948) « Casablanca, éléments pour une étude de géographie urbaine », Les Cahiers d'Outre-mer, pp. 119-148 (page 121).

<sup>147</sup> JOLY F. (1948), Opt. Cit. ( p. 119).

<sup>148</sup> KAILOUA A. (1996) « Casablanca : l'industrie et la ville », Thèse de Doctorat, URBAMA, Tours.

également que la région casablancaise produit plus de huit fois et demi que la région de Tadla - Azilal ou la région de Taza-Al Hoceïma- Taounate avec seulement 2,7% pour chacune des deux régions. Cette forte concentration de la richesse, n'est pas sans impact sur le niveau de développement humain au sein de chaque région et les conditions de vie des populations. Les statistiques sur les dépenses de consommation finale des ménages (DCFM) par région, en 2013, montrent que la DCFM<sup>149</sup> par tête dans la région du Grand Casablanca est de 22769 (DH) soit le double de ce qui a été enregistré dans la région de Tadla-Azilal (soit 11062 DH) ou encore dans la région de Taza-Al-Hoceima-Taounate (soit 11175 DH). Ces chiffres ont confirmé les résultats obtenus par Wail BENAABDELAALI et al, (2014)<sup>150</sup>. Les auteurs ont mis en avant une analyse pertinente qui permet de rendre compte de l'inégalité flagrante entre les régions marocaines en matière du développement social et économique. La principale conclusion de leurs travaux consiste en le décalage énorme, en termes de développement humain, entre la région du Grand Casablanca et les autres régions et, en particulier, ces deux régions de Taza - Al Hoceïma-Taounate et Tadla-Azilal pour lesquelles les écarts dépassent parfois 40 ans. Ces travaux mettent en avant un écart considérable entre les différentes régions du Maroc par rapport à la région centre, en l'occurrence, le Grand Casablanca. Les travaux portent sur l'évolution de l'indice de développement humain (IDH) entre 1995 et 2010. Le tableau n°5 ci-dessous montre que le Maroc enregistre un retard de 13 ans en ce qui concerne l>IDH par rapport au niveau de la région du Grand Casablanca. Sur l'ensemble des 16 régions, dix régions ont enregistré un écart au dessus de cette moyenne. Ce décalage peut atteindre le double. C'est le cas de la région de Taza-Al-Hoceïma-Taounate (28 ans) ou encore la région de Tadla-Azilal (23 ans) contre seulement 5 ans pour la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer. S'agissant des composantes de l>IDH, les écarts peuvent atteindre des proportions très élevées. A titre d'exemple, il faudrait 47 ans pour la région de Taza-Al-Hoceima-Taounate pour atteindre le niveau de la région de Casablanca en termes du revenu (RNB).

---

<sup>149</sup>Comptes Régionaux, (HCP, 2013)

<sup>150</sup>BENAABDELAALI W., BENNAGHMOUCH S., CHEDDADI S. et KAMAL A. (2014) "Disparités régionales de développement humain au Maroc", Revue Régions & Développement, n°37/2013. pp. 65 - 93.

**Tableau n°5: Le retard en développement humain par rapport à la région du Grand Casablanca (en années)**

Régions	Espérance de Vie à la Naissance (EVN)	Moyenne d'Années de Scolarisation (MAS)	Espérance de Vie Scolaire (EVS)	Revenu National Brut (RNB)	Indice de Développement Humain
Les 3 régions du Sud	5	19	8	3	10
Souss- Massa- Draa	4	36	9	23	19
Gharb - Chrarda - Beni Hsen	7	30	15	28	20
Chaouia - Ouardigha	11	30	9	4	14
Marrakech-Tensift al Haouz	11	33	14	18	19
L'Oriental	6	25	10	19	15
Rabat- Salé -Zemmour- Zaer	5	9	5	1	5
Doukkala - Abda	16	32	16	12	20
Tadla - Azilal	15	37	10	35	23
Meknès - Tafilalet	16	24	7	20	16
Fès Boulemane	11	19	6	20	13
Taza - Al Hoceïma - Taounate	21	41	17	47	28
Tanger - Tétouan	10	26	12	15	16
<b>Maroc</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

Source: BENAABDELAALI W. et al. (2013), p. 85.

En termes de moyenne d'années de scolarisation (MAS), neuf régions sur seize enregistrent un retard au delà de la moyenne nationale (24 ans). Au sein de ces régions les écarts peuvent varier de 25 ans pour la région de l'Oriental et 41 ans pour la région de Taza-Al-Hoceïma-Taounate. Les résultats des auteurs montrent à quel point la question des déséquilibres et des disparités régionales pèse lourdement sur la conception de la nouvelle région. Ces éléments ont joué un rôle important dans le processus du découpage régional actuel. Les données que nous avons évoquées plus haut (le tableau n°4), montrent le poids écrasant de la région du Grand Casablanca qui à elle seule occupe 23, 4% du PIB national contre seulement 2,7% pour chacune des

deux régions les plus pauvres à savoir Taza-Al-Hoceïma-Taounate et Tadla- Azilal. Malgré les efforts déployés, les déséquilibres pèsent encore sur l'organisation de l'espace au Maroc. Les zones urbaines sont souvent les lieux privilégiés pour la localisation des activités et des hommes. La concentration est d'autant plus forte que la taille de ces zones est importante. Les grandes villes, en particulier, celles ayant un statut de métropoles, dominent le plus souvent la répartition des activités et des hommes sur un territoire donné. Ce qui a pour conséquence le creusement des inégalités entre les différentes régions. Au Maroc, c'est la région de Casablanca qui continue à dominer l'espace et assure son commandement. De nouvelles tendances se dessinent et de nouveaux pôles de croissances commencent à émerger. D'où leur rôle à jouer dans la cadre de la recomposition des territoires.

## 2-Les nouvelles tendances de la localisation au Maroc

Avec la confirmation de son statut de région centre, Casablanca continue à abriter l'essentiel de l'appareil productif national tant au niveau quantitatif que qualitatif. D'un peu plus de 55 000 personnes en 1967, sa main d'œuvre industrielle a été multipliée par quatre pour atteindre 213 000 en 2011. Actuellement, la position de Casablanca est confirmée et celle-ci reste toujours la première région industrielle du pays. Le poids spatial que représente Casablanca à l'échelle nationale est confirmé par la concentration sectorielle des principales industries du pays. L'industrie est considérée comme l'activité la plus importante de la région.

**Tableau n°6 : L'évolution de la part des emplois industriels entre 1967 et 2011**

	1967	1979	2003	2011
Grand Casablanca (a)	55 900	116 797	204 394	213026
Maroc (b)	91 600	203 339	434 706	-
Part (%) (a/b)	61%	57%	47%	39%

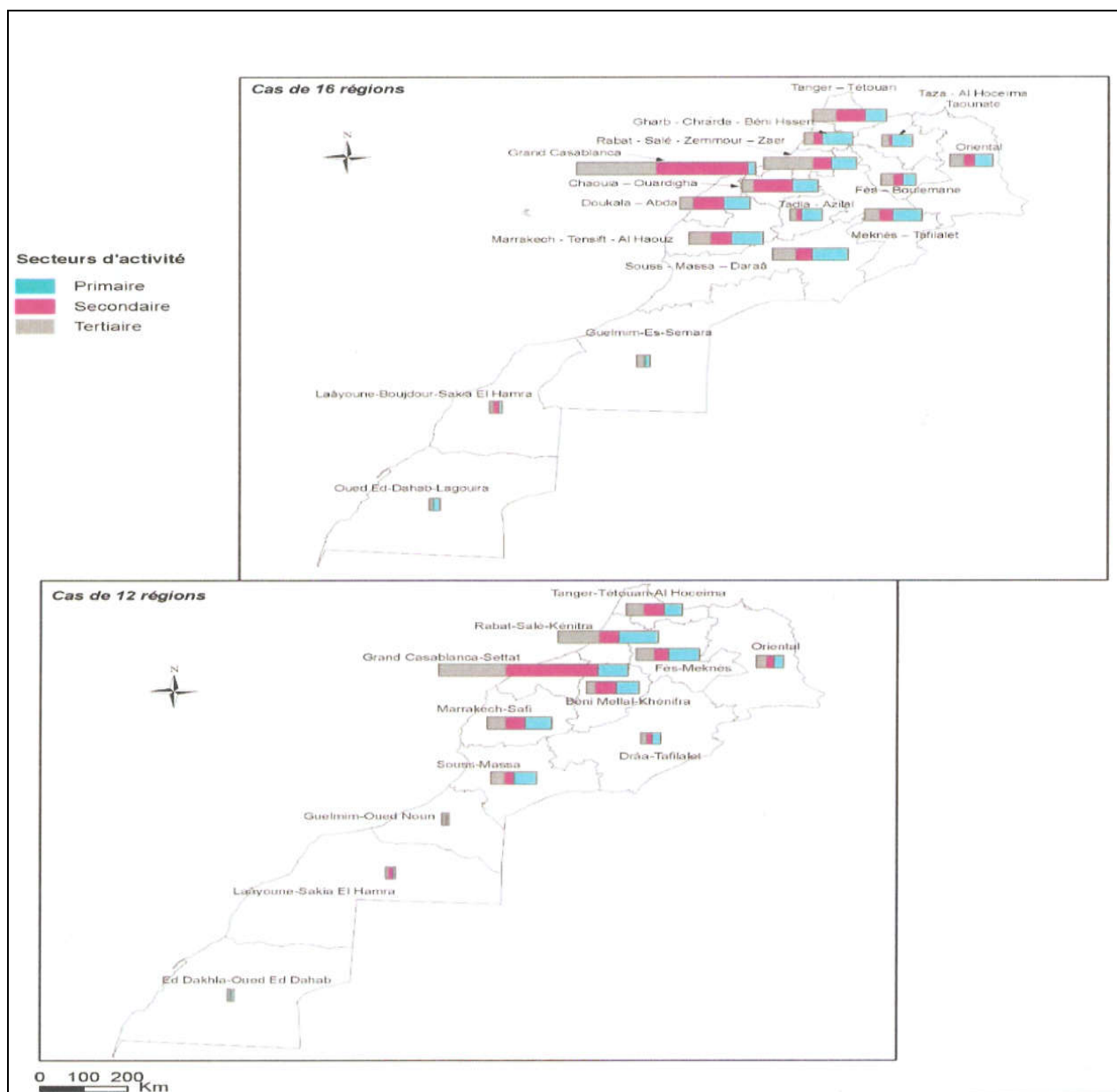
Source : Kaiuoa, 1996 et RGPH, 2004 et 2014 (HCP)

D'après le Haut Commissariat au Plan (HCP)<sup>151</sup>, la région concentre en 2011, 2505 unités industrielles employant 213026 actifs permanents soit respectivement 31% des établissements industriels et 39% des emplois industriels au niveau national. L'évolution des emplois industriels donnée par le tableau ci-dessus, confirme le poids de la région de Casablanca. Cette évolution interpelle une double lecture. D'un côté la

<sup>151</sup> HCP, Annuaire statistique du Grand Casablanca, 2013 (page 249).

baisse de la part des emplois industriels ne signifie pas que Casablanca a perdu son monopole industriel. Celle-ci s'explique par la montée considérable des activités tertiaires. D'un autre côté, avec 39% des emplois industriels, Casablanca reste à la tête des villes marocaines, malgré les efforts visant la déconcentration de l'industrie dans d'autres régions.

**Carte n° 2 : Contribution des régions au PIB par secteur d'activité**



Source : Comptes régionaux (HCP, 2013).

Certes Casablanca concentre une grande partie de la population, mais actuellement la tendance est à la saturation. La grande ville qui attirait dans le passé d'importants contingents de migrants affiche un taux d'accroissement global de 0,8% alors que le taux d'accroissement de la population urbaine est de 2,1% contre un taux

d'accroissement de la population totale de 1,4%. Une saturation qui se fait au profit des villes satellites et des communes périurbaines qui enregistrent des taux d'accroissement trop élevés. La forte pression sur les terrains agricoles de la périphérie ne correspond pas toujours à un manque d'espaces dans les quartiers réservés à l'industrie dans le périmètre urbain. Beaucoup de terrains sont gelés par la spéculation foncière, ce qui accélère la consommation des terrains agricoles et contribue à l'étalement urbain. La concentration de l'industrie à Casablanca est toujours d'actualité malgré les efforts entrepris pour favoriser l'implantation de l'industrie dans les autres régions. A la veille de la nouvelle réforme territoriale, la domination de la région du Grand Casablanca est bien confirmée. En 2013, la structure du PIB par région et par secteurs d'activités montre que la région du Grand Casablanca arrive en première position avec environ un quart (23,4%) du PIB national loin devant les autres régions. Son poids en matière du PIB représente deux fois celui de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer qui arrive en deuxième position avec 11,6% (Annexe n°1). La région casablancaise représente à elle seule 29,9% et 25,8% respectivement du PIB des secteurs secondaire et tertiaire<sup>152</sup>. Avec l'adoption du nouveau découpage à 12 régions, cette domination ne fait que s'accroître. La nouvelle région Casablanca-Settat participe au PIB national du secteur secondaire à hauteur de 43,1% et 31,5% en ce qui concerne le secteur tertiaire (carte n°2). Il est vrai que le système urbain marocain est déséquilibré et dominé par l'agglomération de Casablanca. Mais il faut noter que depuis les années 1970, on assiste à un rééquilibrage de la trame urbaine avec la montée de certaines grandes agglomérations comme Rabat, Kénitra, Tanger au Nord et Agadir au Sud en passant par les capitales historiques comme Fès et Marrakech. Ces tendances peuvent être expliquées par plusieurs facteurs. La mise en place d'infrastructures structurantes et le processus de développement engagé dans le pays se sont accompagnés d'une déconcentration et d'une répartition géographique des activités. La saturation de l'agglomération casablancaise, l'apparition des coûts urbains et des dés-économies d'agglomération (congestion, pollution, coût foncier, déplacements pendulaires...) sont également des éléments qui ont joué en faveur des capitales régionales et les grandes agglomérations de plus de 500 000 habitants et des agglomérations de 250 000 à 500 000 habitants. Leur population, en pourcentage de la

---

<sup>152</sup>Comptes régionaux, 2013 (HCP).

population urbaine, est passé respectivement de 26,6% et 0% en 1950 à 52.9% et 8.6% en 2000<sup>153</sup>. Actuellement, ces grandes agglomérations concentrent, à elles seules, un quart de la population urbaine du Maroc.

**Tableau n° 7: Répartition des agglomérations par classe de population au Maroc**  
(En % de la population urbaine)

Taille des agglomérations/Années	1950	2000	2014*
Agglomérations de plus de 500 000 habitants	26,6	52,9	24,6
Agglomérations de 250 à 500 000 habitants	0	8,6	7
Agglomérations de 100 à 250 000 habitants	32,6	7,4	9,7
Agglomérations de moins de 100 000 habitants	40,8	31,1	58,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Catin et al.(2008) p. 218, \*RGHP (2014), HCP

Les avantages de la localisation des activités sont de nature différente. La proximité de ressources naturelles, des infrastructures de transport à caractère extranational (port et aéroport) est en général la source d'externalités positives pour les firmes dans la mesure où cette proximité permet la minimisation des coûts du transport. Les efforts déployés par le Maroc en matière d'aménagement et d'équipement en infrastructures ont certainement joué en faveur des grandes agglomérations urbaines qui concentrent plus de la moitié de la population urbaine. Certes, le développement des infrastructures de transport est favorable à la métropole casablancaise grâce aux effets de débordement qui affectent la productivité des acteurs privés et influencent leurs stratégies de localisation<sup>154</sup> malgré la concurrence des autres grandes agglomérations. Mais, Casablanca semble bénéficier, au-delà de ces externalités positives, des externalités dynamiques. C'est-à-dire celles qui encouragent la croissance économique et qui apparaissent lorsque les activités s'agglomèrent en quelques lieux privilégiés et dont la mise en œuvre est liée à la taille de la grande ville<sup>155</sup>. Ainsi, Casablanca a enregistré une tendance à la spécialisation dans les secteurs industriels de haute technologie. La région du Grand Casablanca se positionne très loin devant les autres régions avec 67.2% de l'emploi national du secteur en 1999 malgré une baisse de 9.6

<sup>153</sup>CATIN M., CUENCA C. ET KAMAL A. (2008). Opt. Cit. (page 218).

<sup>154</sup>CHARLOT S. & LAFOURCADE M. (2000) « Infrastructures publiques, coût de transport et croissance régionale » dans BAUMONT et al., (2000) «Economie géographique.... Opt. Cit. (pp. 143-177).

<sup>155</sup>LACOUR C. et PUISSANT S. (1999) « La métropolisation : croissance, diversité, fractures », Anthropos, Paris.

points par rapport à 1985<sup>156</sup>. Cette spécialisation s'est également accompagnée d'une diffusion des activités industrielles banalisées et ayant un besoin énorme en main d'œuvre. C'est le cas des secteurs de basse technologie et du textile-habillement dont la part de l'emploi industriel dans l'emploi total est passée respectivement de 54.1% et 58.6% en 1985 à 41.5% et 46.3% en 2000<sup>157</sup>. Cette tendance à la diffusion des activités est due également à l'apparition des dés-économies d'agglomération et des coûts urbains (foncier, congestion, pollution, migration alternantes...). Cependant, l'ouverture économique et les accords du libre échange signés par le Maroc seraient également des facteurs déterminants de la déconcentration des activités et du développement des villes intermédiaires. Certains travaux empiriques cités par Maurice CATIN et Christophe VAN HUFFEL<sup>158</sup> l'ont bien montré. Les deux auteurs ont cité les travaux de ADES et GLAESER (1995)<sup>159</sup> qui, à partir des tests économétriques effectués sur 85 pays développés et en développement, font apparaître une relation négative entre ouverture et concentration. Ces auteurs montrent qu'une croissance de 10% du ratio Echanges/PIB d'un pays permet de réduire la taille de la ville primatale de 6%. En outre, lorsque le ratio Droits de douanes/total des importations croît de 1%, la primatie augmente de 6%. D'autres travaux comme ceux de MOOMAW et SHATTER (1996)<sup>160</sup> ont montré sur un échantillon de 68 à 90 pays en fonction de disponibilité des données pour les années 1960, 1970 et 1980 que la croissance des exportations tend à accroître le taux d'urbanisation et à réduire le degré de primatie et la concentration métropolitaine.

Il est vrai que le phénomène de localisation enregistre une certaine tendance à la déconcentration. Cependant, les disparités territoriales n'ont jamais cessé de se creuser entre les différentes régions mais aussi entre les espaces ruraux et urbains. Ceci remet

---

<sup>156</sup>CATIN M., HANCHANE S. et KAMAL A. (2007) «Structure industrielle, externalités dynamiques et croissance locale au Maroc », Revue Régions & Développement n°25, pp. 45-63.

<sup>157</sup> Idem (page 57).

<sup>158</sup>CATIN M ET VAN HUFFEL C. (2004) «L'impact de l'ouverture économique sur la concentration spatiale dans les pays en développement », Revue Régions & Développement n°20, pp. 123-157. (Cité en p. 127).

<sup>159</sup>ADES A. F. et GLAESER E. L. (1995) « Trade and Circuses: Explaining Urban Giants », Quarterly Journal of Economics, 110, pp. 195-227. (Cité par CATIN M ET VAN HUFFEL C. (2004), Opt. Cit. p. 127).

<sup>160</sup>MOOMAW R. L. et SHATTER A. M. (1996) «Urbanization and Economic Development: a Bias toward Large Cities?», Journal of Urban Economics, 40, pp. 13-37. (Cité par CATIN M., VAN HUFFEL C. (2004)).

en cause les politiques publiques en matière de développement économique et appelle à une relance du processus de décentralisation.

## **PARAGRAPHE II**

### **LA REGIONALISATION AVANCEE, UNE REFORME NECESSAIRE ET URGENTE**

Malgré des efforts considérables au fil des années, et notamment depuis le début des années 1990 et après la période d'ajustement structurel, le Maroc n'a pas pu résorber les inégalités territoriales et sociales ainsi que la pauvreté. C'est le grand enjeu pour le Royaume qui doit chercher à résorber les déficits socio-économiques et chercher un certain équilibre entre les différentes composantes du territoire national tout en mettant les collectivités territoriales au cœur de l'action publique. Avant de revenir sur le phénomène des inégalités qui ne cessent de se creuser entre les régions du Royaume et aussi entre le milieu urbain et rural, il est important de souligner que la décentralisation a butté sur plusieurs contraintes malgré une volonté affichée pour faire des collectivités locales un partenaire de l'Etat en matière de développement local.

#### **I-UNE DECENTRALISATION INSUFFISANTE**

Considérée comme un corollaire à la décentralisation, le processus de la déconcentration administrative demeure encore insuffisant et le bilan reste limité comme nous le verrons en seconde partie. Hormis la déconcentration, et malgré la reconnaissance d'une compétence générale, la pratique de la décentralisation montre que l'implication des collectivités locales en matière du développement local reste encore très modeste. Au-delà des faiblesses des conseils locaux (cf. chapitre introductif) et de l'insuffisance des moyens, l'action locale butte également sur une tutelle étouffante.

##### **1-La décentralisation à l'épreuve du développement local**

En matière de développement économique, les transferts des compétences aux collectivités locales nous interpellent sur deux éléments caractéristiques de la décentralisation marocaine. Il s'agit d'une part, de la reconnaissance de la compétence générale à l'ensemble des collectivités locales et, d'autre part, de la place occupée par

la commune en matière d'action locale. Définie par l'intérêt public local<sup>161</sup>, la compétence générale, ou la clause générale de compétence, remonte aux lois de décentralisation de la fin du XIXème siècle et du XXème siècle en France<sup>162</sup>. Selon Michel VERPEAUX et al.<sup>163</sup>, «la clause générale de compétence signifie que les collectivités territoriales disposent d'une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions ». Loin du cadre de la décentralisation en France, cette formulation est également commune à la plupart des anciennes colonies françaises<sup>164</sup>. C'est le cas du Maroc. La clause générale de compétence est devenue un élément essentiel sur lequel est fondée la décentralisation<sup>165</sup>. Son affirmation est capitale selon Bertrand FAURE<sup>166</sup> dans la mesure où « elle exclut toute subordination de la commune à l'Etat pour déterminer ses fins propres à la poursuite desquelles elle peut prendre toute décision ou tout engagement de droit public comme de droit privé ». La clause générale de compétences a le mérite de distinguer les collectivités décentralisées des établissements publics qui sont régis par un principe de spécialité qui leur interdit d'avoir d'autres compétences autres que celles définies par la loi<sup>167</sup>. La marge de manœuvre qu'elle accorde aux collectivités pour s'auto-administrer donne à la clause générale de compétence une grande importance. Pour reprendre la formule utilisée par Bertrand FAURE<sup>168</sup> « elle est à la collectivité ce que la capacité est à l'individu. Elle lui donne le droit de rompre le lien d'obéissance qui l'unit aux lois d'habilitation et de s'écarter d'un rôle purement exécutif ». Au Maroc, depuis la toute première loi en matière de

<sup>161</sup>VERPEAUX M. ET JANICOT L. (2015) « Droit des collectivités territoriales », 3ème édition mise à jour, PUF (p. 340).

<sup>162</sup> D'un point de vue historique, la compétence générale est, dans un premier temps, reconnue à la commune et remonte à la loi française du 5 avril 1884 qui dispose: « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune ». Cette formulation codifiée par la loi a été reprise à l'identique pour les départements et les régions. En utilisant la notion « les affaires », le législateur français donne un sens légitime à la clause générale de compétence. Il exprime le principe, aujourd'hui constitutionnel, de la libre administration des collectivités locales. (GIRARDON J. (2014) « Les collectivités territoriales » (3ème édition), (p.87)).

<sup>163</sup>VERPEAUX M., RIMBAULT CH., ET WASERMAN F. (2015) « Les collectivités territoriales et décentralisation », La documentation Française. (P. 87).

<sup>164</sup>Loi n° 55-1489 du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique Occidentale Française, en Afrique Equatoriale Française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar. (Cité par KOUOMEGNE NOUBISSI H. (2013) « Décentralisation et centralisation au Cameroun : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », L'Harmattan (p.111)).

<sup>165</sup>GIRARDON J. Opt. Cit. (p.87).

<sup>166</sup>FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales » 2ème édition, Dalloz (p.526)

<sup>167</sup> VERPEAUX M. (2005), « Droit des collectivités territoriales », 2ème édition, PUF.

<sup>168</sup>FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales ». Opt. Cit. (p. 530).

décentralisation, en l'occurrence la charte de 1960, la compétence générale était toujours présente dans les textes. Il faut préciser que celle-ci a été liée particulièrement au budget comme le montre les termes jadis utilisés par le législateur : « le conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune, en particulier il prépare et vote le budget communal »<sup>169</sup>. A partir de la réforme de 1976<sup>170</sup>, cette formule, reprise également dans la dernière charte communale<sup>171</sup>, avait fait l'objet d'une précision permettant d'étendre cette compétence à toutes les questions d'ordre économique, social et culturel. Cette avancée de la réforme, qui a repris les termes utilisés par les lois françaises, est également synonyme d'un élargissement de la marge de manœuvre et de la liberté d'action du conseil communal. Ainsi, celui-ci « règle par ses délibérations les affaires de la commune. A cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la commune »<sup>172</sup>. Le développement local étant ainsi reconnu comme champ d'action de la collectivité communale. Pour relancer la décentralisation marocaine, les réformes en la matière ont toutes tenu compte de l'importance de la compétence générale. Sa généralisation aux autres collectivités locales étant acquise. Pour les conseils régionaux, la réforme de 1997 avait ainsi repris à l'identique les termes de la charte communale<sup>173</sup>. La même formulation a été reprise ultérieurement pour le conseil préfectoral et provincial<sup>174</sup>. S'inspirant de la charte communale et de la loi sur la région, la nouvelle organisation des préfectures et provinces attribue pour la première fois des compétences économiques au conseil préfectoral et provincial contrairement au dahir du 12 septembre de 1963 qui dans son article 56 limite l'intervention économique de ces collectivités. L'article stipule que « L'assemblée règle par ses délibérations toutes les questions qui relèvent de sa compétence conformément à la loi et aux règlements ». Le terme *Assemblée* étant désormais remplacé par le *Conseil* et le terme *Affaires* (de la province et/ou de la

---

<sup>169</sup>Article 19 de la loi du 23 juin 1960 relative à l'organisation communale.

<sup>170</sup>Article 35 de la charte communale de 1976

<sup>171</sup> Article 35 de la loi 78-00.

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup>L'article 6 de la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région stipule « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région et, à cet effet, il décide des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement économique, social et culturel, et ce, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales ».

<sup>174</sup>Selon l'article 35 de la loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales « Le conseil préfectoral ou provincial règle par ses délibérations les affaires de la collectivité préfectorale ou provinciale, il décide des mesures à prendre pour lui assurer son développement économique, social et culturel, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales ».

préfecture) fait son apparition pour la première fois. Depuis cette date, c'est au conseil élu de gérer les affaires de la collectivité préfectorale et provinciale et de prendre les décisions nécessaires pour son développement économique, social et culturel. Ce qui est un pas non négligeable en faveur de l'intervention économique des collectivités provinciales et préfectorales. Quelque soit la catégorie de la collectivité, cette reconnaissance symbolise une certaine marge de liberté des autorités élues. Cet effort qui est censé donner un élan à la décentralisation pourrait être considéré comme une sorte de saupoudrage qui reflète la continuité du mimétisme français. Aujourd'hui au centre des réflexions sur la décentralisation<sup>175</sup>, la clause générale de compétence est remise en cause. Etant donné la faiblesse de la décentralisation provinciale et régionale, il est important de se focaliser sur l'échelon communal. Outre le pouvoir d'intervention que permet la clause générale de compétence, la commune est appelée à prendre en main la gestion des affaires locales et répondre aux besoins des populations. Ainsi, les principales compétences dites « de proximité » sont attribuées aux conseils communaux. Il s'agit particulièrement de la création et de la gestion des services publics locaux et des équipements collectifs. Mais également l'aménagement et l'urbanisme, équipements et action socioculturels et en matière de cadre de vie et environnement<sup>176</sup>. La compétence générale se heurte à plusieurs obstacles et du coup l'objectif d'élargir le champ d'action des conseils élus, et par conséquent, celui des élus locaux, est remis en cause. La faiblesse des organes des collectivités locales marocaines demeure un obstacle majeur à la mise en œuvre de la compétence générale. Cette difficulté est d'autant plus avérée si on admet la présence, tout-à-fait légitime au nom de l'intérêt public local, du pouvoir central au niveau communal, provincial et régional. Conjugée au manque de moyens d'une part, et d'autre part, au maintien d'une tutelle sévère, cette présence déjà forte, enlève tout son sens à la compétence générale comme élément fondamental de la décentralisation. Ainsi, la mise en œuvre de la clause générale de compétence n'intervient que de manière subsidiaire. Malgré que la compétence générale offre une marge de manœuvre aux collectivités locales en matière économique, il est important de souligner les inconvénients de la « clause générale de compétences ». Elle ne permet pas à la collectivité concernée de tout faire même s'elle

---

<sup>175</sup> FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales » Opt. Cit. (p.526)

<sup>176</sup> Articles 38 à 41 de la charte communale.

ne pose pas d'interdit *a priori*. La principale limite en est l'enchevêtrement des compétences en raison de l'ambiguïté de la notion des affaires locales et la difficulté que pose la définition de l'intérêt public local. Au Maroc, la clause générale de compétence laisse également entendre une certaine confusion et tend à freiner les initiatives des collectivités locales. Tarik ZAIR note que celle-ci « laisse supposer, en effet, l'existence d'un contrôle de tutelle ponctuel, par crainte d'empiéter sur les compétences des administrations de l'Etat, tendant à orienter les interventions économiques des collectivités concernées, ce qui constitue une limite réelle à tout pouvoir de prendre des initiatives et met, par voie de conséquence, les collectivités locales dans une situation de dépendance perpétuelle à l'égard des autorités exerçant la tutelle »<sup>177</sup>. Au-delà du freinage de l'initiative des collectivités, la pratique a montré que l'Etat marocain « jaloux de ses traditions et fier de ses institutions », pour reprendre la formule de Driss BASRI, n'entend pas se retirer de l'échelon local au profit des collectivités locales par crainte de l'émergence d'un contrepoids. Le manque de clarification et de cohérence dans le transfert des compétences laisse la voie ouverte aux conflits et à un enchevêtrement de celles-ci. Cette situation est à l'origine des dualités et des concurrences entre une multitude de structures d'autorité et les entités décentralisées. Au-delà de la compétence générale et des compétences propres, la planification du développement économique au niveau communal a été relancée en 2009. Il s'agit de la principale innovation de la dernière réforme ayant touché la charte communale<sup>178</sup>. Celle-ci avait introduit les plans de développement communaux (PCD). Malgré cette nouveauté, il faut souligner que la planification en matière de développement local demeure encore insuffisante dans la culture des collectivités locales. Faute de moyens, la plupart des plans réalisés sont loin d'être à la hauteur notamment avec la faiblesse des diagnostics territoriaux nécessitant un travail très lourd et des compétences spécialisées. En l'absence des moyens financiers, ceux-ci restent dans la plupart des cas des documents qui ne font que recenser les besoins des communes.

Les efforts en matière de transferts de compétence envers les collectivités locales, et en particulier, les collectivités communales n'ont pas permis la création d'une dynamique

---

<sup>177</sup>ZAIR T. (2007) « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc » ; L'Harmattan, Paris (p.146)

<sup>178</sup>Dahir n°1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n°17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale (B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

de développement local. L'essentiel de l'action locale est limité à la gestion au niveau local, et notamment communal, des programmes décidés au niveau central. Outre cette insuffisance de la décentralisation, l'action des collectivités locales buttent également sur une tutelle sévère et une domination du pouvoir central. Ceci constitue un véritable frein à l'initiative locale.

## **2- Des collectivités locales dominées par l'Etat central**

Si le principe d'une compétence générale portant sur les éléments les plus importants de la vie des collectivités locales a bien été admis par le législateur marocain, des limitations formelles ont cependant été imposées aux pouvoirs des conseils locaux. Leurs décisions ne peuvent être applicables de façon immédiate et doivent être soumises au contrôle du ministre de l'intérieur ou ses représentants (Wali et/ou Gouverneur) qui détiennent un pouvoir de tutelle. Selon Bertrand FAURE<sup>179</sup>, celle-ci «est un terme généralement utilisé pour particulariser divers espèces de contrôle auxquels l'Etat soumet les personnes décentralisées (approbation, annulation, substitution, ...)». Perçue comme un pouvoir anachronique peu compatible avec la décentralisation, la tutelle a été allégée d'une manière considérable depuis 1982 en France<sup>180</sup>. Au Maroc, comme pour la plupart des pays africains, la tutelle est toujours présente dans toutes les réformes de décentralisation. Ce qui limite la liberté des collectivités locales. Ainsi, il est important de souligner l'absence du principe de libre administration dans les différentes réformes. Malgré un esprit démocratique indiscutable, la réforme de 1960<sup>181</sup>, empreinte d'une décentralisation encore prudente, avait veillé à maintenir une tutelle administrative et financière suffisamment stricte pour limiter étroitement la marge de manœuvre et d'initiative reconnues aux assemblées communales dans le cadre de leurs attributions<sup>182</sup>. Cette conception très étroite du contrôle avait pour résultat une substitution pure et simple du gouvernement aux autorités décentralisées. Cette situation de co-administration, qui a

---

<sup>179</sup>FAURE B. Opt. Cit. (page 597).

<sup>180</sup>Supprimée par la loi du 2 mars 1982 qui stipule que «les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit», Le conseil constitutionnel, dans sa décision du 27/02/1982, a jugé cette décision non conforme à l'article 72 de la constitution. A la suite de cette décision la loi du 22/07/1982 y introduit une modification qui impose la transmission des actes les plus importants, afin que le préfet puisse être utilement informé et vérifier leur légalité.

<sup>181</sup>Dahir n° 1-59-315 du 23 juin 1960 (28 hija 1379) relatif à l'organisation communale.

<sup>182</sup>Cette tutelle se manifeste à trois niveaux pour les communes rurales contrôlées par le Caïd, le gouverneur et le ministre de l'intérieur au moment où les communes urbaines sont sous la tutelle des pachas et du ministre.

duré jusqu'à la promulgation de la charte de 1976, est explicitée par les propos de Driss BASRI<sup>183</sup> : « Il faut reconnaître [...] au plan de l'administration générale que cette Co-administration a trop souvent confondu la tutelle et l'administration directe, au lieu de procéder dans le cadre de la décentralisation par décision tutélaire, comme le prévoyait la loi, elle agissait parfois sous forme de directives, se substituant aux autorités élues sans même se soucier de l'habillage légal ». Mais, il faut souligner que cette tendance à la prédominance de l'administration centrale est une réalité dans tous les Etats africains où « le pouvoir central tend à s'imposer au détriment des structures décentralisées ou à les dominer ; il cherche également à utiliser à son profit les institutions traditionnelles s'il ne les détruit pas »<sup>184</sup>. En principe, l'existence de la tutelle n'a jamais été remise en cause<sup>185</sup>. Elle trouve sa justification dans l'unité nationale, le respect des lois et la sauvegarde de l'intérêt général. Elle est exercée par le représentant de l'Etat au niveau local « dans l'intérêt de faire prévaloir l'intérêt supérieur et général de l'Etat sur les intérêts particuliers que représentent les collectivités secondaires »<sup>186</sup>. Pour François MODERNE, il semble même difficile de parler de la décentralisation sans évoquer la tutelle dans la mesure où la décentralisation s'accompagne de la tutelle qui la surveille en la soutenant<sup>187</sup>. La question qui se pose est celle liée à la perception de la tutelle par les acteurs locaux. En principe, les différents contrôles de légalité sont indispensables, mais ils risquent de dériver vers un contrôle pur et simple de l'opportunité comme nous pouvons le constater avec Paul Graziani pour qui le contrôle de légalité « n'est pas sans renforcer le rôle du tuteur de l'Etat, celui-ci correspond, certes à une nécessité, mais allié au monopole de l'arbitrage entre les collectivités, il risque de s'enfler démesurément, et ce, en contradiction avec l'esprit même de la décentralisation »<sup>188</sup>. Concernant le cas du

---

<sup>183</sup>BASRI D. (1987) «L'administration territoriale : ordre et développement», Thèse de Doctorat, Université de Grenoble Opt. Cit. (p.12).

<sup>184</sup>GONIDEC P. F., (1985) « L'Etat africain : Evolution fédéralisme, centralisation et décentralisation », L.G.D.J., Paris (p. 268).

<sup>185</sup>REYDELLET M. (1985) «Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression de la tutelle », Economica (p. 7).

<sup>186</sup>FAURE B. Opt. Cit. (page 597).

<sup>187</sup>MODERNE F., Préface de la thèse de MILLERAY G. (1981) « La tutelle de l'Etat sur les communes » Bibliothèque des collectivités locales, Sirey.

<sup>188</sup>GRAZIANI P. (1985) « Le nouveau pouvoir : essai sur la décentralisation » Opt.Cit. (p.62).

Maroc, Mohammed-Amine BENABDALLAH<sup>189</sup> pense qu'il y a « une domination du centre qui se justifie par le fait que celui-ci est le dépositaire ou, plutôt, le gardien de l'unité nationale et que le territoire national dans son ensemble est propriété de l'Etat, étant entendu que les collectivités locales n'exercent que les attributions que le législateur a bien voulu leur concéder ». Au Maroc, l'approbation des délibérations relève d'un pouvoir nettement discrétionnaire dont l'exercice ne distingue pas le contrôle de la légalité et celui de l'opportunité. Dans les domaines les plus importants de leurs compétences, les délibérations des conseils communaux<sup>190</sup>, préfectoraux et provinciaux<sup>191</sup> et régionaux<sup>192</sup> ne deviennent toutefois exécutoires qu'après leur approbation par les autorités de tutelle qui disposent également d'un pouvoir d'annulation des délibérations des conseils élus. Ceci montre que les différentes réformes en matière de décentralisation sont essentiellement animées par l'impératif de la sauvegarde de l'autorité de l'Etat. Comme le note Mohamed-Amine BENABDALLAH « on estime, à tort ou à raison, que le pouvoir local est un pouvoir dont l'exercice présente un certain nombre de risques et que pour diminuer autant que possible les éventuels dérapages et les irrégularités aux effets néfastes, il doit impérativement être sous tutelle administrative »<sup>193</sup>. Ainsi, les principales délibérations concernées par l'approbation sont liées au domaine économique et financier dans un objectif d'encadrer les décisions des élus locaux. Toutefois, il faut souligner la volonté affichée du législateur pour alléger les tutelles dans l'objectif de limiter leurs impacts sur l'action des collectivités locales. Outre la réduction des délais d'approbation et la restriction de la liste des décisions des conseils élus à approuver, les cours régionales de comptes ont été appelées à renforcer le contrôle à posteriori, notamment en matière budgétaire. Dans les textes, un contrôle sévère, et notamment financier, est maintenu. Cependant, en réalité la pratique montre que la tutelle est très dépendante de la perception des différents acteurs et les relations des autorités avec les conseils locaux composés d'élus qui n'ont pas toujours la même perception de la chose publique et de la gestion des affaires locales. Au Maroc, comme dans la plupart des pays africains, la

---

<sup>189</sup>BENABDALLAH M. A., « Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », Dans PETIT J., (2003) « Collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques MOREAU », Opt. Cit. (pp. 19-33).

<sup>190</sup>Article n°69 de la loi 78-00 (Charte communale).

<sup>191</sup>Article n°59 de la loi 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales..

<sup>192</sup>Article 41 de la loi 47-96 relative à l'organisation de la région.

<sup>193</sup> BENABDALLAH M. A., (2003), Opt. Cit. (p. 21)

question de la tutelle dépend de l'effectivité de son exercice et la manière dont elle est exercée. Ce qui constitue d'ailleurs un des problèmes récurrents de la décentralisation<sup>194</sup>.

Il est vrai que le manque des moyens d'action constitue un véritable handicap à toute décentralisation. Ici, les moyens sont pris au sens large du terme. D'une part, il est essentiel d'évoquer la place importante que joue la déconcentration administrative. D'autre part, la mise à disposition de moyens financiers et humains constitue un élément fondamental en matière de décentralisation. Au-delà de ces moyens sur lesquels nous insisteront lors de la seconde partie, il est important de noter que cette ambiguïté de la clause générale de compétence et le maintien de la tutelle sur les collectivités territoriales, appellent le Maroc à adopter une nouvelle réforme territoriale en urgence. La clarification des compétences locales ainsi que la consécration de la libre administration des collectivités sont à l'ordre du jour pour donner un nouveau souffle à l'action locale. L'objectif étant de diffuser la dynamique économique afin de sortir de ce schéma centre-périphérie qui domine encore aujourd'hui. Cette urgence est d'autant plus importante si on admet l'ampleur des inégalités et des déséquilibres entre les différents territoires du Royaume.

## **II-DES INEGALITES TERRITORIALES INQUIETANTES**

L'existence des inégalités territoriales est une réalité inquiétante au Maroc. C'est le constat du CESE qui souligne que malgré les efforts accomplis par les pouvoirs publics, le phénomène des inégalités demeure encore frappant et persistant ayant pour conséquence le prolongement du déséquilibre qui a marqué le développement régional du Maroc<sup>195</sup>. En termes d'inégalités territoriales, les espaces ruraux sont souvent les plus affectés et la pauvreté tend à devenir un phénomène qui caractérise le milieu rural.

### **1-Les disparités régionales accentuées**

Il y a plus de trois décennies, Ali SEDJARI avait déjà mentionné « deux raisons pratiques et urgentes qui ont précipité l'élaboration d'une politique de

---

<sup>194</sup>LAPEZE J. « Lutte contre la pauvreté : une théorie en mal de pratique dans le contexte africain », dans SILEM A., BENSAHEL-PERRIN L., FONTANEL J. et PECQUEUR B. (2014) « L'économie territoriale en questions », L'Harmattan (pp. 101-113).

<sup>195</sup>Rapport du CESE « Exigence de la régionalisation et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Auto-Saisine n°22/2016. (p. 55).

régionalisation »<sup>196</sup>. L'auteur avait évoqué une certaine inégalité concernant les actions de la politique de développement dans la mesure où la politique économique poursuivie après l'indépendance n'a pas réussi à mettre fin au morcellement et à la séparation entre le "Maroc utile" et le "Maroc abandonné" ou le "Maroc inutile" hérités de l'époque du protectorat. Au delà de l'inégale répartition des villes et de la trame urbaine et la forte concentration de l'activité, évoquées plus haut, ceci avait pour conséquence le creusement des inégalités entre les différentes régions. Les travaux concernant le développement humains ont bien mis en exergue les deux espaces qui structurent le territoire national faisant apparaître une configuration du type centre-périphérie. C'est ce que la Commission sur la régionalisation a mis en avant pour la révision de la nouvelle carte régionale. Au-delà des disparités entre les régions, il faut souligner aussi qu'à l'intérieur des régions on note un déséquilibre croissant entre la ville et la campagne. Il s'agissait également pour Ali SEDJARI de « l'incoordination de la politique de développement et l'absence d'un cadre d'action solidement organisé ». Malgré les efforts louables pour réduire ces inégalités et malgré une décentralisation régionale au cours des années 1990, les inégalités ne font que persister et s'accroître. Les raisons évoquées par Ali SEDJARI demeurent encore d'actualité. Elles seraient encore aujourd'hui des raisons qui appellent en urgence à l'adoption de la nouvelle politique de régionalisation. Selon le CESE, ce déséquilibre entre les régions « connaît même un certain approfondissement du fait de la redéfinition des espaces géographiques délimitant les nouvelles régions »<sup>197</sup>. L'écart entre les deux domaines définis par la CCR pour élaborer la nouvelle carte régionale est toujours écrasant. Les sept régions du domaine « atlantique-méditerranéen et intermédiaire » abritent 85,54% de la population marocaine en 2014 sur une superficie ne dépassant pas 30,43% du territoire national. Pour les cinq régions du second domaine dit « semi-désertique et saharien », qui s'étend sur environ 70% de la superficie totale du Royaume, la population totale reste autour de 14,46% seulement. D'un point de vue économique le poids des régions formant le premier domaine est également écrasant et s'inscrit dans

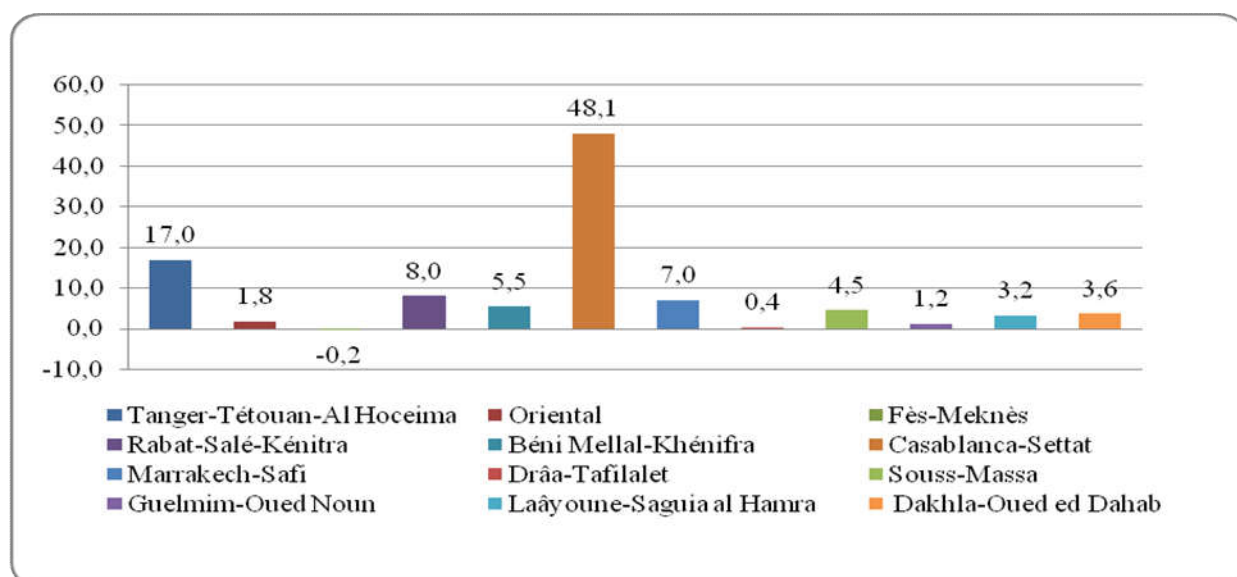
---

<sup>196</sup> SEDJARI A. (1981) "Structures administratives territoriales et développement local au Maroc", Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat (p. 163).

<sup>197</sup>Rapport du CESE (2016) « Exigence de la régionalisation... », Opt.Cit. (p. 55).

la durée. Selon la loi des finances de l'année 2017<sup>198</sup>, la structure moyenne du PIB par région entre 2001 et 2014 montre que les régions du premier domaine occupent la part moyenne la plus importante avec plus de 82% dont 26,8% pour la seule région de Casablanca-Settat et 14,8% pour la région de Rabat-Salé-Kenitra. D'après les données récentes du Haut Commissariat au Plan (HCP)<sup>199</sup>, ces deux régions ont créé près de la moitié de la richesse nationale soit 48,2% du PIB national, avec 32,2% pour la première et 16% pour la seconde.

**Graphique n° 2: Contribution des nouvelles régions à la croissance du PIB national  
(En % - Année 2015)**



Source: Comptes régionaux, HCP (2015).

Une part de 40,4% du PIB national vient des autres régions du domaine « atlantique-méditerranéen et intermédiaire » et seulement 11,3% pour les cinq régions du domaine « semi-désertique et saharien ». Le poids de la région de Casablanca-Settat en ce qui concerne la création de la richesse nationale est toujours écrasant. La région contribue à la croissance du PIB national, comme le montre le graphique ci-dessus, pour environ la moitié (48,1%). Elle est suivie de la région de Tanger-Tétouan-Al-Hoceima qui a bénéficié lors de ces dernières années de grands investissements publics. Cette région contribue à la croissance du PIB du pays à hauteur de 17% soit deux fois le chiffre enregistré pour la région de Rabat-Salé-Kénitra (8%) ou Marrakech-Safi (7%). La part de la région du Nord est d'environ trois fois la contribution de la région de Béni-Mellal-

<sup>198</sup>Projet de Loi de Finance pour l'année budgétaire 2017 "Note sur la répartition régionale de l'investissement"; Ministère de l'Economie et des Finances (p. 27).

<sup>199</sup> HCP, Comptes régionaux 2015.

Khénifra (5,5%) et quatre fois celle de la région de Souss-Massa (4,5%). Les contributions des autres régions, quant à elles, varient entre 0,4% pour Draa-Tafilalet et 3,6% pour la région de Dakhla-Oued Ed Dahab. Pour la région de Fès- Meknès le chiffre reste négatif (-0,2%). Au delà des disparités économiques, les nouvelles régions affichent des inégalités en matière sociale. Les chiffres concernant les dépenses de consommation finale des ménages (DFCM)<sup>200</sup> soulèvent des inégalités manifestes entre les différentes régions et la forte concentration de celle-ci. Autrement dit, plus de 81% de la DCFM est concentrée dans seulement 50% des régions. Les deux régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra participent à elles seules pour plus de 40% de la DCFM au niveau national. La première région contribue pour 25,7% contre 14,5% pour la seconde. Les quatre régions de Tanger-Tétouan-Al-Hoceima, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Souss-Massa participent ensemble à hauteur de 41,2% de la DCFM nationale. Les six régions restantes, quant à elles, ne contribuent qu'à hauteur de 18,6%. Le Haut Commissariat au Plan a souligné que ces disparités entre les régions se sont accentuées dans la mesure où l'écart absolu moyen entre la DCFM des différentes régions et la DCFM régionale moyenne a atteint 30,6 Milliards de DH en 2015 contre 29,8 milliards en 2014. Ces inégalités entre les douze régions sont également visibles sur la carte de pauvreté.

## **2- La pauvreté en milieu rural: un phénomène qui persiste**

Au Maroc, la question des inégalités territoriales n'est pas seulement une simple disparité entre les différentes régions. C'est au sein même des régions que ce phénomène est posé avec une grande acuité. La dichotomie entre l'espace rural et l'espace rural est bien présente. Elle met en avant la persistance du phénomène de la pauvreté qui touche de plus en plus les populations rurales. Les critères utilisés pour distinguer les zones urbaines des zones rurales varient d'un pays à l'autre, entraînant ainsi un manque de consensus sur une définition universelle du concept de l'urbain comme le précise les Nations Unies (1998) : « Les caractères qui distinguent les zones urbaines des zones rurales varient selon les pays et il n'est pas encore possible de formuler de définition uniforme applicable à l'échelle internationale, ni même, dans la plupart des cas, à tous les pays de la région. S'il n'existe pas de recommandations régionales à ce sujet, les pays doivent établir leur propre définition, d'après leurs

---

<sup>200</sup> Idem (HCP, 2015)

propres besoins ».<sup>201</sup> En raison de son importance démographique, sociale et économique, le monde rural au Maroc constitue une préoccupation politique majeure. Le monde rural s'étend sur 90% de la superficie du pays et regroupe 1282 communes soit 85% des communes du Royaume. Celles-ci abritent, en 2014, plus de 13,5 millions d'habitants, soit 40% de la population totale. Et d'ajouter que les communes rurales sont loin d'être homogènes. Ce sont les zones de montagne qui sont durement touchées comme nous le verrons par la suite. Le monde rural est connu par la persistance de la pauvreté et de la précarité puisque 79,4% des personnes pauvres et 64% des personnes vulnérables y vivent encore selon le CESE<sup>202</sup>. Depuis plusieurs années, et notamment au lendemain de la période d'ajustement structurel durant les années 1980 jusqu'au début des années 1990, la question du monde rural a retenu l'attention des pouvoirs publics. Plusieurs programmes ont vu le jour afin de résorber les déficits en termes d'équipements et de services de base. L'essentiel des politiques sectorielles ont visé le monde rural. Cependant malgré les efforts de l'Etat, la situation du monde rural pose un grand défi pour le Maroc d'aujourd'hui. Ce constat est partagé par les différents acteurs dont les grandes instances internationales et les bailleurs de fonds. C'est le cas, notamment, des Nations Unies, le Fonds Monétaire International (FMI) ou la Banque Mondiale (BM). Ce constat est également partagé par les acteurs internes. Dans un rapport récent; le CESE note que malgré les nombreuses initiatives et les efforts des différents acteurs, « la situation du monde rural demeure très inquiétante, des disparités se manifestent aussi bien entre le monde rural dans sa globalité comparé au monde urbain qu'entre mondes ruraux, et notamment en matière d'accès aux services sociaux de base, d'infrastructures et d'équipement. Cela a pour effet l'accentuation de l'exode rural et de la pression sur les villes et par conséquent sur les terres à grande production agricole par le fait de l'urbanisation et donc de l'extension des villes et la recherche permanente des sécurités alimentaire et économique des personnes »<sup>203</sup>. Dans le même sens, le CESE note avec force l'irréversibilité de l'exode rural qui

---

<sup>201</sup> Cité par AJBILOU A. (Sous Dir.) « Démographie marocaine : Tendances passées et perspectives d'avenir » Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED), 2005, p. 35.

<sup>202</sup> Rapport du CESE (2017) " Développement du monde rural : défis et perspectives" Auto-saisine n°29/2017... (p. 17).

<sup>203</sup> Idem, (p. 41).

« continue à générer des marges urbaines et des bidonvilles accueillant annuellement plus de 10 000 ménages »<sup>204</sup>.

**Tableau n°8: Le taux de pauvreté multidimensionnelle par régions**

Région	Taux de pauvreté multidimensionnelle(en%)						Taux de pauvreté globale 2014 (en %)
	Année 2004			Année 2014			
	Urbain	Rural	Ensemble	Urbain	Rural	Ensemble	
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	11,2	51,7	30,3	2,5	20,1	9,5	11,1
Oriental	11,1	42,2	23,5	3,0	21,8	9,5	13,1
Fès-Meknès	10,2	45,1	25,9	2,3	20,9	9,6	13,4
Rabat-Salé-Kénitra	9,0	46,2	21,9	1,8	15,9	6,1	9,1
Béni Mellal-Khénifra	11,0	47,6	31,0	2,6	23,9	13,4	19,1
Casablanca-Settat	6,5	41,3	17,5	1,3	12,1	4,1	6,2
Marrakech-Safi	9,8	50,7	34,0	2,1	18,2	11,3	14,3
Draa-Tafilalet	8,8	32,7	25,3	2,0	14,1	10,0	20,7
Souss-Massa	9,2	36,3	23,5	2,1	13,7	7,2	11,6
Guelmim-Oued Noun	8,3	38,3	20,8	1,9	14,2	6,2	10,9
Laayoune-Sakia Al Hamra	8,2	19,6	9,0	1,3	11,9	1,7	3,2
Dakhla-Oued Eddahab	13,6	47,7	19,7	2,0	18,7	3,8	4,2

Source de données: Cartes de pauvreté 2014, HCP.

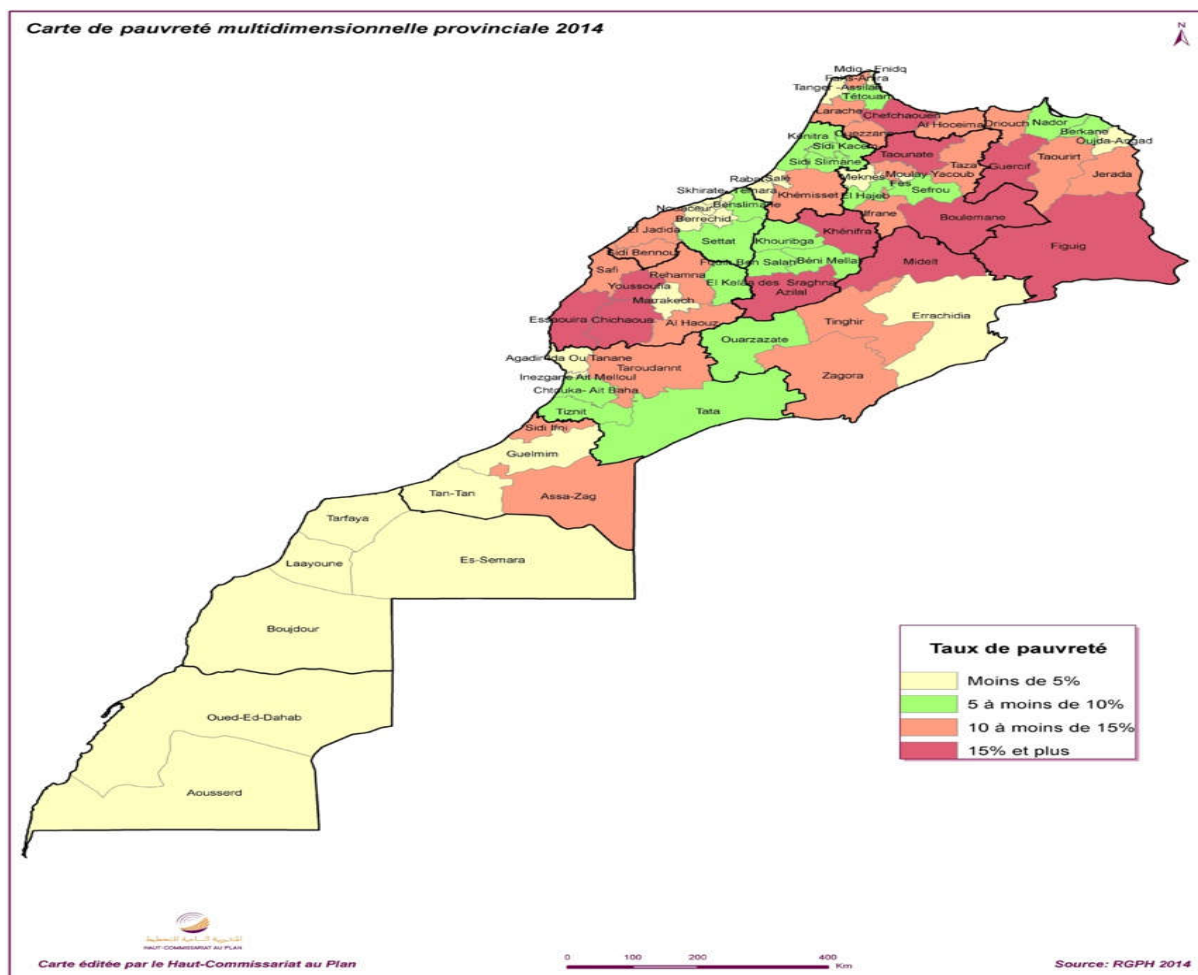
Le tableau ci-dessus, soulève plusieurs remarques. D'abord, il est important de souligner la baisse de la pauvreté durant les dix dernières années. Ceci est dû notamment aux différents efforts de la part des pouvoirs publics. Cependant, le phénomène persiste toujours et concerne toutes les régions. Le tableau montre également que la pauvreté multidimensionnelle est un phénomène qui touche particulièrement le milieu rural. Au sein des régions, le taux de pauvreté varie d'une province à l'autre et d'une commune à l'autre.

Afin d'éradiquer ce phénomène, plusieurs programmes sectoriels ont été mis en place pour désenclaver le monde rural. Il s'agit notamment du programme national des routes rurales, programme national d'électrification rurale, programme d'alimentation groupée en eau potable en milieu rural. Il s'agit également des programmes de projets

<sup>204</sup>Rapport du CESE "Réussir la transition vers des villes durables", décembre 2017. (p. 8).

de développement visant les zones de montagne ou encore l'initiative nationale de développement humain visant en particulier les communes pauvres. Une stratégie de développement rural est également mise en place. Tous ces éléments montrent que le monde rural est loin d'être négligé. Cependant, au niveau des résultats, le constat est accablant. Selon le CESE « Il est vrai que des efforts louables ont été déployés par les pouvoirs publics en matière de développement de l'espace rural en général (y compris les zones montagneuses), mais les projets et programmes du développement réalisés ont été souvent conçus, sans une vision intégrée ni des approches adaptées aux particularités de ces zones. [...] Les programmes et projets de développement des zones montagneuses se sont focalisées d'avantage sur les infrastructures que sur les impacts sur la vie des citoyens"<sup>205</sup>.

**Carte n° 3 : Carte de pauvreté multidimensionnelle provinciale en 2014**



Source : HCP.

<sup>205</sup>Rapport du Conseil ESE, "Le développement rural : Espace des zones montagneuses" ; Opt. Cit. (pages 7 et 24).

Au-delà des efforts de l'Etat, la question du développement rural et de la lutte contre la pauvreté est aussi au cœur des actions des associations locales et des organisations non gouvernementales (ONG) appuyées par les bailleurs de fonds en dehors du pays.

Au Maroc, comme dans la plupart des pays d'Afrique, la lutte contre la pauvreté est un des enjeux du développement local. Mais, comme le note Emmanuel MATTEUDI<sup>206</sup>, c'est surtout la question de repenser le phénomène qui se pose aujourd'hui. D'où la question de la démarche à suivre. Il est également question de penser les mécanismes d'intervention des collectivités territoriales. Face à cette situation marquée par le creusement des inégalités et la persistance de la pauvreté, la nouvelle réforme territoriale n'a pas négligé l'importance d'un nouvel effort pour une tentative de rééquilibrage entre les différentes régions. Au-delà du renforcement institutionnel des collectivités territoriales, la région est consacrée comme nouvel échelon intermédiaire entre l'Etat et les autres collectivités territoriales.

## **EN GUISE DE CONCLUSION**

La métropolisation est perçue comme un ensemble de processus favorisant la concentration des populations et des activités dans les plus grands ensembles urbains, seuls capables d'offrir une masse critique d'attributs devenus décisifs : diversité et taille de marché du travail, accès à un ensemble complet de services aux entreprises, connexion aux réseaux de transport, de communication, de recherche. Petite bourgade au début du XX<sup>e</sup> siècle, Casablanca est devenue une métropole de près de plus de trois millions d'habitants actuellement, premier centre urbain du Maroc et incontestablement son poumon économique. Dans le fonctionnement de l'économie et de l'espace marocain, la métropole Casablancaise occupe une place particulière. Elle est le point de convergence de la vie économique nationale et se maintient au sommet de la hiérarchie des centres industriels du pays. Ainsi, son pouvoir de commandement et de décision est quasi-absolu bien que la localisation des activités s'inscrit dans une nouvelle tendance en faveur des nouveaux pôles régionaux. Ce qui ouvre de nouvelles perspectives pour la diffusion de la dynamique économique pour le reste du pays. C'est l'objectif attendu de la nouvelle réforme territoriale communément appelée régionalisation avancée.

---

<sup>206</sup>MATTEUDI E. (2012) « Les enjeux du développement local en Afrique ou comment penser la lutte contre la pauvreté » Opt. Cit.

## CONCLUSION CHAPITRE I

Bien que les villes soient la facette la plus visible et la plus importante du phénomène de l'agglomération économique, la question de leur localisation a néanmoins été laissée de côté. A la lumière des travaux de l'économie géographique, nous avons tenté de cerner le phénomène de concentration poussant à des inégalités entre différentes régions. Il s'agit également d'évoquer les facteurs et les forces centripètes et centrifuges qui sont à la base de la répartition au sein d'une même région et surtout au sein d'une aire métropolitaine. Au Maroc, c'est l'axe atlantique qui a un pouvoir d'attraction de plus en plus manifeste. Au sein de cet axe, c'est la métropole casablancaise qui a su tirer profit de son avantage initial malgré une certaine dynamique en faveur des autres grandes villes. Ces éléments, très importants, sont au cœur de la nouvelle conception des régions au Maroc. Ainsi, la Commission Consultative sur la régionalisation, n'a pas négligé ces données qui structurent l'espace marocain. Afin de procéder au nouveau découpage régional, deux domaines ou espaces sont définis par la commission. Le premier domaine "atlantique, méditerranéen et intermédiaire" concentre à lui seul en 2004, 87% de la population nationale sur seulement 27% de la superficie totale du territoire national contre respectivement 13% et 73% pour le second domaine dit "semi-désertique et saharien". L'objectif étant de mettre en place de nouvelles entités viables et capables de relever les défis de développement économique qui passe nécessairement par la réduction des inégalités économiques, sociales et territoriales qui ont tendance à se creuser comme nous le verrons par la suite.

**CHAPITRE II**

**LA REGIONALISATION AVANCEE, POUR UNE  
RELANCE DU PROCESSUS DE LA  
DECENTRALISATION**

## INTRODUCTION CHAPITRE II

Pour Jacques BAGUENARD<sup>207</sup>, la réalisation de la décentralisation est subordonnée au respect de trois conditions : Elle implique en premier lieu, la détermination d'une sphère de compétences spécifiques au bénéfice des collectivités territoriales. En second lieu la réalisation de la décentralisation suppose que ces activités propres soient exercées par des autorités locales indépendantes du pouvoir central qui peine à accepter la concurrence des collectivités. La réalisation de la décentralisation exige en troisième lieu, une gestion autonome des autorités locales relative pour leurs propres affaires malgré l'existence de certaines difficultés, notamment d'ordre financier. Autrement dit, la libre administration et le transfert de compétences sont deux éléments importants pour une décentralisation réussie. La nouvelle réforme adoptée au Maroc, à savoir la régionalisation avancée, est axée autour de ces deux grands piliers de l'autonomie locale. D'un point de vue institutionnel, la nouvelle réforme de la Constitution met en avant la régionalisation avancée comme fondement de l'organisation territoire du Royaume. Les organes des collectivités territoriales sont renforcés et surtout que la libre administration des affaires locales est inscrite pour la première fois dans le nouveau texte constitutionnel (Section 1). Mais, celle-ci ne peut pas être conçue en l'absence d'une clarification des compétences transférées aux collectivités territoriales. C'est l'aspect fonctionnel de la réforme (Section 2).

---

<sup>207</sup>BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation » Que sais-je ? 7<sup>e</sup> édition.

## **SECTION I**

### **LA REGIONALISATION AVANCEE, UNE REFORME INSTITUTIONNELLE**

Généralement, la décentralisation s'identifie «à la revendication en faveur d'une plus grande autonomie locale»<sup>208</sup>. Cette autonomie nécessite une marge de liberté d'action pour les collectivités territoriales. Dans un monde globalisé, les collectivités locales sont de plus en plus en quête d'une certaine autonomie et de liberté. Ainsi, le principe de la libre administration est devenu un élément important qui permet la mise en œuvre de la décentralisation<sup>209</sup>. Il en permet la mise en œuvre. Outre ce principe dont le législateur a fixé les règles d'application, le renforcement constitutionnel des collectivités territoriales passe par la consécration de la décentralisation et de la régionalisation comme fondements de l'organisation territoriale du Maroc mais aussi par le renforcement de leurs organes (Paragraphe 1). Au-delà de ces éléments, l'émancipation de la décentralisation ne peut pas être concevable en l'absence d'une liberté d'action des collectivités. Pour Jacques FERSTENBERT et al<sup>210</sup>., le principe de la libre administration est considéré comme un élément constitutif de la décentralisation. C'est lui qui en permet la mise en œuvre. La consécration d'un tel principe est désormais acquise. Ce qui peut être considéré comme étant une des mesures phares de la nouvelle réforme et un pas non négligeable dans l'histoire de la décentralisation marocaine (Paragraphe 2).

#### **PARAGRAPHE I**

### **LA REGIONALISATION AVANCEE ET LE NOUVEAU CADRE CONSTITUTIONNEL**

Afin de donner un nouveau souffle à la décentralisation, plusieurs nouvelles sont annoncées par la nouvelle Constitution. Il s'agit d'éléments importants pour donner un nouvel élan pour le processus de la décentralisation et à l'émancipation des collectivités décentralisées. La consécration de la décentralisation et de la régionalisation comme fondements de la nouvelle organisation territoriale du pays et la reconnaissance des

---

<sup>208</sup>BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation... Opt. Cit. (p. 8).

<sup>209</sup>FERSTENBERT J., PRIET F., QUILICHINI P. « Droit des collectivités territoriales » Editions DALLOZ, 2009. (p. 21).

<sup>210</sup>Idem, (p. 21).

collectivités territoriales sont considérés comme une sorte de protection de la décentralisation et de régionalisation comme choix irréversible. Mais au-delà de cet apport constitutionnel, l'expérience marocaine en matière de décentralisation appelle à un renforcement des organes des collectivités territoriales. Bien que la décentralisation communale a beaucoup évolué, les autres collectivités territoriales étaient surtout affaiblies par l'absence d'un réel pouvoir exécutif.

## **I- LA REGIONALISATION AVANCEE, UN CHOIX IRREVERSIBLE**

Dans un monde globalisé, la décentralisation est devenue un choix inévitable pour un pays comme le Maroc. La Constitution votée en 2011 a donné une très grande importance à la protection d'un tel processus tout en mettant en avant le rôle que peuvent jouer les régions comme nouveaux territoires de développement économique. La décentralisation et la régionalisation sont désormais irréversibles pour le Royaume. Dorénavant, l'organisation décentralisée du pays ainsi que la protection des collectivités territoriales sont affirmées par la loi suprême.

### **1- La consécration constitutionnelle de la réforme**

L'affirmation constitutionnelle de l'organisation décentralisée du Royaume : Au Maroc, toutes les Constitutions contiennent des dispositions relatives aux personnes publiques décentralisées. En effet, la consécration de l'existence des collectivités locales remonte à 1962 avec la première Constitution du Maroc indépendant. Depuis 2011, la notion de décentralisation est renouvelée par la nouvelle Constitution<sup>211</sup>. Celle-ci place désormais, et pour la première fois, la décentralisation parmi les valeurs fondatrices du Royaume. L'alinéa 4 du premier article de la Constitution stipule que « L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée ». Il s'agit d'un saut qualitatif, accompli récemment en France, soit trente ans après les lois de décentralisation de 1982, lors de la révision constitutionnelle du 17 mars 2003. Affirmer que l'organisation du Royaume est décentralisée est d'une grande importance. Au-delà de la réponse apportée aux différents souhaits de diversité, il s'agit d'une reconnaissance qui offre à la décentralisation une place symbolique du fait de son classement parmi les principes fondamentaux de l'Etat. Il s'agit aussi d'affirmer que le Royaume est un Etat unitaire et non un Etat fédéral ou autonome. Au Maroc, les liens entre le caractère

---

<sup>211</sup>Dahir n° 1-11-91 29juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution. (Bulletin Officiel, n°5964 bis du 30 juillet 2011).

décentralisé et l'unité de l'Etat sont indissociables. D'ailleurs, l'un des dix grands axes qui ont guidé la nouvelle réforme de la Constitution, comme l'a annoncé le Roi Mohamed VI, consiste en « la consécration constitutionnelle du Maroc uni des Régions, un Maroc fondé sur une décentralisation élargie, vouée à la démocratie et dédiée au développement humain, durable et intégré, dans le cadre de l'unité de l'Etat et de la nation, de l'intégrité territoriale et dans le respect des principes d'équilibre et de solidarité nationale et régionale »<sup>212</sup>. C'est le cas pour tous les Etats dits unitaires. Michel VERPEAUX l'a souligné également concernant l'affirmation du caractère décentralisé de la France<sup>213</sup>. Cet apport constitutionnel est surtout synonyme de protection de la décentralisation<sup>214</sup>. Ainsi, pour Pierre SADRAN, l'introduction dans le texte constitutionnel du vocable fort et héroïque de « République décentralisée », inventé par Jean-Pierre RAFFARIN, a mis en avant une rupture radicale dans le processus de décentralisation. Et d'ajouter que la constitutionnalisation d'une telle formulation « vise à s'opposer à d'éventuelles tentatives de recentralisation, ou du moins de cantonnement trop étroit de la libre administration des collectivités territoriales dans les limites fixées par les gardiens du temple républicain »<sup>215</sup>. Outre le caractère décentralisé du Royaume, la nouvelle Constitution a également consacré le choix de la régionalisation avancée comme fondement de l'organisation territoriale au Maroc. Avant d'être inscrite dans la Constitution, il est important de souligner que la régionalisation avancée est l'un des éléments qui ont déclenché la révision constitutionnelle de 2011. L'annonce de celle-ci intervient au lendemain de la remise du rapport de la commission consultative sur la régionalisation avancée<sup>216</sup> (CCR). La régionalisation aurait pu être instaurée moyennant une loi comme c'est le cas en France avec les lois de la décentralisation depuis le début des années 1980<sup>217</sup>. Mais les autorités suprêmes ont en décidé autrement. Le Roi Mohamed VI, dans son discours du

---

<sup>212</sup> Discours royal du 17 juin 2011 à l'occasion de l'annonce des réformes constitutionnelles.

<sup>213</sup> VERPEAUX M. « Droit des collectivités territoriales », 2005, 1<sup>ère</sup> édition. Presses Universitaires de France.

<sup>214</sup> BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation » Que sais-je ? 7<sup>e</sup> édition. (Opt. Cit.)

<sup>215</sup> SADRAN P. (2015) « La république territoriale : Une singularité française en question », La documentation Française (page 37).

<sup>216</sup> La CCR est nommée le 3 janvier 2010. Elle est constituée de différentes personnalités de divers horizons. Elle avait pour mission de faire des propositions sur la réforme territoriale. Elle a remis son rapport la veille du discours royal du 9 mars 2011 dans lequel le Roi Mohamed VI a annoncé la révision de la constitution. Le rapport est consultable sur le site suivant : [www.regionalisationavancee.ma](http://www.regionalisationavancee.ma).

<sup>217</sup> L'introduction de la régionalisation dans la Constitution française date de la révision de 2003.

9 mars 2011, à l'occasion du lancement de la réforme constitutionnelle, a évoqué la proposition de la CCR qui consiste en la possibilité d'instaurer la régionalisation avancée au moyen d'une loi dans le cadre institutionnel actuel, en attendant que mûrissent les conditions de sa constitutionnalisation. Au vu des progrès réalisés en matière de démocratie, le Roi Mohamed VI estime que « le Maroc, est apte à entamer la consécration constitutionnelle de la régionalisation avancée ». Désormais, le caractère décentralisé de l'organisation territoriale du Royaume est indissociable de la régionalisation avancée comme le stipule l'article premier de la Constitution dans son alinéa 4 « L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée ». C'est ainsi que la nouvelle Constitution met en avant la collectivité régionale<sup>218</sup>. Désormais, la région est au cœur du processus de décentralisation. Comme nous le verrons par la suite, des dispositifs très importants en faveur de la région sont également mis en avant. La constitutionnalisation du suffrage universel direct comme mode de scrutin pour élire les conseillers régionaux est d'une importance capitale pour l'émancipation de la démocratie locale (Article 135 alinéa 3). En dehors de cette mesure, la révision concertée du découpage régional et la réduction du nombre des régions est de nature à renforcer l'échelon régional. Certes, la région occupe désormais une place importante dans les nouveaux dispositifs constitutionnels mais aussi juridiques à travers la nouvelle loi organique. Mais, il ne faut pas oublier qu'une décentralisation et une régionalisation réussies supposent également un renforcement des autres collectivités. La nouvelle Constitution, relayée par les lois organiques, comporte un certain nombre de dispositifs en faveur des collectivités locales quelque soit leur catégorie. Plusieurs principes fondamentaux sont dorénavant reconnus en faveur des collectivités décentralisées en vue de leur émancipation. Le renforcement et l'encadrement des compétences, la libre administration et l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre ainsi que l'introduction du contrôle des collectivités territoriales par le juge administratif constituent, entre autres, des éléments très importants pouvant renforcer l'autonomie locale. Nous reviendrons tout au long de ce travail de recherche sur ces nouveaux

---

<sup>218</sup>Les articles du Titre IX font tous ressortir ce nouveau poids de l'échelon régional par rapport aux échelons provincial et communal. La région est évoquée séparément de la commune et de la province dans la quasi-totalité des articles. Elle est désignée par son nom « La région » alors que la commune et la province sont évoquées par l'expression « autres collectivités territoriales ».

principes et leur pertinence ainsi que leurs limites. Toutefois, quelques nouvelles mesures constitutionnelles méritent d'être explicitées. Il s'agit en l'occurrence de clarifier la notion de « collectivité territoriale » qui est désormais employée à la place de l'expression « collectivité locale » d'une part, et d'autre part, mettre en avant la reconnaissance de la personnalité morale des collectivités territoriales par la loi suprême.

## **2-Les collectivités territoriales et la nouvelle Constitution**

Depuis les années 1960, le cadre juridique et territorial des collectivités territoriales a subi des évolutions importantes dans la perspective de leur confirmation en tant que partenaire à part entière de l'Etat central. Du point de vue constitutionnel, la nouvelle réforme de la loi suprême a profondément modifié la Constitution de 1992 révisée en 1996. Même si cette dernière a consacré entièrement son Titre XI aux collectivités locales, il est important de noter que la nouvelle réforme constitutionnelle a apporté un enrichissement considérable aux dispositions liées aux entités locales. Plusieurs articles ont été complétés et de nouveaux articles ont été introduits<sup>219</sup>. Désormais le Titre IX de la nouvelle Constitution fixe les grands fondements et principes pouvant relancer le processus de la décentralisation dans le Royaume (Annexe n°2). L'une des nouveautés de la nouvelle loi constitutionnelle consiste en l'utilisation du terme « collectivités territoriales » pour la première fois en remplacement du terme « collectivités locales » utilisé auparavant. Cette nouveauté terminologique est également constatée en France depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Si l'expression de « collectivités locales » a pour avantage la séparation entre ce qui relève du « national » et ce qui relève du « local », l'expression « collectivités territoriales », quant à elle, met l'accent sur un élément important de leur définition, en l'occurrence, le territoire. D'où la préférence de recourir à la seconde expression<sup>220</sup>. Ce remplacement de l'adjectif « locales » par l'adjectif « territoriales » place le territoire au centre de la définition et de l'action des collectivités<sup>221</sup>. Mais au-delà de cette modification

---

<sup>219</sup> Le Titre XI de l'ancienne Constitution ne contient que trois articles alors que dans la nouvelle réforme de 2011, douze articles sont désormais consacrés aux collectivités territoriales dans son Titre IX. La nouveauté de la Constitution adoptée récemment est qu'elle prévoit pour la première fois une loi organique pour l'encadrement des collectivités.

<sup>220</sup> VERPEAUX M. (2005) « Droit des collectivités territoriales », Opt.Cit.

<sup>221</sup> VERPEAUX M. « Quel territoire politique pertinent ? Le point de vue de juriste », dans BIDEGARAY Ch., CADIOU S. et PINA Ch. (2009) « L'élu local aujourd'hui », PUG. Pp. 41-57. (p. 41).

terminologique, qui a le mérite d'assurer une harmonisation du statut des collectivités territoriales par rapport à plusieurs Etats partenaires, la loi constitutionnelle de 2011 reprend les mêmes échelons qu'auparavant. Selon l'article 135 (alinéa 1) « Les Collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes ». Le présent article, dans son alinéa 4, laisse au législateur la liberté de créer des collectivités territoriales, et stipule qu'au-delà de ces trois catégories « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ci-dessus ». Toutefois, la notion de « collectivité territoriale » évoque trois éléments essentiels et qui sont communs à toutes les différentes catégories de collectivités territoriales. Il s'agit d'éléments qui constituent son identité à savoir : un nom, un territoire et une population. Chaque collectivité possède un nom dont l'origine est en corrélation forte avec son existence même. C'est le nom qui permet de reconnaître et de distinguer les différentes collectivités. Outre le nom, chaque collectivité est circonscrite par des limites géographiques. Il ne peut y avoir de collectivité territoriale en l'absence d'un territoire sur lequel sont exercées ses attributions. Enfin, la population constitue le troisième élément permettant d'identifier une collectivité territoriale. C'est le nombre d'habitants qui est déterminant pour fixer les règles financières, fiscales, électorales... Au Maroc, les collectivités territoriales représentent donc trois échelons superposés repris par la nouvelle Constitution tout en remplaçant l'expression « Collectivités locales » par « collectivités territoriales »<sup>222</sup>. Ainsi, actuellement, le territoire national, s'étendant sur une superficie de plus de 710 000 Km<sup>2</sup>, est découpé en douze régions, 75 préfectures et provinces et 1503 communes dont 1282 communes rurales. Les différents textes emploient les deux termes<sup>223</sup>. Pour une question d'harmonie nous retenons le terme « collectivité territoriale » pour la suite de ce travail. Outre cette terminologie, qui n'est pas sans grande importance, la nouvelle Constitution a veillé à l'affirmation de la personnalité morale des collectivités territoriales. Au Maroc, la reconnaissance de la personnalité morale ne date pas d'aujourd'hui. Celle-ci était déjà inscrite dans les lois

---

<sup>222</sup>Il faut noter que cette notion est déjà présente bien avant l'arrivée de la constitution dans la définition des communes par loi n° 78-00 portant charte communale (B.O. du 21 novembre 2002). Son article premier (al. 1) stipule : « Les communes sont des collectivités territoriales des doit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

<sup>223</sup>Dans tous les textes antérieurs le terme « collectivités locales » est utilisé alors que celui de « collectivités territoriales » ne fait son apparition que depuis l'arrivée des réformes actuelles dont la révision de la Constitution constitue un point de départ.

relatives à l'organisation des collectivités communales<sup>224</sup>, préfectorales, provinciales<sup>225</sup> et régionales<sup>226</sup>. Elle est considérée par Virginie DONIER comme l'un des éléments caractéristiques de la décentralisation dans la mesure où elle « permet d'être sujet de droits et d'obligations, de disposer d'un patrimoine propre et de compétences spécifiques »<sup>227</sup>. Désormais, la personnalité morale est affirmée par la Constitution<sup>228</sup>. Cette constitutionnalisation est d'autant plus importante que la personnalité morale est aussi au cœur de la décentralisation dans sa définition par rapport à la centralisation. Ainsi, selon Ibrahima DIALLO<sup>229</sup>, la différence entre la décentralisation et la centralisation, comme deux systèmes d'organisation, consiste en la reconnaissance, par la première, de la personnalité morale à des structures différentes de l'Etat en leur accordant un pouvoir de décision autonome pour gérer leurs activités contrairement à la seconde qui ne reconnaît aucune existence juridique aux collectivités territoriales. C'est donc cette reconnaissance et ce partage de pouvoir de décision, entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui marquent la rupture avec la centralisation déjà qualifiée par Alexis DE TOCQUEVILLE comme « une œuvre de l'Ancien Régime »<sup>230</sup>. Si la décentralisation accorde une certaine liberté aux collectivités territoriales de s'administrer librement dans le respect des lois nationales, la centralisation, quant à elle, signifie l'existence d'une certaine unité dans l'élaboration des normes qui sont exécutées de manière uniforme<sup>231</sup>. C'est vrai que la personnalité morale reste insuffisante pour la définition de la décentralisation. Mais, elle a aussi le mérite de constituer une rupture « juridique et politique importante par rapport à la déconcentration »<sup>232</sup>. Selon les lois organiques relatives aux collectivités territoriales récemment adoptées<sup>233</sup>, toutes les collectivités territoriales, qu'elles soient

---

<sup>224</sup> Article premier de la loi n° 78-00 portant charte communale.

<sup>225</sup> Article premier de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

<sup>226</sup> Article premier de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

<sup>227</sup> DONIER V. (2014) « Droit des collectivités territoriales », Dalloz. (p. 2).

<sup>228</sup> Selon l'alinéa 2 de l'article 135 de la nouvelle loi constitutionnelle, les collectivités territoriales « constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires ».

<sup>229</sup> DIALLO I. (2007) « Droit des collectivités territoriales au Sénégal », Opt. Cit. (p. 14).

<sup>230</sup> Cité par Thierry VIEILLE (2001) « C'est quoi la décentralisation ? », ODIN éditions. (p. 19).

<sup>231</sup> KADA N. (2010) « Les collectivités territoriales dans l'union européenne : vers une Europe décentralisée ? » Presses universitaires de Grenoble (p.7).

<sup>232</sup> BODINAU P. et VERPEAUX M., Opt. Cit. (p.4).

<sup>233</sup> Contrairement à l'article 146 de la nouvelle Constitution qui a prévu une seule loi organique sur la régionalisation, trois lois organiques – chacune correspondant à une catégorie de collectivités territoriales – ont été adoptées. (Lois publiées au « Bulletin Officiel » n°6380 du 23 juillet 2015).

communales<sup>234</sup>, préfectorales et provinciales<sup>235</sup> ou régionales<sup>236</sup>, correspondant aux trois niveaux de l'organisation territoriale, jouissent de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Outre ces éléments qui visent la protection des collectivités décentralisées, la nouvelle réforme a également tenu à encadrer les relations entre les collectivités territoriales. Tout en mettant en avant la collectivité régionale, la nouvelle Constitution veille à ce que les collectivités territoriales soient indépendantes les unes des autres. Le principe de « non tutelle » entre les différentes catégories de collectivités territoriales lors de l'exercice de leurs compétences est désormais consacré. Au-delà de l'apport constitutionnel, les collectivités territoriales ont besoin d'organes forts pour l'exercice du pouvoir au niveau local.

## **II-LE RENFORCEMENT DES ORGANES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

L'encadrement du statut des entités territoriales par la Constitution ne saurait en aucun cas être suffisant pour l'effectivité de la décentralisation. Ainsi, l'émancipation des collectivités territoriales passe également par le renforcement des conseils élus et par la reconnaissance d'un pouvoir exécutif aux élus pour exercer leurs attributions.

### **1- Le renforcement des conseils des collectivités territoriales**

Concernant les organes des collectivités territoriales, la nouvelle réforme s'est montrée innovante. La réforme constitutionnelle de 2011 a évoqué, pour la première fois, le mode de désignation des conseils communaux et régionaux<sup>237</sup>. Le suffrage universel direct est désormais la règle de désignation pour les deux catégories de collectivités. En effet, l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, constitue une nouveauté qui annonce la volonté de renforcer l'échelon régional. Une volonté qui s'opère également au niveau de la consécration constitutionnelle du rôle prééminent de la région par rapport aux autres collectivités territoriales en matière du développement économique et de l'aménagement du territoire ainsi que la suppression de la tutelle entre les différentes collectivités territoriales<sup>238</sup>. Certes, le suffrage universel est une mesure très importante en matière de décentralisation. Mais, il faut le reconnaître,

---

<sup>234</sup>Article 2 de la loi organique n°113-14 relative aux communes (Dahir n°1.15.85 du 7 juillet 2015).

<sup>235</sup>Art. 2 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces (Dahir n°1.15.84 du 7/7/2015).

<sup>236</sup>Article 3 de la loi organique n°111-14 relative aux régions (Dahir n°1.15.83 du 7 juillet 2015).

<sup>237</sup>Article 135 al. 3 de la nouvelle constitution.

<sup>238</sup> Idem article 143 al. 2.

c'est la mise en œuvre de ce mode de désignation des élus locaux qui pourrait jouer un rôle important en matière du pouvoir local. L'expérience marocaine montre une grande faiblesse en matière de la démocratie locale. Nous y reviendrons par la suite. Outre cette mesure, le nouveau texte constitutionnel veille également à ce que l'ensemble des collectivités territoriales puissent exercer leurs attributions. Ainsi, plusieurs éléments importants sont garantis par la force de la loi suprême. Premièrement, les collectivités territoriales disposent dorénavant, « dans le domaine de leurs compétences respectives et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions »<sup>239</sup>. Cette garantie du pouvoir réglementaire pour les régions et les autres collectivités territoriales pourrait également être interprétée comme étant une garantie contre les empiètements de l'Etat en délimitant des domaines de compétences propres aux différentes catégories de collectivités territoriales et en précisant les compétences qui font, ou susceptibles de faire, l'objet d'un partage entre l'Etat et ces collectivités. Outre cette organisation des relations verticales, la délimitation des champs d'attribution et du cadre territorial de leur exercice serait synonyme d'une garantie contre les empiètements horizontaux entre différents échelons décentralisés. Concernant la formulation du texte constitutionnel qui évoque l'exercice des attributions, il est ici important de souligner une différence de la formule utilisée par le fameux article 72 de la constitution en France qui parle de « la mise en œuvre » et non de « l'exercice » des compétences. Par cette formule, selon Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL<sup>240</sup>, le constituant a, bien entendu, préservé l'unilatéralité traditionnelle de la détermination des attributions». Pour définir le pouvoir réglementaire, la Constitution marocaine évoque l'exercice des attributions. Contrairement aux Etats fédérés où les compétences locales relèvent de la loi suprême, il s'agit là d'une caractéristique d'un Etat unitaire décentralisé où les compétences des collectivités locales restent « déterminées en application de la loi et ne procèdent pas directement de la loi constitutionnelle<sup>241</sup>. Ce qui est justement le cas des collectivités marocaines fortement dépendantes de l'Etat voire même dominées par ce dernier comme le

---

<sup>239</sup> Idem article 140, al. 2.

<sup>240</sup>ROMBAUTS-CHABROL T. (2014) « L'intérêt public local », Thèse de doctorat, Faculté de droit de Montpellier (p. 119).

<sup>241</sup>JANICOT L. (2004) « Réflexions sur la notions de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », AJDA, 1574 Cité par ROMBAUTS-CHABROL T. (2014) « L'intérêt public local », Opt . Cit. (p.83).

constate Mohamed-Amine BENABDALLAH. Ce dernier suppose qu'il y a « une domination du centre qui se justifie par le fait que celui-ci (l'Etat) est le dépositaire ou, plutôt, le gardien de l'unité nationale et que le territoire national dans son ensemble est propriété de l'Etat, étant entendu que les collectivités locales n'exercent que les attributions que le législateur a bien voulu leur concéder »<sup>242</sup>. Le législateur précise que le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales concerne les décisions des conseils élus tout en fixant les modalités de son exercice. Ainsi, la loi organique relative à l'organisation communale stipule que « le président du conseil communal exerce, après délibérations du conseil, le pouvoir réglementaire à travers les arrêtés publiés<sup>243</sup> dans le « Bulletin officiel » des collectivités territoriales »<sup>244</sup>. Les mêmes termes évoqués ici, sont repris par les lois organiques relatives à l'organisation des collectivités préfectorales et/ou provinciales et des collectivités régionales.<sup>245</sup> Il s'agit ici d'une définition claire, précise et très limitée du « pouvoir réglementaire » comme l'un des principes qui ont été introduits par le texte constitutionnel. Ce dernier a apporté une nuance importante en le limitant aux attributions des collectivités dans le cadre de leur ressort territorial. Ceci, tenant compte des précisions apportées par les lois organiques, est de nature à couper la route à toutes interprétations de la reconnaissance constitutionnelle de ce principe qui a été longtemps délicate. C'est le cas en France, où le pouvoir réglementaire est « nommé sans qu'il soit défini » suivant les propos de Géraldine CHARVIER<sup>246</sup> qui note que cette consécration a suscité un « assez long débat ». Elle considère que ce manque de précision, serait lié « à la crainte d'un

---

<sup>242</sup>BENABDALLAH M-A. (2003) « Mélanges offerts au professeurs Jacques Moreau ..... », (Opt. Cit. (P. 3)). Avec ces propos l'auteur a décrit une certaine situation qui a prévalu depuis les débuts de la décentralisation marocaine et avant la réforme de la charte communale 2002 et la promulgation de la loi 79-00 relative à la collectivité préfectorale et provinciale. Les évoquer ici, c'est pour mettre en avant l'unité de l'Etat et la crainte de ce dernier vis-à-vis de la montée du pouvoir local. Avec la nouvelle réforme, les choses ont beaucoup évolué et notamment avec la constitutionnalisation de la libre administration désormais acquise.

<sup>243</sup>Sont concernés les arrêtés suivants : les arrêtés réglementaires des présidents des collectivités et les arrêtés relatifs à l'organisation et à la fixation des attributions de leurs administrations. Mais aussi, les arrêtés fixant les tarifs des rémunérations pour les services rendus ainsi que ceux liés aux délégations ainsi que les états comptables et financiers. Voir respectivement pour la commune, la préfecture et la province ainsi que pour la région la région, l'article 277 de la loi 113-14, l'article 212 de la loi 112-14 et l'article 251 de la loi 111-14).

<sup>244</sup> Article 95 de la loi 113-14 relative à l'organisation communale.

<sup>245</sup> Respectivement, il s'agit de l'article 96 de la loi 112-14 et de l'article 102 de la loi 111-14.

<sup>246</sup>CHARVIER G. (2010) « Les nouveaux mots de la décentralisation ; analyse rhétorique d'une réforme », Dans PAVIA M-L. (S s. dir.) « Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ? », L'Harmattan pp. 149-160 ; (p.157).

dépassement de l'Etat unitaire»<sup>247</sup>. Après plusieurs années de régionalisation en France, le pouvoir réglementaire local demeure encore une question en suspens et inachevée<sup>248</sup> dans la mesure où « l'émancipation juridique des collectivités locales n'a pas abouti à leur donner une réelle autonomie dans la conception des politiques dont elles ont reçu la charge, conception qui reste centralisée et cloisonnée »<sup>249</sup>. En dehors, des organes délibérants, l'émancipation de la décentralisation nécessite un renforcement des exécutifs locaux. C'est d'ailleurs l'une des principales nouveautés de la réforme. Sans réel pouvoir exécutif la décentralisation demeure une coquille vide.

## **2- Le pouvoir exécutif des collectivités territoriales**

A la veille de la réforme de la charte communale de 1976, et compte tenu de l'importance du pouvoir exécutif en matière de décentralisation, le Roi HASSAN II avait annoncé son intention pour l'élargissement des attributions et des responsabilités des élus et l'octroi des moyens nécessaires au contrôle des réalisations locales.<sup>250</sup> Cette intention avait marqué fortement le texte promulgué en septembre 1976. La promotion du président du conseil communal au détriment de l'autorité locale était l'un des éléments forts de la réforme. La réforme de 1976 a été l'occasion pour renforcer les pouvoirs de la commune alors que les autres échelons sont dépourvus d'un pouvoir exécutif comme nous l'avons souligné auparavant. Pour pallier aux insuffisances des anciens textes, la nouvelle réforme tient à traiter uniformément les exécutifs locaux. Ainsi, les attributions des présidents des conseils préfectoraux, provinciaux et régionaux sont désormais alignées sur celles des présidents des conseils communaux. Ce qui devrait mettre fin à la situation de dédoublement fonctionnel des Walis et des Gouverneurs. Les présidents des conseils locaux, quelque soit la catégorie de collectivité territoriale<sup>251</sup>, « exécutent les délibérations et les décisions des conseils et prennent

---

<sup>247</sup> Idem, (p. 159).

<sup>248</sup> LONG M. et MULLER I. (2016) « Du rapport Guichard à la loi NOTRe : 40 ans de propositions de réforme territoriale » dans STECKEL-ASSOUERE (ss. Dir.) « La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles », L'Harmattan (pp. 29-39). P. 35.

<sup>249</sup> PIRON M. (2006) « Rapport d'information n°2881 sur l'équilibre des pouvoirs », Assemblée nationale (p.326). Cité par LONG M. et MULLER I. (2016) « Du rapport Guichard au... », Opt. Cit. (p. 35).

<sup>250</sup> Discours royal du 9 juillet 1975.

<sup>251</sup> Concernant les conseils communaux quelques exceptions sont à évoquer. Ainsi, certaines attributions qui relèvent du président de la commune de Rabat peuvent être exercées par le gouverneur ou sont représentant (article 111 de la loi 113-14). Les communes des *Mechouars* où siègent les palais royaux font également l'objet d'exception. Ce sont les Pachas qui exercent les attributions des présidents des conseils communaux (article 113 de la loi 113-14).

toutes les mesures nécessaires à cet effet »<sup>252</sup>. Ils sont ordonnateurs des recettes et des dépenses et dirigent les services administratifs des collectivités et exercent le pouvoir réglementaire conformément aux dispositions de la Constitution<sup>253</sup>. Malgré une supériorité de l'assemblée, garantie par le législateur, cette supériorité reste relative. Celle-ci, selon Bertrand FAURE<sup>254</sup>, « peut paraître sans valeur dans le régime local puisque la pratique en a dépassé les lettres [...] l'évolution contemporaine de la décentralisation a conduit au renforcement du régime monocratique local qui fait du chef de l'exécutif le réel auteur de la politique de la collectivité ». A travers la préparation des délibérations, la fixation de l'ordre du jour de l'assemblée dont il est président, le chef de l'exécutif est « en position d'exercer son influence »<sup>255</sup> à l'égard de l'assemblée. D'où l'importance de la collaboration de ces deux organes. Contrairement aux textes précédents, le vote public est retenu comme règle pour l'élection des présidents des conseils locaux, les vice-présidents<sup>256</sup> ainsi que tous leurs organes<sup>257</sup>. Cette nouvelle mesure a pour objectif d'apporter une visibilité en matière de constitution des organes des collectivités territoriales en mettant fin aux lacunes liées au vote secret. Mais, elle reste encore insuffisante pour mettre fin à certains dysfonctionnements qui ont marqué récemment la constitution des exécutifs locaux, tel l'achat des voix, l'absence de neutralité des autorités... Pour les communes on ne pourrait pas s'attendre à un changement radical de ces pratiques et les notables locaux continueront à mettre la main sur les exécutifs communaux ce qui en rend l'accès verrouillé. Pour les préfectures et provinces, le fait que l'essentiel des attributions soit désormais entre les mains du président du conseil préfectoral et provincial, ne peut que susciter un engouement pour les fonctions exécutives de la part des élus. Mais, le maintien des élections indirectes de ces collectivités continuerait à en verrouiller également l'accès pas uniquement pour les exécutifs mais aussi pour leur composition. La même remarque est valable pour les régions. Malgré l'introduction du suffrage

---

<sup>252</sup>Article 94 de la loi n°113-14 pour les communes, article 95 de la loi n°112-14 pour les préfectures et provinces et l'article 101 de la loi n°111-14 pour les régions.

<sup>253</sup> Article 140 de la Constitution.

<sup>254</sup>FAURE B. (2011), « Droit des collectivités territoriales », 2<sup>ème</sup> édition, Edition Dalloz . (p. 286).

<sup>255</sup> Idem.

<sup>256</sup>Pour les communes, le nombre de vice-présidents varie entre 3 et 10 (article 16 de la loi 113-14). Pour les préfectures et provinces ce nombre varie de 2 à 5 (article 17 de la loi 112-14) et pour les régions, celui-ci va de 6 à 9 (Article 18 de la loi 111-14).

<sup>257</sup>Article 6 de la loi n°113-14 pour les communes, article 7 de la loi n°112-14 pour les préfectures et provinces et l'article 8 de la loi n°111-14 pour les régions.

universel direct, la composition des bureaux des douze conseils régionaux récemment élus prouve que ce mode de scrutin est loin d'être efficace comme nous le verrons plus tard. Malgré les attributions des présidents des conseils communaux, et notamment en matière de police administrative, ceux-ci ne disposent toujours pas de forces publiques à leur disposition pour appliquer leurs décisions. Le passage par les autorités demeure nécessaire pour demander l'usage de la force publique en cas de besoin pour l'application des délibérations des conseils communaux et les arrêtés de leurs présidents<sup>258</sup>. Un autre élément important à soulever est lié au niveau d'instruction des élus locaux et notamment au sein des conseils communaux. Environ la moitié des élus communaux ont un niveau d'instruction qui ne dépasse pas le niveau primaire même si la part des candidats n'ayant aucun niveau scolaire a baissé<sup>259</sup>. Pire encore si on admet que dans le cadre de la nouvelle réforme, aucun niveau d'instruction n'est requis pour être à la tête d'un exécutif local. Cette mesure qui a suscité un débat entre les différentes formations politiques en 2015<sup>260</sup>, constitue un recul par rapport aux anciens textes qui exigeaient un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires<sup>261</sup>. Il s'agit d'un réel paradoxe dans la mesure où les attributions des collectivités territoriales ont été élargies et les pouvoirs des présidents des exécutifs locaux sont devenus effectifs. Au sens de Bertrand FAURE<sup>262</sup>, la notion du pouvoir exécutif a un double sens. Dans un sens strict du terme, il s'agit d'une fonction d'exécuteur par laquelle le président du conseil doit prendre toutes mesures nécessaires pour la mise en œuvre des délibérations du conseil. Au nom du principe de spécialité le président doit agir et au nom du principe de légalité il doit exécuter les délibérations tout en ayant la liberté de choisir les modalités d'exécution. Le président est tenu d'agir de façon spontanée puisque son action est subordonnée à l'existence d'une délibération. Il s'agit d'un pouvoir résiduel qui se limite à l'exécution d'une délibération. Le pouvoir exécutif, selon l'auteur, est pris dans un sens large et inclut également une fonction

---

<sup>258</sup> Article 108 de la loi 113-14.

<sup>259</sup> Lors des élections communales de 2009, le pourcentage d'élus communaux n'ayant aucun niveau scolaire était de l'ordre de 20.5% contre 15% en 2015.

<sup>260</sup> Le débat concerne surtout les conseils régionaux. Certains partis politiques ont défendu la proposition visant à imposer le niveau du Baccalauréat comme niveau minimum pour présider l'exécutif. Mais finalement aucun niveau n'est requis.

<sup>261</sup> Article 28 de la loi 78-00 (charte communale) pour les communes, article 29 de la loi 79-00 pour les préfectures et provinces.

<sup>262</sup> FAURE B. (2011), *Opt. Cit.* (p.272).

exécutive qui consiste à faire fonctionner l'administration locale de manière permanente indépendamment des conséquences des délibérations sur elle »<sup>263</sup>. De son côté, Michel VERPEAUX<sup>264</sup> souligne que cette notion d'exécutif est doublement trompeuse. D'une part, celle-ci ne doit, en aucun cas, renvoyer à un pouvoir exécutif qu'il soit national ou local. D'autre part, l'organe exécutif ne doit pas se limiter à l'exécution des délibérations de l'assemblée. Ces évolutions ne doivent pas signifier que le renforcement du pouvoir exécutif doit se faire au détriment des organes élus. La démocratie participative fait que le pouvoir est concentré sur une seule personne : le président du conseil et patron de la collectivité locale. Il est la personne dont tout dépend. Ici, il faut noter l'absence d'une séparation des pouvoirs entre les organes de la collectivité : l'exécutif et délibératif. Il y a une confusion compte tenu de la faiblesse des droits de l'assemblée et surtout de l'opposition, et compte tenu également de la dépendance de la majorité de la personne du président comme homme puissant de la collectivité territoriale et notamment la commune. A ce titre, depuis l'extension des attributions des présidents des conseils communaux il y a longtemps, la question de rééquilibrage entre les deux organes de la commune était bien présente dans la réforme de 1976. Le président du conseil devait rendre des comptes à l'assemblée. Selon les termes de la loi<sup>265</sup>, celui-ci « peut être démis de ses fonctions par une délibération approuvée par les 2/3 des membres en exercice du conseil ». Paradoxalement, cette disposition, reprise pour les conseils régionaux<sup>266</sup>, a disparu dans la charte communale de 2002 malgré l'élargissement des champs d'intervention du président du conseil communal. Ainsi, la prédominance statutaire de l'assemblée communale se retrouve fortement très contrebalancée par l'absence de responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée communale. Dans le cadre du renforcement des rôles des exécutifs élus et l'alignement du statut des président des conseils provinciaux et régionaux sur celui des conseils communaux, la nouvelle réforme, n'a pas négligé la relation entre les organes délibérants et les organes exécutifs. Ainsi, on assiste au retour de la règle déjà présente dans la charte communale de 1976 et évoquée ci-dessus. Ainsi, à l'expiration d'un délai

---

<sup>263</sup> Idem (p. 272)

<sup>264</sup> VERPEAUX M. (2005) « Droit des collectivités territoriales », Presses Universitaires de France (2<sup>ème</sup> édition). (p. 231).

<sup>265</sup> Article 7 de la loi de 1976.

<sup>266</sup> L'article 16 de la Loi 47-96 relative à l'organisation des régions a adopté cette disposition depuis que la région a acquis son statut de collectivité locale.

de trois ans du mandat local, les deux tiers des membres en exercice de la commune<sup>267</sup>, de la préfecture ou la province<sup>268</sup> ou de la région<sup>269</sup> peuvent présenter une requête demandant au président de présenter sa démission. Cette requête ne peut être présentée qu'une seule fois durant le mandat du conseil concerné. En cas de refus de démission, le conseil peut, à travers une délibération approuvée par les 3/4 de ses membres en exercice, demander la révocation de son président par le tribunal par l'intermédiaire du Gouverneur ou le Wali. Cette évolution, que l'on peut qualifier de positive, nous amène à nous interroger sur l'accès des élus à l'information sur l'exécutif afin d'apporter un jugement sur sa gestion puisque il s'agit d'une information détenue par ce même exécutif. Dans ce cadre, le législateur insiste sur la mise en place des mesures pour garantir l'accès à l'information. Il s'agit de la possibilité offerte aux élus pour inscrire des questions relatives à la gestion de la collectivité, à l'ordre du jour, ou encore la possibilité d'adresser des questions écrites au président de l'exécutif sur toutes les affaires concernant la collectivité. Hormis ces deux mesures, les collectivités territoriales ont l'obligation d'adopter l'évaluation de leur action, la mise en place du contrôle interne, le recours aux audits et la présentation de bilans de leur gestion<sup>270</sup>. A notre sens, ces mesures demeurent encore insuffisantes dans la mesure où elles sont prises sous la supervision des présidents des conseils locaux. Ce qui conforte leur position dominante dont ils pourraient abuser. Outre le retour de cette mesure de sanction, le législateur veille à ce qu'un minimum d'équilibre soit instauré au sein des conseils locaux. Ainsi, des commissions ont été créées depuis la réforme de 1976<sup>271</sup>. Elles sont présidées par le président du conseil communal. Dans ce sens, la charte communale a apporté un nouveau changement. Depuis la promulgation de la loi de 2002<sup>272</sup>, les présidents des commissions et leurs adjoints sont élus par le conseil communal. Malgré ces évolutions, ces commissions se sont réduites à des boîtes à questions. Mais elles demeurent un élément central dans le cadre du fonctionnement des collectivités territoriales. C'est dans ce cadre que la réforme actuelle tente de donner un nouveau souffle à ces commissions pour en faire des organes ayant un rôle

---

<sup>267</sup> Article 70 de la loi 113-14.

<sup>268</sup> Article 71 de la loi 112-14.

<sup>269</sup> Article 73 de la loi 111-14.

<sup>270</sup> Article n°272 de la loi 113-14 pour les communes ; Article n°216 de la loi 112-14 pour les préfectures et les provinces et l'article n°246 de la loi 111-14 pour les régions.

<sup>271</sup> Article 26 de la charte de 1976.

<sup>272</sup> Article 14 de la charte communale de 2002.

pivot dans le processus de prise de décisions. Les présidents des exécutifs locaux sont tenus de fournir aux commissions toutes les informations et documents nécessaires à l'exercice de leurs missions. Leur nombre est limité à un minimum de deux commissions pour les communes<sup>273</sup> et de trois pour les préfectures et provinces<sup>274</sup> ainsi que pour les régions<sup>275</sup>. Il est vrai que ces commissions dites permanentes, ne doivent en aucun cas exercer des attributions dévolues aux conseils locaux. Cependant, toutes les questions à l'ordre du jour d'un conseil local doivent obligatoirement faire l'objet d'un examen préalable par les commissions concernées. C'est là où réside leur rôle. La réforme veille également à assurer l'implication d'un maximum d'élus en imposant un nombre minimum de 5 personnes au sein de chaque commission et en limitant la participation de chacun des élus à une seule commission. L'obligation de disposer d'un nombre minimum de commissions et le non cumul entre plusieurs commissions, permettent d'élargir le nombre de participants à la prise de décision au sein d'un conseil local<sup>276</sup>. Elle permet ainsi d'assurer un minimum d'équilibre entre les différentes composantes du conseil y compris l'opposition qui préside au moins une des commissions permanentes. Or, au sein d'une collectivité territoriale, il n'y a pas que les élus. Les fonctionnaires ont aussi leur rôle à jouer et l'exercice des attributions d'une

---

<sup>273</sup>D'après l'article 25 de la loi 113-14, un minimum de deux commissions est requis et le nombre de commissions ne doit pas dépasser cinq. Les deux commissions sont chargées respectivement des questions liées au budget, les affaires financières et à la programmation d'une part et, d'autre part aux services publics et aux prestations. A noter que le texte précédent a fixé le nombre à un minimum de trois.

<sup>274</sup>Pour les conseils préfectoraux et provinciaux, le nombre minimum est fixé à trois comme auparavant sans toutefois fixer un plafond. C'est le règlement interne qui doit en fixer le nombre définitif aux termes de l'article 26 de la loi 112-14. Les trois commissions imposées par la loi sont liées au budget, les affaires financières et la programmation ; le développement rural et urbain, la promotion des investissements, l'eau, l'énergie et l'environnement ; enfin les affaires sociales et la famille.

<sup>275</sup>Pour les conseils régionaux le nombre minimum des commissions permanentes est revu à la baisse. Trois au lieu de sept. Désormais le plafond est fixé à sept commissions. Les trois commissions obligatoires sont celle du budget, les affaires financières et la programmation ; la commission de développement économique, social, culturel et environnemental et enfin la commission dédiée à l'aménagement du territoire (Article 28 de la loi 111-14).

<sup>276</sup>Le législateur a certes imposé un nombre minimum et maximum de commissions permanentes pour les communes et les régions au sein desquelles on compte au moins 5 élus. Pour les préfectures et provinces, un minimum de trois commissions est fixé sans toutefois mettre un plafond à ce nombre. Ce qui pourrait pousser ces collectivités à mettre autant de commissions pour garantir à tous les élus d'appartenir à une commission dont la composition retient le nombre minimum de 5 personnes. Suivant le décret N° 2-15-401 (du 22 juin 2015, BO N° 6374 p. 6102) fixant les membres des conseils préfectoraux et provinciaux, les 5 conseils contenant le maximum de membres, soit 31, peuvent aller jusqu'à 6 commissions (Tanger, Casablanca, Kénitra, Fès et Marrakech). Mais, le décret révèle un autre paradoxe. La loi organique impose 3 commissions minimum alors plusieurs conseils (plus de 22%) ne peuvent pas dépasser deux commissions de 5 personnes minimum vu leur composition qui ne dépasse pas 11 membres (12 provinces) ou 13 membres (5 provinces).

collectivité territoriale dépend fortement de son administration. Ce qui appelle à son adaptation afin de doter les collectivités territoriales d'un organigramme clair et précis. L'organisation et les attributions de l'administration sont fixées par les arrêtés des présidents des exécutifs locaux après délibération des conseils élus. Pour les communes<sup>277</sup>, les préfectures et les provinces<sup>278</sup> ainsi que les régions<sup>279</sup>, la création d'une direction générale de services est une nouveauté qui n'est pas sans importance. Le directeur général des services a pour missions d'assister le président du conseil dans l'exercice de ses attributions, superviser l'administration et coordonner le travail administratif et veiller à son bon fonctionnement. Pour les préfectures et provinces ainsi que les régions, la création d'une direction des affaires de la présidence et du conseil est également une nouvelle obligation. Celle-ci est créée pour veiller sur les aspects administratifs relatifs aux élus et au déroulement des travaux des conseils et de leurs commissions. Tous ces éléments peuvent jouer en faveur de l'autonomie des collectivités territoriales. Cependant, cette autonomie suppose deux conditions essentielles. D'une part, la reconnaissance de la libre administration. Ce principe tire désormais sa force de la loi suprême. D'autre part, une révision des mécanismes du contrôle sur les collectivités décentralisées à travers l'introduction du contrôle juridique en substitution à la tutelle traditionnelle exercée par le représentant de l'Etat.

## **PARAGRAPHE II**

### **L'AUTONOMIE LOCALE, FONDEMENT DE L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Certes, la régionalisation avancée est un choix stratégique et irréversible. Pour être effective, le constituant a tenu à renforcer les organes des collectivités décentralisées. Cependant, cette effectivité de la décentralisation appelle à mettre en avant l'action des collectivités locales. Il s'agit de remettre en cause des contraintes ayant limité l'action locale. L'histoire de la décentralisation marocaine montre une insuffisance notable en ce qui concerne la marge de manœuvre des collectivités territoriales notamment avec le maintien d'une tutelle sévère par les représentants de l'Etat. Compte tenu de cette faiblesse et afin de donner un nouveau souffle à la décentralisation, la consécration de

---

<sup>277</sup>Article 126 de la loi 113-14. Pour les communes, le texte parle de Directions de services. Mais certaines communes peuvent disposer de directions générales des services.

<sup>278</sup>Article 117 de la loi 112-14.

<sup>279</sup>Article 123 de la loi 111-14.

la libre administration est devenue une urgence. Celle-ci ne saurait suffire à elle seule. D'où la nécessité de réaménager les procédures des contrôles sur les collectivités territoriales et l'interdiction des tutelles entre celles-ci.

## **I-LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Pour Bertrand FAURE<sup>280</sup>, le principe de libre administration des collectivités territoriales est un principe qui vient « ébranler les solutions traditionnelles en matière de décentralisation marquées par la précarité du pouvoir des collectivités laissé à la totale appréciation du législateur ». La consécration constitutionnelle récente de la libre administration est d'une grande importance. Cependant, sa mise en œuvre nécessite un encadrement pour éviter des dérapages de la part des élus.

### **1-La libre administration, apports et limites d'un principe à valeur constitutionnelle**

La décentralisation et le principe de libre administration sont fortement liés. Ce lien permet la distinction entre deux formes traditionnelles de décentralisation<sup>281</sup>. D'un côté la décentralisation territoriale qui a pour objectif de consacrer l'autonomie des collectivités territoriales. D'un autre côté, la décentralisation fonctionnelle qui consiste en la création d'établissements publics auxquels incombe la gestion d'un ou plusieurs services publics. Cependant, la libre administration des collectivités territoriales est loin d'englober et de résumer l'autonomie locale dans tous ses aspects<sup>282</sup>. Certes, ce principe a pour conséquence l'absence de dépendance des collectivités territoriales par rapport aux autorités centrales. Mais la pratique de la décentralisation montre l'existence d'un lien de subordination et de dépendance vis-à-vis de l'Etat notamment en matière financière pour les subventions et les dotations. La libre administration implique une autonomie à la fois institutionnelle et fonctionnelle<sup>283</sup>. Du point de vue institutionnel, l'exercice de la libre administration incombe à des conseils élus issus d'un suffrage politique qui correspond à un système représentatif. L'élection des

---

<sup>280</sup>FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales », Editions DALLOZ , Paris (p.25)

<sup>281</sup>VERPEAUX M. (2005) « Droit des collectivités territoriales », 1<sup>ère</sup> édition. Presses Universitaires de France.

<sup>282</sup>FERSTENBERT et al. (2009), Opt. Cit..

<sup>283</sup>TOUVET L., FERSTENBERT J., et CORNET C. (2001) « Les grands arrêts du droit de la décentralisation » Editions DALLOZ, (p. 5).

conseils locaux est le critère de la libre administration le plus clairement posé par la Constitution. D'un point de vue organique, l'existence d'un conseil élu doté d'attributions effectives est un minimum requis pour garantir la libre administration<sup>284</sup>. La révision récente de la loi suprême s'est prononcée explicitement en faveur de la libre administration des collectivités territoriales. Le dernier texte en fait même un des principes de base de l'organisation régionale et territoriale du Royaume. Ainsi, l'article 136 stipule que « L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité ». Cette consécration est d'une grande importance et met fin aux interprétations de l'expression « gérer démocratiquement » utilisée par l'ancien texte constitutionnel. Mohamed El YAËGOUBI<sup>285</sup> a assimilé cette expression au principe de la libre administration. D'autres auteurs, comme Tarik ZAIR<sup>286</sup>, soulignent que l'élection est insuffisante pour affirmer l'existence d'un tel principe dans le droit constitutionnel marocain. Cette consécration constitutionnelle est relayée par les trois nouvelles lois organiques relatives à l'organisation des collectivités territoriales. Ainsi, la gestion des affaires de la région<sup>287</sup>, de la préfecture et province<sup>288</sup> ou de la commune<sup>289</sup> est fondée sur la libre administration qui donne à ces collectivités, dans la limite de leurs compétences, le pouvoir de délibérer démocratiquement ainsi que le pouvoir d'exécuter leurs délibérations et leurs décisions. En France, la libre administration a déjà fait l'objet de son inscription dans le texte constitutionnel. Mais, la valeur constitutionnelle d'un tel principe n'est pas synonyme d'une liberté totale concernant l'action des collectivités territoriales. Comme le souligne Anne-Sophie GORGE, « le principe d'égalité des citoyens devant la loi ne fait pas (et ne peut pas faire) de concession à la liberté d'administration locale »<sup>290</sup>. L'égalité entre les citoyens étant garantie également par la loi suprême. Ainsi, une conciliation entre les deux principes est nécessaire. D'où l'éventuelle intervention de l'Etat en tant que garant de l'intérêt général. En France, le

---

<sup>284</sup> DANTONEL-COR N. (2014) « Droit des collectivités locales » 5<sup>e</sup> édition. Ed. Bréal, (p. 13).

<sup>285</sup> EL YAËGOUBI M. (2002) « La notion constitutionnelle de la gestion démocratique des collectivités locales au Maroc » Revue REMALD, n°42 janvier/février 2002.

<sup>286</sup> ZAIR T. (2007) « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », Opt. Cit. (p. 160).

<sup>287</sup> Article n°4 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions.

<sup>288</sup> Article n°3 de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces.

<sup>289</sup> Article n°3 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

<sup>290</sup> GORGE A-S. (2011) « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », Thèse pour Doctorat soutenue en 2009 à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III. Editions Dalloz. (page 426).

Conseil d'Etat, dans un rapport public de 1991, a souligné que « le principe de libre administration des collectivités locales résultant de l'article 72 de la Constitution a rendu nécessaire l'intervention de la loi chaque fois qu'est en cause l'encadrement de l'action de ces collectivités »<sup>291</sup>. En outre, la libre administration doit respecter également les limites imposées par certaines dispositions à valeur constitutionnelle. Ainsi, malgré son apport en matière d'autonomie locale, deux grandes limites s'imposent au principe de la libre administration. D'une part, le respect des prérogatives de l'Etat et des autres collectivités (indivisibilité de l'Etat). Dans son rapport « Vivre ensemble » Olivier GUICHARD<sup>292</sup> note que « La question de la décentralisation aboutit à trouver un équilibre entre le souci de l'unité nationale et celui de l'unité sociale ». C'est dans cette vision que s'insère l'un des principaux axes ayant guidé la récente réforme constitutionnelle au Maroc. Comme l'a souligné le Roi Mohamed dans son discours annonçant les réformes constitutionnelles. Cet axe, « consiste en la consécration constitutionnelle du Maroc uni des Régions, un Maroc fondé sur une décentralisation élargie, vouée à la démocratie et dédiée au développement humain, durable et intégré, dans le cadre de l'unité de l'Etat et de la Nation, et de l'intégrité territoriale et dans le respect des principes d'équilibre et de solidarité nationale et régionale »<sup>293</sup>. D'autre part, la question de la souveraineté de l'Etat constitue également une limite sur laquelle bute la libre administration. Ainsi, et à titre d'exemple, il est interdit pour les collectivités territoriales ou leurs groupements de signer des conventions avec un Etat étranger<sup>294</sup>. Les échanges avec les collectivités étrangères, quelque soit leur nature, ne peuvent faire l'objet d'une délibération par un conseil local qu'après approbation du représentant de l'Etat et doivent respecter les engagements internationaux du Royaume<sup>295</sup>. Au delà de ces limites, la pratique de la libre administration interpelle le législateur sur son encadrement dans l'objectif d'assurer une meilleure gestion des affaires locales.

---

<sup>291</sup>Cité par Philippe LAURENT (2009) « Décentralisation : En finir avec les idées reçues », L.G.D.J. (page 52).

<sup>292</sup>Guichard Olivier « Vivre ensemble », rapport de la commission de développement des collectivités locales, septembre 1996. (page 19).

<sup>293</sup>Extrait du discours adressé par le Roi Mohamed VI à la nation le 17 juin 2011.

<sup>294</sup>Article n°86 de la loi 113-14 pour les communes ; article n° 85 de la loi 112-14 pour les provinces et les préfectures et l'article n°82 de la loi 111-14 pour les régions.

<sup>295</sup>Article n°92 de la loi 113-14 pour les communes ; article n° 94 de la loi 112-14 pour les provinces et les préfectures et l'article n°99 de la loi 111-14 pour les régions.

## 2-L'encadrement des conditions d'exercice de la libre administration

Depuis quelques années, la moralisation de la vie publique au Maroc est fortement présente dans les débats. Après la mise en avant du nouveau concept de l'autorité au début de son règne, le Roi Mohamed VI a réaffirmé récemment la nécessité de responsabiliser les acteurs publics. Il insiste ainsi sur les fondements du régime politique marocain qui « repose sur les principes de la souveraineté de la nation, la prééminence de la constitution comme source de tous les pouvoirs, et la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes<sup>296</sup> ». Conformément à cette volonté, le législateur a veillé à l'encadrement du principe de la libre administration pour en garantir une bonne application. Les nouvelles lois ont fixé un ensemble de règles de gouvernance relatives à son application<sup>297</sup>. Toutes ces règles se focalisent sur le respect des principes suivants : l'égalité des citoyens en matière d'accès au service public qui doit être assuré de manière continue et en bonne qualité, l'ancrage de la primauté de la loi, la consécration de la démocratie, la transparence, la responsabilité et la reddition des comptes et enfin le respect du principe de participation, l'efficacité et l'intégrité<sup>298</sup>. Les instances des collectivités territoriales sont invitées à mettre en place des mécanismes de contrôle interne et veiller à la transparence de la gestion des affaires locales. Certes, l'imposition de ces règles vise l'encadrement de l'exercice de la libre administration. Mais c'est surtout l'efficacité et la moralisation de la gestion décentralisée qui est recherchée à travers la mise en place de mécanismes de transparence, de responsabilisation et d'évaluation. Les trois lois organiques insistent, certes, sur le principe de libre administration pour se conformer à la constitution. Elles mettent également en avant les deux conditions requises par la libre administration, à savoir, l'existence de conseils élus et l'existence des attributions effectives<sup>299</sup>. Cependant, ces lois fixent une limite à ne pas dépasser. A titre d'exemple la loi organique relative à la région stipule que « la gestion par la région de ses affaires repose sur le principe de la libre administration, en vertu duquel chaque région dispose, dans

---

<sup>296</sup> Extrait du discours royal du 17 juin 2011.

<sup>297</sup> Toutes lois organiques ont consacré un titre entier à ces règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration (Titre VIII de la loi 113-14 pour les communes, Titre VII de la loi 112-14 pour les préfectures et provinces et Titre VIII de la loi 111-14 pour les régions).

<sup>298</sup> Article n°269 de la loi 113-14 pour les communes ; article n° 213 de la loi 112-14 pour les provinces et les préfectures et l'article n°243 de la loi 111-14 pour les régions.

<sup>299</sup> VERPEAUX M. et JANICOT (2015), Opt. Cit. (p. 186).

la limite de ses compétences prévues dans le titre II de la présente loi organique, du pouvoir de délibérer de manière démocratique et de pouvoir exécuter ses délibérations et ses décisions, conformément aux dispositions de la présente loi organique et des textes législatifs et réglementaires pris pour son application »<sup>300</sup>. Cette formule reprise à l'identique pour les communes<sup>301</sup> et pour les préfetures et provinces<sup>302</sup>, vise à encadrer la liberté des collectivités dans la limite des champs de compétences qui leurs sont attribuées par les lois organiques mais aussi par toutes les lois visant l'encadrement de telles compétences. Rappelons également que les trois lois organiques sont soumises au jugement du Conseil Constitutionnel qui a décidé de la conformité des textes à la Constitution. Aucun recours dans ce sens ne sera possible pour les collectivités territoriales marocaines contrairement à ce qui se passe en France, où on assiste à l'élargissement des modes de saisine du Conseil Constitutionnel. Comme l'ont souligné Jacques FERSTENBERT et al<sup>303</sup>, le recours à celui-ci « a contribué à la concrétisation de la notion de libre administration, à lui donner en quelque sorte une *couleur cachée* par la sécheresse du texte constitutionnel ». Toutes les lois organiques mettent en avant les deux conditions requises par la libre administration, à savoir, l'existence de conseils élus et l'existence des attributions effectives<sup>304</sup>. Ici, on peut soulever la question des conseils préfectoraux et provinciaux. La nouvelle loi organique relative à l'organisation de ces collectivités territoriales insiste sur la libre administration pour doter les conseils préfectoraux et provinciaux d'un « pouvoir pour délibérer de façon démocratique et un pouvoir d'exécution des délibérations »<sup>305</sup>. Cependant, les termes liberté et démocratie employés immodérément par la nouvelle loi, tout comme celle qui la précède, ne trouvent pas tout à fait leur justification dans le maintien du suffrage universel indirect. La libre administration est conditionnée par le caractère électif des conseils locaux. Ce caractère est considéré par Bertrand FAURE comme étant « une exigence normale dont découle l'organisation des collectivités en personne morale distincte de l'Etat et l'exercice d'une certaine liberté politique et

---

<sup>300</sup> Article n°4 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions.

<sup>301</sup>Article n°3 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

<sup>302</sup>Article n°3 de la loi organique n°112-14 relative aux préfetures et provinces.

<sup>303</sup> FERSTENBERT J. et al. (2009). Opt .Cit. (p. 40).

<sup>304</sup> VERPEAUX M. et JANICOT (2015), Opt. Cit. (p. 186).

<sup>305</sup>Article 3 de la loi n° 112- 14 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

administrative à leur profit »<sup>306</sup>. Et d'ajouter que l'appropriation du pouvoir local par les citoyens est surtout concrétisée par « l'affirmation d'un conseil élu au suffrage universel direct »<sup>307</sup>. Ainsi, on ne peut pas s'étonner de la réclamation d'une généralisation du suffrage universel pour une meilleure refonte de l'action publique locale comme c'est le cas en France. Au terme de la nouvelle Constitution, l'organisation régionale et territoriale, qui repose sur le principe de la libre administration, a pour objectif d'assurer aux populations de participer à la gestion de leurs affaires<sup>308</sup>, et ce à travers les conseils élus. Au-delà de l'importance de la libre administration, il est aussi urgent de mettre en cause les tutelles de l'Etat sur les collectivités territoriales mais aussi les tutelles entre ces mêmes collectivités.

## **II- LA REMISE EN CAUSE DES TUELLES**

Il est vrai que la reconnaissance de libre administration est attendue depuis longtemps. Mais, une grande autonomie locale suppose également le réaménagement des procédures de la tutelle qui a longtemps freiné l'initiative locale. Au-delà de la tutelle de l'Etat sur les collectivités, la relation entre les collectivités elles mêmes pourrait faire l'objet d'une tutelle des unes sur les autres d'où la nécessité de son interdiction par la force de la loi suprême.

### **1- Le réaménagement des procédures de contrôle sur les collectivités**

Depuis toujours, la tutelle sur les collectivités territoriales demeure un des obstacles à l'épanouissement de la décentralisation marocaine. Celle-ci relève du domaine d'intervention des représentants de l'autorité centrale. En l'occurrence, le Wali et les gouverneurs. Au fil du temps, la tutelle a subi plusieurs aménagements dans l'objectif de son allègement. La principale nouveauté de la nouvelle réforme consiste en l'instauration d'un contrôle juridique et la substitution du contrôle à priori par un contrôle à posteriori. Ce changement étant dicté par la constitutionnalisation de la libre administration des collectivités territoriales. Sa revendication, qui ne date pas d'aujourd'hui, remonte à la réforme de la charte communale de 1976. Selon Mohamed-Amine BENABDALLAH « il est rapporté que dans le rapport final de la commission de la charte communale, il avait été recommandé de substituer le contrôle juridictionnel

---

<sup>306</sup> FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales », Opt. Cit. (p. 32)

<sup>307</sup> Idem (p. 32).

<sup>308</sup> Article 136 de la constitution.

au contrôle administratif et de supprimer le contrôle à priori au bénéfice du contrôle a posteriori »<sup>309</sup>. Globalement, le contrôle sur les personnes est rarement évoqué. Par contre, les actes des collectivités territoriales font l'objet d'un contrôle régulier. Les anciens textes laissaient une marge de manœuvre pour les autorités de tutelle plus ou moins élargie pour assurer le contrôle de légalité mais aussi d'opportunité des actes pris par les différentes collectivités territoriales. La nouvelle réforme, quant à elle, vise surtout la légalité des actes à travers un contrôle *a posteriori* qui remplace le contrôle *a priori* qui, pendant longtemps, a freiné l'initiative locale. Le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales n'est pas dissociable de la libre administration. Pour Jean-Bernard AUBY et al<sup>310</sup> « la libre administration est le fait de disposer d'organes indépendants et de ne pas être soumis à une tutelle dans le cadre de laquelle les actes que l'on émet puissent être privés d'effets ou modifiés par une autorité supérieure ». Au Maroc, les mécanismes de la tutelle et son exercice par le représentant de l'Etat ont depuis toujours été considérés comme un réel handicap à l'émancipation de la décentralisation. Auparavant, les collectivités territoriales ont été étouffées par l'absence d'une réelle liberté d'administration et l'absence d'un réel pouvoir exécutif des collectivités territoriales. Deux grandes limites auxquelles s'ajoute le poids du représentant de l'Etat avec son pouvoir de sanction sur les actes et les décisions des conseils élus. C'est surtout le contrôle d'opportunité des actes qui est souvent montré du doigt puisqu'il laisse une manœuvre pour le représentant de l'Etat pour s'immiscer dans les affaires de la collectivité. La réforme actuelle, conformément à la libre administration, vise un réaménagement des procédures du contrôle sur les actes des collectivités territoriales. Il ne s'agit en aucun cas de supprimer ce contrôle ni d'en écarter les représentants de l'Etat. Le nouveau régime, qui s'applique approximativement de manière uniforme à toutes les catégories de collectivités territoriales, a associé le juge administratif au pouvoir de contrôle de légalité. Désormais, seul ce dernier peut sanctionner l'illégalité en cas de litige<sup>311</sup>. Le Wali et le Gouverneur sont au cœur de ce processus par la force du texte constitutionnel. Selon l'article 145 de la constitution « les walis des régions et les gouverneurs des préfectures

<sup>309</sup>BENABDALLAH M. A. (2003), Opt. Cit. (p. 31).

<sup>310</sup>AUBY J. B., AUBY J. F. et NOGUELLOU R. (2004) « Droit des collectivités locales », 3<sup>e</sup> éd, PUF. (p. 67).

<sup>311</sup>Article 115 de la loi 113-14 pour les communes, article 106 de la loi 112-14 pour les préfectures et provinces et l'article 112 de la loi 111-14 pour les régions.

et de provinces représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif ». Ce sont eux qui ont le rôle de déclenchement des procédures du contrôle et la saisine du tribunal administratif. Toutes les délibérations des conseils locaux ainsi que les arrêtés pris par leurs présidents sont obligatoirement notifiés aux représentants de l'Etat dans un délai maximum de 15 jours suivant la date de leur adoption. Concernant les communes, ce délai est ramené à seulement 5 jours pour les arrêtés en matière d'urbanisme<sup>312</sup>. Les gouverneurs et les walis ainsi que leurs intérimaires, peuvent ainsi demander la nullité de certaines délibérations et arrêtés ne faisant pas partie des attributions des organes (Délibérants et Exécutifs) les ayant adoptés. Les représentants de l'Etat peuvent également s'opposer aux règlements intérieurs des collectivités territoriales ainsi qu'en cas de violation de la loi et des règlements en vigueur. Ils disposent d'un délai maximum de trois jours à compter de la date de délibération pour notifier cette opposition motivée au président du conseil concerné. A défaut d'opposition dans ce délai, les délibérations sont exécutoires. En cas d'opposition, le conseil local concerné est appelé à procéder à un nouvel examen de la délibération objet de l'opposition. En cas du maintien de la décision par le conseil, le représentant de l'Etat peut saisir le juge administratif pour demander la suspension de l'exécution de ladite décision. Ce dernier dispose de 48 heures pour rendre sa décision sur la demande de suspension. L'annulation de la délibération par le tribunal administratif est constatée dans un délai maximum de 30 jours à compter de la date de la saisine. La notification obligatoire de la décision d'annulation au représentant de l'Etat et au président du conseil concerné intervient au plus tard 10 jours après sa prononciation<sup>313</sup>. Globalement, les décisions des collectivités territoriales ont un caractère exécutoire en l'absence d'opposition des autorités. Les évolutions actuelles en matière du contrôle sur les collectivités territoriales dans le cadre de la régionalisation ont déjà marqué le processus de décentralisation en France il y a 30 ans. Les lois de 1982 avaient pour objectifs de transformer la tutelle *a priori* exercée par les préfets en contrôle *a posteriori* par le

---

<sup>312</sup>Article 116 de la loi 113-14.

<sup>313</sup>A noter que le contrôle juridictionnel dans les mêmes conditions approximatives ne date pas d'aujourd'hui. Si le contrôle administratif était purement du ressort des autorités de tutelle pour les communes et les préfectures et provinces, l'intervention du juge administratif a été déjà introduite par la loi 47-97 relative aux collectivités régionales.

juge administratif. A partir de cette date, les décisions des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit sans attendre leurs transmissions au représentant de l'Etat, qui doit dans tous les cas intervenir dans les quinze jours suivant leur adoption. Il peut demander annulation et/ou réparation si elles ne sont pas conformes à la loi. Concernant l'exécution de plein droit; celle-ci n'est pas évoquée dans la nouvelle réforme au Maroc. Comme dans les anciens textes, certaines de ces délibérations que nous citerons ci-dessous ne sont exécutoires qu'après approbation du Wali ou du Gouverneur dans un délai de 20 jours suivant la date de leur notification. Le défaut d'une décision à l'expiration de ce délai vaut approbation des délibérations en question. Les nouveaux textes, ont certes diminué les délais d'approbation, mais retiennent approximativement les mêmes listes que les textes précédents. Sont visées par l'approbation, comme auparavant, toutes les délibérations relatives au budget ou ayant une incidence sur celui-ci, à la coopération décentralisée, à la dénomination des places et voies publiques, à la création et aux modes de gestion des services publics ou à la création et participation aux sociétés de développement local. Les deux nouveaux domaines introduits par la nouvelle réforme ont été également inclus dans les nouveaux textes. Il s'agit en l'occurrence du plan d'action (pour les communes) ou de développement et d'aménagement (pour les autres collectivités) et l'organisation de l'administration des collectivités territoriales<sup>314</sup>. Le maintien de cette liste a pour objectif d'instaurer une certaine transparence en matière de gestion des affaires locales par les collectivités territoriales. Il n'y a rien de contradictoire avec la libre administration. Cependant, le maintien de l'approbation préalable pourrait consacrer le contrôle *a priori* censé céder la place à un contrôle *a posteriori*. La constitution dans son article 145 ainsi que les trois nouveaux textes relatifs à l'organisation des collectivités territoriales parlent du contrôle administratif sans préciser s'il s'agit vraiment d'un contrôle *a posteriori* contrairement au code général des collectivités territoriales en France ayant supprimé le contrôle *a priori*<sup>315</sup>. La nouveauté de la réforme en matière de contrôle demeure liée à l'intervention du juge administratif notamment en ce qui concerne les communes et les préfectures et provinces puisque l'intervention du juge a

---

<sup>314</sup>Article 118 d la loi n°113-14 (Auparavant l'article 69 de loi 78-00) pour les communes, article 109 de la loi n°112-14 (Auparavant l'article 59 de la loi 79-00) et l'article 115 de la loi n°111-14 (Auparavant l'article 41 de la loi 47-96).

<sup>315</sup>Le CGCT français a mentionné l'expression « le contrôle *a posteriori* exercés » à l'égard des Communes (article L. 2131-7), des Départements (article L. 3132-2) et des Régions (article L. 4142-2).

déjà été prévue par la loi 47-96 concernant les régions<sup>316</sup>. Pour Olivier GOHIN et al., l'avantage de la substitution du contrôle juridictionnel, au contrôle non juridictionnel consiste en la prohibition du contrôle d'opportunité dans la mesure où le contrôle par le juge concerne exclusivement la légalité<sup>317</sup>. Toutefois, « la pratique du contrôle administratif de légalité n'exclut pas que l'autorité préfectorale fasse montre d'opportunité lorsqu'elle décide de déclencher ou non l'action contentieuse devant le juge »<sup>318</sup>. En l'absence d'une limitation de la liste des actes transmissibles, le maintien de l'approbation préalable pour l'essentiel des délibérations ainsi que la perception qu'ont les élus de la personne du gouverneur et du wali risque de maintenir la continuité de la tutelle dans les mêmes conditions qu'auparavant. Et du coup, on limite la liberté d'initiative locale du fait de la situation renforcée du représentant de l'Etat. Comme le note Paul Graziani « Le contrôle de légalité n'est pas sans renforcer le rôle du tuteur de l'Etat, Celui-ci correspond certes à une nécessité, mais allié au monopole de l'arbitrage entre les collectivités, il risque de s'enfler démesurément, et ce, en contradiction avec l'esprit même de la décentralisation »<sup>319</sup>. La mise en œuvre du contrôle dépend de la volonté des autorités de tutelle. L'écriture des nouveaux textes est encore dictée par une prudence de la part de l'Etat. C'est la pratique de la décentralisation qui va nous montrer à quel point les nouveaux dispositifs de contrôle sont réellement efficaces. L'expérience française qui inspire le législateur marocain dans ce domaine, a montré que ces dispositifs introduits en 1982 sont encore loin de régler la question du contrôle sur les actes des collectivités territoriales. A ce sujet, Xavier BARELLA note que « la pratique du contrôle telle qu'elle est appréhendée par les pouvoirs publics s'analyse comme un réaménagement de l'opportunité dans le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales »<sup>320</sup>. Il ne s'agit pas forcément d'imposer un respect strict de la légalité mais c'est surtout l'efficacité du contrôle qu'il faut rechercher. Au-delà de cette évolution importante, une grande autonomie locale

---

<sup>316</sup>Cette nouveauté pourrait interpellier sur le chantier de la déconcentration et l'insuffisance marquant la carte et la distribution des tribunaux administratifs au Maroc.

<sup>317</sup>GOHIN O., DEGOFFE M., MAITROT DE LA MOTTE A. et DUBREUIL CH-A. « Droits des collectivités territoriales », Editions CUJAS, (éd. 2011/2012), (p. 556).

<sup>318</sup> Idem, (p. 557).

<sup>319</sup>GRAZIANI P. (1985) « Le nouveau pouvoir : essai sur la décentralisation » Albin Michel, Paris. (. 62).

<sup>320</sup>BARELLA X. (2013) « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses » dans REGOURD S., CARLES J. et GUIGNARD D. (ss dir.) « La décentralisation : 30 ans après », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole. (pp.107-118), (p. 118).

suppose également une indépendance des collectivités territoriales les unes des autres. C'est le principe de la non-tutelle entre les collectivités territoriales.

## **2- La non tutelle entre les collectivités territoriales**

A l'instar de tous les différents principes évoqués plus haut, la reconnaissance constitutionnelle de « la non tutelle entre les collectivités territoriales » n'est pas sans importance. Celle-ci s'est faite également dans les mêmes termes et de façon uniforme pour l'ensemble des collectivités territoriales. Dans un sens large, Jean-Marie PONTIER définit la tutelle comme étant « la capacité d'orientation d'une collectivité locale par une autre, par la pression que cette dernière peut exercer sur la précédente »<sup>321</sup>. Introduit en France depuis les lois sur la décentralisation en 1983<sup>322</sup>, le principe de la non-tutelle entre collectivités territoriales a acquis une valeur constitutionnelle vingt ans plus tard lors de la révision constitutionnelle de 2003. Corollaire de la répartition des compétences, le principe de non-tutelle permet de traiter de manière égale les CT quelque soit leur taille ou l'importance de leur population ou leur catégorie. L'objectif de l'interdiction de la tutelle est d'empêcher toute tentative de hiérarchisation entre collectivités territoriales. Au Maroc, le principe de non tutelle entre collectivités territoriales, n'est pas nouveau. La loi 47-96 relative à l'organisation de la région l'avait déjà affirmé. En matière de coopération des régions avec d'autres collectivités territoriales la loi avait souligné que cette coopération ne peut pas « avoir pour conséquence l'établissement d'une tutelle d'une collectivité sur une autre »<sup>323</sup>. Ce principe est désormais consacré, dans les mêmes termes qu'en France, par le nouveau texte constitutionnel qui précise qu'« aucune collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre »<sup>324</sup>. Si la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales est souvent évoquée, il est important de noter que la tutelle d'une collectivité sur une autre n'est pas facilement justifiable. Ainsi formulée par la constitution, l'interdiction de tutelle entre collectivités territoriales est claire. Cependant, la question de sa matérialisation se pose et questionne « la capacité d'un échelon territorial d'influer sur un autre » du fait de l'existence de situations pouvant

---

<sup>321</sup>Cité par GORGE A.S. (2011), Opt. Cit. (page 462).

<sup>322</sup>Le principe sera ensuite codifié par le CGCT (article 1111-3) « La répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ».

<sup>323</sup>Article 5 de la loi 47-97.

<sup>324</sup>Article 143 (al. 1).

donner lieu à des formes de tutelle indirecte<sup>325</sup> comme le souligne Martine LONG<sup>326</sup>. Malgré une intention louable du législateur pour écarter toute tutelle entre collectivités territoriales, le risque d'une éventuelle tutelle n'est pas facile à éloigner<sup>327</sup>. Pratiquement, la consécration de ce principe est de nature à confirmer à la fois le principe d'égalité entre les collectivités ainsi que le principe de la libre administration qui leur a été reconnue également par la constitution. D'où la nécessité d'affiner ce rôle difficilement appréciable<sup>328</sup> de la non tutelle dans la mesure où les inégalités entre les collectivités territoriales peuvent être également une conséquence de leur liberté d'administration<sup>329</sup>. Toutefois, il faut préciser que ce principe de non-tutelle entre collectivités territoriales a vocation à jouer seulement dans une relation horizontale entre collectivités territoriales et ne concerne en aucun cas la tutelle qui pourrait être exercée par l'Etat à l'encontre des collectivités décentralisées. Ce principe ne saurait conduire à l'interdiction d'actions communes et des coopérations entre collectivités territoriales. Dans ce sens, la nouvelle constitution marocaine évoque la solidarité et la coopération, tout comme la libre administration, comme fondements de l'organisation territoriale du Royaume<sup>330</sup>. Les collectivités territoriales marocaines peuvent convenir des modalités de leur coopération chaque fois que le concours de plusieurs collectivités s'avère nécessaire pour la réalisation d'un projet<sup>331</sup>. Cette possibilité de coopérer est formulée dans les mêmes termes utilisés par la constitution française depuis 2003 dans le but de consacrer la notion de « collectivité chef de file »<sup>332</sup>. Celle-ci exprime selon Anne-Sophie GORGE « une règle de bonne gouvernance, ou de management public, qui rend compte de la recherche de l'échelon le plus pertinent d'intervention des

---

<sup>325</sup>La tutelle indirecte est définie comme « une forme de contrainte de nature, en l'espèce, à entraver la libre administration des collectivités territoriales sans motif d'intérêt général » Voir FERSTEMBERT J., PRIET F., et QUILICHINI P. (2009) « Droit des collectivités territoriales », Opt. Cit. (p682).

<sup>326</sup>LONG M. (2016) « L'égalité par l'interdiction de tutelle » dans BENITTI J. (ss. Dir.) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité », L'Harmattan, pp. 123-142, (p. 125).

<sup>327</sup>GORGE A.S. (2011), Opt. Cit. (page 456).

<sup>328</sup>Idem, (p. 131).

<sup>329</sup>VERPEAUX M. (2016) « Rapport introductif, Les collectivités territoriales et le principe d'égalité » dans BENITTI J. (ss. dir.) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité. Opt. Cit., pp. 13-34, (p. 20).

<sup>330</sup>Article 136 de la constitution.

<sup>331</sup>Idem, article 143 (al. 3).

<sup>332</sup> En France, la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement (article 65-II, alinéa 1) a introduit la notion de collectivité chef de file pour l'exercice des compétences relevant de plusieurs collectivités. Cette notion sera consacrée par la révision constitutionnelle de 2003 (Art.72, al. 5 dispose que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

collectivités territoriales »<sup>333</sup>. C'est dans ce sens que la réforme territoriale évoque la prééminence de la région en matière du développement économique et d'aménagement du territoire. La nouvelle Constitution a, en effet, abordé l'interdiction de la non-tutelle entre collectivités territoriales et apporte une précision en la matière en mettant en avant le rôle prééminent de la région par rapport aux autres collectivités territoriales dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagement du territoire, dans le respect des compétences propres des autres collectivités territoriales<sup>334</sup>. Nous y reviendront par la suite.

## EN GUISE DE CONCLUSION

Avec la régionalisation avancée il est vrai que le Maroc est en train de franchir une nouvelle étape dans son processus de décentralisation. La consécration constitutionnelle de la régionalisation avancée montre que le pays en fait un choix stratégique sur lequel il ne faut pas revenir. Le statut des collectivités territoriales et le renforcement de leurs organes sont de nature à confirmer ce choix. Du point de vue institutionnel, ces évolutions ne peuvent pas être suffisantes. C'est ainsi que la réforme actuelle met en avant l'action locale afin de mettre en avant les lacunes de l'expérience précédente marquée par la faible marge de manœuvre des collectivités décentralisées. C'est ainsi que la libre administration est au cœur de la réforme territoriale actuelle. Sa consécration par la loi suprême en fait l'une des mesures phare en faveur de l'autonomie locale. Mais, la libre administration ne doit pas être séparée des transferts des compétences aux collectivités territoriales. Ainsi, le nouveau texte constitutionnel accorde également une importance à l'autonomie des CT et leur indépendance les unes des autres. Ceci nous amène à la question de la clarification des compétences à travers la consécration de la subsidiarité. Mais aussi par la suppression de la fameuse clause générale de compétences en faveur d'une spécialisation des collectivités territoriales.

---

<sup>333</sup>GORGE A.S. (2011), Opt. Cit. (Page 454).

<sup>334</sup>Article 143 (al. 2) de la constitution et article 5 de la loi 111-14.

## **SECTION II**

# **LA CLARIFICATION DES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Pour la délimitation des compétences locales, Mathieu DOAT<sup>335</sup> évoque deux caractères essentiels. La spécialisation et la territorialisation dans la mesure où les compétences des collectivités locales ne sont pas illimitées et la territorialisation puisqu'une compétence locale s'inscrit sur un territoire donné. Au cours du processus de la décentralisation au Maroc, la répartition des compétences «est plus le résultat de l'histoire que celui de la logique» comme le note Mohamed El YAÄGOUBI<sup>336</sup> compte tenu de l'évolution graduelle de la décentralisation qui s'est effectuée en plusieurs étapes depuis 1960. Dans ce cadre, la question du réaménagement des compétences des collectivités territoriales est au centre des préoccupations du législateur marocain. La nouvelle réforme tente de revisiter les attributions de chaque échelon territorial (Paragraphe II). Avant de revenir sur ce point, il est important de noter qu'un effort est consenti en vue d'apporter une certaine clarification des compétences à travers la consécration des modalités liées à leur répartition ainsi que les dispositifs relatifs à leur mise en œuvre (Paragraphe I).

## **PARAGRAPHE I**

### **DES MODALITES DE LA REPARTITION DES COMPETENCES**

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est un élément fondamental de tout processus de décentralisation. Celle-ci passe par la fixation des modalités qui guident la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi, le principe de subsidiarité est mis en avant. En optant pour la technique exclusive de spécialisation, le législateur manifeste une volonté de

---

<sup>335</sup>DOAT M. (2008) « L'aménagement des compétences locales » dans « La compétence », Actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 par l'association française pour la recherche en droit administratif (AFDA) à la faculté de droit, sciences économiques et gestion de Nancy. Lexis-Nexis, 2008. Pp. 181-192. (p. 184).

<sup>336</sup>EL YAAGOUBI M. (1992) « La création des services publics industriels ou commerciaux par les collectivités locales au Maroc », REMALD, n°1, Octobre/décembre, p. 41. (Cité par ZAIR T. (2007) Opt. Cit. p. 139).

rompre définitivement avec la clause générale des compétences qualifiée de « terreau trop fertile de la jungle des interventions locales »<sup>337</sup>.

## **I- LA CONSECRATION DE LA SUBSIDIARITE**

Face à la complexité croissante de l'action publique, la clarification des compétences locales est devenue une nécessité. Dans ce sens, le législateur marocain cherche à assurer une action publique efficace à travers le renouveau de la relation entre l'Etat et les collectivités décentralisées en matière de répartition des compétences. Celle-ci est souvent vue comme résultat de l'histoire plutôt qu'une répartition obéissant à la logique. Ceci passe par la consécration de la subsidiarité d'une part (A) et d'autre part, par le choix des mécanismes pertinents en matière de répartition des compétences (B).

### **1- La notion de subsidiarité : définition et implications**

La nouvelle réforme tente de clarifier les champs des compétences locales et fait l'objet d'un réel encadrement juridique qui tire sa force de la nouvelle Constitution. La subsidiarité est l'un des principaux principes apportés par les nouveaux textes. Elle joue un rôle très important en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées. Avant d'aborder sa place dans le cadre de la réforme actuelle, il est important de cerner cette notion qui fait partie pour la première fois de l'arsenal juridique lié à la décentralisation. La notion de subsidiarité ne date pas d'aujourd'hui<sup>338</sup>. Selon Frédéric BAUDIN-CULLIERE « La subsidiarité n'est pas une norme juridique, c'est un état d'esprit, une orientation »<sup>339</sup>. Bien qu'il s'agisse d'un concept à la mode, ses origines remontent à la doctrine sociale de l'Eglise<sup>340</sup>. Pour Bertrand FAURE, le principe de subsidiarité « traduit la nécessité de faire exercer, ou de regrouper, les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leur coût »<sup>341</sup>. D'une façon concrète, la subsidiarité a pour objectif d'établir les responsabilités au niveau le plus proche du citoyen. Autrement dit,

---

<sup>337</sup> « Laisser respirer les territoires », Rapport du Sénat n° 485, (Rapport d'information de MM. Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois (29/03/2017)). (p. 38).

<sup>338</sup> LEMOYNE-DE-FORGES J-M. (2004) « Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ? Dans GAUDEMET Y. et GOHIN O. (ss. Dir.) « La République décentralisée » éd. Panthéon-Assas, 2004. Pp. 47-55.

<sup>339</sup> BAUDIN-CULLIERE (1995) « Principe de subsidiarité et administration locale », L. G. D. J., Paris. (p. 35)

<sup>340</sup> Voir NAUDET J. Y. (sous dir.) « La subsidiarité », Collection du Centre d'Ethique Economique, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (2014).

<sup>341</sup> FAURE B. (2011). Opt. Cit. (p.481).

l'échelon communal est d'abord choisi pour l'exercice d'une compétence locale. A partir du moment où la satisfaction des besoins serait mieux assurée par un échelon supérieur, celui-ci est choisi pour cette compétence. C'est un principe qui permet la valorisation des acteurs de proximité par rapport aux instances éloignées<sup>342</sup>. Il permet d'affirmer leur plus grande capacité à gérer leurs affaires propres dans l'objectif de maximisation de l'efficacité de leurs actions. Selon Jean-Didier LECAILLON<sup>343</sup>, la subsidiarité s'impose souvent sur le terrain économique comme le seul moyen de réussite et de performance. Il s'agit d'un principe sur lequel se fonde l'autonomie locale<sup>344</sup> dans la mesure où la subsidiarité a pour but de laisser une certaine « autonomie aux échelons inférieurs, tout en leur donnant les moyens d'atteindre leur fin »<sup>345</sup>. Il apparaît comme un élément protecteur des échelons inférieurs. Ainsi, Pierre COULANGE<sup>346</sup> souligne que « la mise en œuvre de la subsidiarité permet l'attribution d'une place au moins capable et moins puissant qui doit être respecté. Les échelons supérieurs sont tenus de laisser une marge d'autonomie importante aux subordonnés afin qu'ils puissent prendre des initiatives et se comporter activement et avec responsabilité. Ainsi, la subsidiarité suppose que l'initiative des tâches revienne au niveau le plus décentralisé et que les échelons supérieurs s'abstiennent d'intervenir inutilement »<sup>347</sup>. D'où la portée du principe de subsidiarité qui réside selon Jean-Philippe DEROSIER dans la souplesse qu'il permet en matière de répartition des compétences. Une souplesse qui fait de la subsidiarité « une réponse à la dialectique centralisation/décentralisation »<sup>348</sup> à travers la conciliation et l'équilibre entre deux principes fondamentaux à toute démocratie à savoir d'une part la liberté qui mène à

---

<sup>342</sup>BAUDIN-CULLIERE F. (1997) « La notion de subsidiarité dans les organisations politique et administrative françaises » dans FAURE A. (ss. Dir.) « Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », 1997, L'Harmattan pp. 67-96, (p. 71).

<sup>343</sup>LECAILLON J. D. (2014) dans NAUDET J. Y. (sous dir.) « La subsidiarité », (Opt. Cit.), (préface page 9).

<sup>344</sup>HECKLY Ch. Et OBERKAMPF E. (1994) « La subsidiarité à l'américaine: Quels enseignements pour l'Europe? », L'Harmattan, (p. 14).

<sup>345</sup>COULANGE P. (2014) « Subsidiarité et autorité », dans NAUDET Jean-Yves « La subsidiarité », Collection du Centre d'Ethique Economique dirigée par, Presses Universitaires d'Aix-Marseille. (Opt. Cit.). P. 37.

<sup>346</sup>Idem Opt. Cit. (p.42).

<sup>347</sup>Idem Opt. Cit. (p.44).

<sup>348</sup>DEROSIER J.-P., (2005), « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », atelier « Pouvoir local et Constitution », VI<sup>e</sup> congrès de Droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin. (p. 129).

une diversité, et d'autre part, l'égalité qui implique une certaine unité<sup>349</sup>. Autrement dit, la subsidiarité tente de concilier la liberté et l'autorité<sup>350</sup> dans la mesure où elle permet à la fois de limiter l'intervention de l'Etat pour garantir aux collectivités territoriales leur liberté d'agir, mais aussi de justifier cette intervention de l'Etat comme garant de l'unité et de l'égalité afin d'empêcher des abus éventuels et assurer l'application du droit de façon uniforme. Il s'agit d'une construction du pouvoir du bas vers le haut comme le note Olivier DUBOS<sup>351</sup>. La subsidiarité est un principe qui permet de différencier les notions de compétence de principe et d'attribution<sup>352</sup>. Dans une logique de subsidiarité, la compétence de principe est en bas alors que celle d'attribution est en haut. Inversement, dans la logique de décentralisation, la compétence de principe est en haut tandis que la compétence d'attribution est en bas. Pour que la subsidiarité assume entièrement son rôle, son inscription dans le texte constitutionnel demeure importante tant pour les Etats fédéraux<sup>353</sup> que pour les Etats unitaires. Pour ces derniers, on est tenté de faire une comparaison entre le cas de la France et le cas du Maroc où on dénombre quatre échelons pour l'exercice d'une compétence. La révision constitutionnelle de 2003 en France a prévu dans son article 72 (al. 2) que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Ainsi rédigé, le présent article traduit l'absence d'une certaine clarté quant aux décisions des collectivités territoriales par l'utilisation des termes « vocation » et « le mieux » qui demeurent marqués par une certaine généralité et ambiguïté. Ce qui réduit le principe de subsidiarité « à la française » à un objectif et non à un concept de droit

---

<sup>349</sup>DEROSIER J.-P., (2009), « Et au milieu coule une rivière : La subsidiarité et la frontière rhénane. Signification juridique, implications possibles et portes positives de deux articles 72, alinéa 2 », dans BRISSON J.-F. (ss. dir.) « Les transferts des compétences de l'Etat aux collectivités locales », L'Harmattan. Pp 91-108 (p. 96).

<sup>350</sup> BAUDIN-CULLIERE F. (1997) (Opt.Cit.) (p. 95).

<sup>351</sup>DUBOS O. (2008) « La subsidiarité » dans « La compétence », actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 par l'association française pour la recherche en droit administratif (AFDA). Opt. Cit. pp. 193-218. (p. 193).

<sup>352</sup> DEROSIER J.-P., (2005), Opt. Cit.

<sup>353</sup>A titre d'exemple L'article 30 de la loi fondamentale allemande consacré à la répartition des compétences entre la Fédération et les Länder stipule que « L'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'Etat relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement ». C'est également le cas pour la Fédération suisse. L'article 3 de la constitution « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération ». Notons également que la subsidiarité est au centre du droit positif de l'Union Européenne notamment depuis le traité de Maastricht en 1992.

positif. Le mot « vocation » évoque la présence d'objectif, l'absence d'obligation juridique<sup>354</sup> et donc non opposable aux collectivités territoriales. Le principe de subsidiarité tel qu'il a été évoqué dans la constitution française ne peut pas permettre un contrôle effectif en matière de répartition des compétences par le juge constitutionnel. À travers le mot « vocation », il est bien question d'objectif et non d'obligation juridique, qui plus est, d'un objectif formulé de manière pour le moins indéterminée (« le mieux »). Selon Julien BARROCHE la subsidiarité à la française pourrait « s'apparenter à une ruse de l'État central lui permettant de ne pas perdre la main face à des collectivités territoriales conquérantes, alors même qu'à l'image de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, les États historiquement unitaires sont tous plus ou moins engagés sur la voie de la fédéralisation »<sup>355</sup>. Si la Constitution française, par « crainte de dépassement de l'Etat unitaire » définit le principe de subsidiarité sans le nommer pour reprendre la formule utilisée par Géraldine CHAVRIER<sup>356</sup>, la nouvelle Constitution adoptée au Maroc, quant-à-elle, a circonscrit expressément un tel principe. L'imprécision de la formulation et la généralité des termes auxquels la constitution française révisée en 2003 a eu recours, laissent aux autorités centrales « une grande marge d'appréciation qui témoigne du refus d'engager l'Etat dans la détermination constitutionnelle de la répartition des compétences »<sup>357</sup>. D'où la minimisation des contrôles qui seraient limités aux erreurs liées à l'appréciation<sup>358</sup> et l'absence d'une « application juridique réelle » de subsidiarité et son inefficacité en matière de régulation de compétences<sup>359</sup>. Ce caractère juridique peu contraignant de la subsidiarité telle qu'elle a été circonscrite dans la loi suprême est d'ailleurs confirmée par le Conseil Constitutionnel qui a donné une lecture du texte de la Constitution (l'article 72, al. 2)<sup>360</sup>.

---

<sup>354</sup>BARROCHE J. (2008) « La subsidiarité française existe-t-elle ? », communication au VII<sup>e</sup> Congrès français de droit institutionnel, Septembre 2008, AFDC. (p. 7).

<sup>355</sup> Idem, (p. 13).

<sup>356</sup>CHAVRIER G. (2010) « Les nouveaux mots de la décentralisation ; analyse rhétorique d'une réforme », Dans PAVIA M-L. (S s. dir.) « Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ? », L'Harmattan pp. 149-160. (p. 155).

<sup>357</sup>MONTAIN-DOMENACH J. et BREMOND C. (2007) « Droit des collectivités territoriales », 3<sup>ème</sup> édition, PUG, Grenoble (p.56). (Cité par ROMBAUS-CHABROL (2014) « L'intérêt public local », Thèse de doctorat, Faculté de droit de Montpellier (p. 111)).

<sup>358</sup> ROUX A. (2016) « La décentralisation. Droit des collectivités territoriales », LGDG (p. 141).

<sup>359</sup> DEROSIER J.-P., (2009), Opt. Cit. (p. 104).

<sup>360</sup>Dans sa décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 relative à la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, le Conseil Constitutionnel estime « qu'il résulte de la généralité

## 2- La subsidiarité comme nouvelle base de répartition des compétences au Maroc

Depuis les années 1960, la décentralisation au Maroc n'a pas cessé d'évoluer. Au cœur de cette évolution, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités décentralisées a également évolué au fil de l'histoire. Certes, il s'agit d'une « méthode évolutive », qui a abouti à des résultats probants. Celle-ci demeure intéressante mais soulève des critiques au sens de Tarik ZAIR. Il note que cette méthode « conduit toujours à des solutions superficielles changeantes au gré de la conjoncture. Elle est aussi source d'hétérogénéité et de désordre, puisque les transferts de compétences s'effectuent toujours dans un sens unique, de l'Etat vers les collectivités locales. L'exercice synchronique des attributions économiques au niveau local suppose que chaque collectivité locale exerce les attributions qu'elle est en mesure d'assumer d'une manière efficace. [...] Le transfert des compétences vers les collectivités locales doit être dicté par des soucis d'efficacité afin de pallier les imperfections des interventions étatiques »<sup>361</sup>. Ces propos, interpellent sur la notion de subsidiarité. Ainsi, la nouvelle réforme territoriale semble vouloir marquer une rupture avec les anciens textes régissant la relation entre l'Etat et les collectivités en matière de répartition des compétences. La subsidiarité fait pour la première fois son apparition dans le texte constitutionnel comme principe fondamental en matière de répartition des compétences. Contrairement à l'ambiguïté et l'absence d'une définition claire de la subsidiarité constatées en France, ce principe est désormais au cœur de la récente réforme adoptée au Maroc. La nouvelle Constitution stipule que « sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier »<sup>362</sup>. Le texte évoque la subsidiarité comme étant à la base de la répartition des compétences tout en précisant et en distinguant les trois types de compétences qui

---

des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne peut être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pourrait être mieux exercée par une collectivité territoriale ».

<sup>361</sup> ZAIR T. (2007), *Opt. Cit.* (p.138).

<sup>362</sup> Article 140 al. 1.

seront ensuite fixés par la loi<sup>363</sup> sans toutefois remettre en cause ni l'unité de l'Etat ni le caractère décentralisé de son organisation territoriale. A juste titre, c'est cette organisation territoriale et les mécanismes de son adaptation qui sont au cœur de la constitutionnalisation de la subsidiarité<sup>364</sup>. C'est ce que les lois organiques relatives à l'organisation communale<sup>365</sup>, préfectorale et provinciale<sup>366</sup> tentent de clarifier en donnant un sens à la subsidiarité. Il s'agit d'un exemple de construction du pouvoir du bas vers le haut afin de promouvoir le développement de l'intercommunalité et la coopération verticale entre les différents échelons décentralisés. Ainsi, le législateur a introduit la possibilité pour les communes, après délibération, de transférer des compétences qui leurs sont dévolues par la loi ou des compétences de l'Etat aux collectivités préfectorales et provinciales. Ceci peut intervenir soit à la demande des communes soit après une initiative des conseils préfectoraux et provinciaux. Il s'agit là d'une expression parfaite de la souplesse introduite par la subsidiarité. Mais aussi ceci dénote la confirmation de la définition selon laquelle la subsidiarité impose « d'attribuer aux échelons supérieurs tout ce qui n'est pas susceptible d'être géré localement »<sup>367</sup>. Il s'agit d'une nouvelle règle d'organisation des pouvoirs qui vise également à mettre fin aux multiples interventions jadis permises par la clause générale de compétences longtemps désignée comme le principal coupable des enchevêtrements et responsable de gaspillage de moyens. Certes, la consécration constitutionnelle demeure très importante. Cependant, la concrétisation de la subsidiarité, comme base de répartition des compétences entre l'Etat et collectivités décentralisées, dépend de deux éléments essentiels. D'un côté, la capacité de l'Etat à veiller à son application dans la mesure où le principe vise à tracer « une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'Etat et celle des collectivités territoriales »<sup>368</sup>. De l'autre côté, l'application de la subsidiarité dépend de

---

<sup>363</sup>L'article 146 (al. 4) de la Constitution. Cet article est relayé par les lois organiques relatives à l'organisation communale (article 3 de la loi 113-14), préfectorale et provinciale (article 3 de la loi 112-14) et régionale (article 4 de la loi 111-14).

<sup>364</sup>Article 146 (al. 9) de la Constitution.

<sup>365</sup>Article 84 de la loi 113-14.

<sup>366</sup>Article 6 de la loi 112-14.

<sup>367</sup>VERPEAUX M. (2008) « Droit des collectivités territoriales », 2<sup>e</sup> édition, PUF, (p. 243). (Cité par ROMBAUTS-CHABROL T. (2014) « L'intérêt public local » Opt. Cit. page 105).

<sup>368</sup>C'est l'exposé des motifs de la révision constitutionnelle en 2003 qui a retenu une restriction du concept de subsidiarité en France. (Cité par le sénateur Edmond HERVE «Contribution à un bilan de la décentralisation », Rapport d'information de Sénat n°679, 2011 (p. 75).

la capacité des collectivités territoriales à mettre en œuvre les compétences qui leur sont dévolues. Etant donné que la subsidiarité est définie traditionnellement comme « principe selon lequel les décisions [...] doivent être prises au niveau politique le plus bas possible, c'est-à-dire le plus près possible de ceux qui sont concernés par ces décisions »<sup>369</sup>. Dans le contexte marocain, la nature des élus locaux appelés à prendre des décisions et la conception qu'ils ont vis-à-vis de les autorités de l'Etat ainsi que la faiblesse du processus de déconcentration, sont des éléments à prendre en considération. C'est ainsi que le législateur prévoit les transferts des compétences vers les collectivités territoriales de manière progressive et avec différenciation entre collectivités qu'elles soient communales<sup>370</sup>, préfectorales et provinciales<sup>371</sup> ou régionales<sup>372</sup>. Certes, la consécration de la subsidiarité constitue une grande nouveauté concernant les modalités de répartition des compétences. Cependant, l'abandon de la compétence générale des collectivités territoriales est synonyme d'un changement radical qui mérite d'être évoqué.

## **II- DES MECANISMES DE LA REPARTITION DES COMPETENCES**

Généralement dans le cadre d'un Etat unitaire, les compétences entre ce dernier et les entités inférieures se répartissent selon les mécanismes de compétence générale ou de compétences d'attributions. La reconnaissance de la clause générale de compétence s'est avérée inefficace. Sa suppression par la nouvelle réforme vise une meilleure clarté de l'action des collectivités territoriales à travers la mise en avant de leur spécialisation.

### **1-La nécessité de la clarification des compétences locales**

La clarification des compétences, entendue au sens large du terme, devrait déterminer des champs d'intervention de l'Etat et des collectivités. L'objectif d'une clarification est double. D'une part, elle est imposée par la nécessité d'éviter ou du moins de limiter l'empiètement de l'Etat au niveau local. D'un autre côté, la clarification a également pour objectif l'obligation de mettre fin au chevauchement des compétences des différentes collectivités qui génère des inégalités entre les citoyens et encourage les

---

<sup>369</sup>DRAGO G. (1994) « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », Revue Internationale de Droit Comparé. N°2-1994, Volume 46, pp. 583-592 (p. 584).

<sup>370</sup> Articles 77 et 91 de la loi 113-14

<sup>371</sup> Articles 78 et 90 de la loi 112-14.

<sup>372</sup> Articles 80 et 95 de la loi 111-14.

concurrences entre les collectivités territoriales. Ce qui peut porter atteinte à leur action dont la finalité demeure, avant tout, la satisfaction de l'intérêt public local. Ce dernier étant justifié par l'existence des affaires locales sur lesquelles repose « la clause générale de compétences ». Celle-ci donne vocation aux collectivités territoriales à agir dans tous les domaines présentant un intérêt local. Cependant, elle ne permet pas de connaître à l'avance les compétences exclusives des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle la clause générale de compétence est souvent désignée comme coupable de l'enchevêtrement des compétences même si elle n'en est pas la seule responsable<sup>373</sup>. Malgré une certaine souplesse de cette célèbre modalité de droit positif, « la clause générale des compétences » fait l'objet de certaines critiques et polémiques. En France par exemple, la loi du 16 décembre 2010 a pris le parti d'approfondir le système des blocs de compétences retenu en 1983 tout en optant pour une spécialisation des compétences des collectivités et en apportant un aménagement à la « compétence générale »<sup>374</sup>. La « clause générale de compétences » ne permet pas de connaître à l'avance les compétences des collectivités et repose sur les « affaires de la collectivité » dont les contours ne sont que ceux de l'intérêt public local. La notion d'affaires locales demeure une notion impossible à définir de manière claire dans la mesure où l'intérêt public local évolue dans l'espace et dans le temps et dépend de la taille de la collectivité<sup>375</sup>. En outre, Jacques BAGUENARD<sup>376</sup> explique que cette difficulté de définir les affaires locales est liée d'une part à l'imprécision de ce concept du point de vue juridique. D'autre part, la notion d'affaires locales est entachée d'une certaine ambiguïté sur le plan politique dans la mesure où l'intérêt local qui la sous-tend pourrait se définir comme étant « une tranche localisée de l'intérêt général ». L'intervention de l'Etat central reste inévitable et trouve sa justification dans sa mission d'intérêt public local dont la délimitation purement géographique est rendue difficile par la superposition territoriale des collectivités. Face à ces relations verticales, l'intervention des collectivités locales laisse apparaître des conflits horizontaux des compétences impliquant les différents échelons décentralisés et les établissements

<sup>373</sup> LEFEVRE A., Rapport d'information du Sénat n°283, du 2 février 2011 (page 13).

<sup>374</sup> Il faut préciser qu'il ne s'agit pas d'une suppression totale de la clause générale des compétences. Certes elle est maintenue pour les communes, mais pour les départements et les régions la loi, précise les grands domaines dans lesquels le conseil général (art. L 3211-1) et le conseil régional (art. L4221-1) ont compétence pour intervenir.

<sup>375</sup> VERPEAUX M. ET JANICOT L. (2015) (Opt. Cit.) (p. 341).

<sup>376</sup> BAGUENARD J., (2004) « La décentralisation » P.U.F, Que sais-je ?

déconcentrés de l'Etat. D'un point de vue historique selon Jacques BAGUENARD « la dénaturation de l'intérêt local a entraîné la liquéfaction des affaires locales et provoqué l'enchevêtrement incohérent de compétences, source d'irresponsabilité et élément de renforcement de la centralisation »<sup>377</sup>. Pour cerner cette notion d'intérêt public local, Jacques FERSTENBERT et al<sup>378</sup>. évoquent un certain nombre de conditions. Au-delà de la subordination des délibérations des conseils élus à l'existence et à l'identification d'un intérêt public local contrairement à l'intérêt privé, la compétence générale des collectivités territoriales est soumise à trois exigences. Premièrement, il leur est interdit, sous peine d'illégalité, d'empiéter sur les compétences de l'Etat ni sur les attributions dévolues aux autres collectivités ni sur les compétences des établissements publics. Deuxièmement, l'intervention des collectivités doit viser la satisfaction des besoins des populations de la collectivité concernée pour justifier l'intérêt public local. Enfin, cette intervention doit satisfaire à une exigence de neutralité. Face à l'insuffisance de la clause générale de compétence qui donne vocation à toute collectivité locale, qu'elle qu'en soit la catégorie, d'intervenir dans toutes les affaires locales, le législateur français a opté pour le principe de blocs de compétences comme instrument de clarification et de spécialisation des compétences locales<sup>379</sup>. A défaut de délimiter les compétences des collectivités, la possibilité d'extension des champs d'intervention amène souvent les collectivités à agir conjointement. Ce qui génère des gaspillages énormes de moyens humains et financiers<sup>380</sup>. C'est exactement ce qui se passe au Maroc. Dans un rapport récent, le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a fait le constat suivant : «Aujourd'hui, les attributions et compétences exercées par les trois niveaux de décentralisation (régionale, provinciale et communale) se ressemblent et se chevauchent, au point de se confondre. Il en résulte un gaspillage d'efforts et de ressources affectées à des domaines d'intervention similaires, mais également une dilution des responsabilités avec, pour le citoyen-

---

<sup>377</sup>Idem (p. 35).

<sup>378</sup>FERSTENBERT J., PRIET F., QUILICHINI P. « Droit des collectivités territoriales » Editions DALLOZ, 2009. (p. 455).

<sup>379</sup>Avant les lois de décentralisation de 1982, plusieurs rapports se sont prononcés en faveur de « blocs de compétences ». Il s'agit du rapport de la commission de développement des responsabilités locales (p.41) ; rapport d'enquête Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ? (p.4).

<sup>380</sup> ZAIR T. (2007), Opt. Cit., (p. 163).

électeur, l'impossibilité de distinguer les performances des uns et des autres»<sup>381</sup>. Les principaux facteurs sont liés au recours abusif à la compétence générale par les communes et l'incapacité de l'Etat à préciser la vocation des conseils préfectoraux et provinciaux «ballottée entre la région et la commune»<sup>382</sup> ainsi que le manque de précision dans la définition des compétences des collectivités locales notamment en matière de développement économique. Face à cette situation, il est désormais impératif de mettre en place de nouvelles règles du jeu en vue de rationaliser les interventions des différents partenaires au niveau local. Dans cette direction, la nouvelle constitution de 2011 a fait un pas en avant en instaurant de nouveaux principes de transfert de compétences. Faut-il alors supprimer, définitivement ou partiellement, «la clause générale de compétence» pour résoudre le problème de l'enchevêtrement? En France, celle-ci a été supprimée d'une manière partielle. La compétence propre est conservée pour les communes. Ayant opté pour une spécialisation des compétences des départements et des régions<sup>383</sup>, le législateur a considéré qu'il était pratiquement impossible et non souhaitable de supprimer toute liberté d'action pour les départements et les régions<sup>384</sup>. Pour le cas du Maroc, les nouvelles réformes sont également allées dans la même direction

## **2- Vers une spécialisation des collectivités territoriales**

Que ce soit en France ou au Maroc, le législateur a eu recours depuis longtemps à ces deux techniques pour l'attribution des compétences sans pouvoir faire le choix entre des

---

<sup>381</sup> Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental intitulée « La gestion et le développement des compétences humaines : levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée » CESE, Auto-Saisine n°1/2013. (Page 41).

<sup>382</sup> Cette situation est source d'enchevêtrement horizontal qui est bien réel. A titre d'exemple l'article 37 de la loi organique des préfectures et provinces et l'article 8 de la loi sur la région confient aux deux catégories de collectivités la réalisation et entretien des hôpitaux et de lycée et formation des agents des collectivités locales et en matière d'équipement d'intérêt général. Il s'agit bien évidemment des compétences transférées et propres à chaque catégorie de collectivité. En comparaison avec les compétences propres des communes, il est important de souligner que la majorité des domaines évoqués le sont également, et parfois dans les mêmes termes, s'agissant des attributions des conseils préfectoraux et provinciaux.

<sup>383</sup> Désormais les articles L.3211-1 et L.4221-1 précisent que le conseil général et/ou régional règle les affaires de leurs collectivités respectives « dans les domaines de compétence que la loi lui attribue ».

<sup>384</sup> En ce sens l'article 73 de la loi du 16 décembre 2010 a apporté une modification importante et stipule que les conseils général et régional « peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional (départemental) pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ». Cette modification est interprétée par le Conseil Constitutionnel comme étant une reconnaissance de la libre intervention de ces collectivités tant que la loi n'a attribué la compétence à aucune autre personne publique.

collectivités « spécialistes » et « généralistes » comme l'a souligné Antoine LEFEVRE<sup>385</sup> estimant que la superposition de la démarche spécialisation à la logique généraliste n'a pas permis véritablement la mise en œuvre de l'une ou de l'autre pour en prouver l'efficacité. Afin d'introduire à l'échelon départemental et régional « un nouveau genre de collectivités fonctionnelles à la place des traditionnelles collectivités politiques »<sup>386</sup>, la question de la suppression de la clause générale des compétences a été soulevée en France depuis 2009 avec le rapport d'Edouard BALLADUR<sup>387</sup>. Cette proposition a trouvé sa traduction lors de la récente réforme territoriale<sup>388</sup>. La décision de conserver la compétence générale pour la seule collectivité communale n'a pas manqué de soulever des réactions de la part des élus. Edmond HERVE dans son rapport<sup>389</sup> suppose qu'« Enfermer l'exercice des compétences de la région et du département dans un cadre d'exclusion, c'est aller à l'encontre de la vie pratique, des mobilisations de toutes sortes, de l'efficacité économique et sociale ». Au Maroc, et contrairement aux anciennes réformes territoriales, les rédacteurs des nouveaux textes semblent avoir voulu innover en ce qui concerne les attributions des conseils locaux. Dans le précédent régime, la compétence des assemblées locales fut définie en termes généraux, à l'instar de la formule française de 1884, selon laquelle chaque assemblée règle ses affaires par ses délibérations tout en précisant que le conseil élu « décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité son plein développement économique, social et culturel ». La nouveauté réside toutefois dans le fait que, pour la première fois, on assiste à la disparition de cette formule pour l'ensemble des catégories de collectivités territoriales contrairement à ce qui a été constaté en France où les communes disposent toujours d'une compétence générale après l'introduction des blocs de compétences. Même si les deux techniques peuvent être différentes ou bien complémentaires, il faut noter qu'elles peuvent s'avérer également antinomiques<sup>390</sup>. Ainsi, Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL<sup>391</sup> estime que la clause générale de compétence « n'est pas la clef de

---

<sup>385</sup> Idem, (page 10).

<sup>386</sup> FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales Opt. Cit. (page 472).

<sup>387</sup> BALLADUR Edouard « Il est temps de décider », Rapport au président de la République, Comité pour la réforme des collectivités territoriales, mars 2009.

<sup>388</sup> La suppression de la compétence générale des régions et départements a déjà été soulevée par le rapport du comité mais c'est à partir de 2015 avec la loi dite NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015 que celle-ci devient effective.

<sup>389</sup> HERVE E., Rapport d'information du Sénat n°679, du 28 juin 2011 (page 95).

<sup>390</sup> LEFEVRE A., (2011) Rapport d'information du Sénat... Opt. Cit. (page 8).

<sup>391</sup> ROMBAUTS-CHABROL T. (2014) « L'intérêt public local », Opt. Cit. (p. 135).

répartition des compétences, par opposition à la technique de l'énumération, elle est simplement un rempart contre l'impossible exhaustivité, elle exprime la dose de liberté d'action que porte la décentralisation, la forme d'autonomie qu'elle suggère »<sup>392</sup>. Le législateur marocain a donc opté pour le choix de supprimer la clause générale de compétences au bénéfice exclusif de la technique de spécialisation. Il s'agit d'un choix radical qui peut paraître « excessivement réducteur »<sup>393</sup>. Le transfert de compétences est une notion ambiguë qui « suppose en effet de pouvoir les identifier clairement »<sup>394</sup>. L'introduction des blocs des compétences en 1983 en France, a été inscrite dans un objectif d'efficience de l'action des collectivités territoriales et d'efficacité de l'action publique<sup>395</sup>. Il s'agit selon Bertrand FAURE d'un « principe qui veut asseoir la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités sur une logique absolue de cohérence »<sup>396</sup>. Autrement dit, le concept de blocs de compétences entend organiser la répartition des compétences et en définir un niveau pertinent. Au Maroc, cette énumération de compétences par catégories de collectivités locales existait déjà dans les anciens textes depuis la réforme de la charte communale en 1976. Cette technique est maintenue dans le cadre de la régionalisation avancée sans en parler de manière explicite comme c'est le cas d'ailleurs pour les anciens textes. La commission consultative sur la régionalisation (CCR) a déjà fait des propositions en matière d'attribution des compétences. Il s'agit de « décrire de manière précise chaque compétence à conférer à chaque collectivité territoriale ; éviter des enchevêtrements de compétences entre les différentes collectivités territoriales, source de confusion et de conflits et enfin le respect dans la mesure du possible, du principe « une compétence/une collectivité territoriale »<sup>397</sup>. C'est à la base de ces recommandations que

---

<sup>392</sup>ROMBAUTS-CHABROL T. (2014) « L'intérêt public local », Thèse de doctorat, Faculté de droit de Montpellier (p. 135).

<sup>393</sup>LEFEVRE A., (2011) Rapport d'information du Sénat... Opt. Cit. (page 8).

<sup>394</sup>BRIANT V. (2009 « Typologie des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales » dans BRISSON J-F. « Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales » Opt. Cit., pp. 265-279, (p. 266).

<sup>395</sup>Article 3 de la loi n°83.8 du 7 janvier 1983 reprise par l'article 1111-4 du CGCT qui stipule que « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ».

<sup>396</sup>FAURE B. (2014) « Droit des collectivités territoriales », 4<sup>e</sup> édition, Dalloz, (p. 523).

<sup>397</sup>Commission Consultative sur la Régionalisation, « Rapport sur la régionalisation avancée/Livre II : Aspects institutionnels », (p. 31).

la nouvelle réforme tente de définir les compétences pour chacun des trois niveaux de collectivités territoriales. Les trois lois organiques veillent à définir, pour la première fois, les principes généraux guidant l'attribution des compétences<sup>398</sup>. Chaque collectivité est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, de compétences bien définies. Ainsi, sont impartis à la commune, vue sa nature comme collectivité proche des citoyens, les missions et les services de proximité<sup>399</sup>. Concernant, les préfectures et les provinces, elles sont chargées « des missions de promotion du développement social, notamment en milieu rural de même que dans les espaces urbains »<sup>400</sup>. Sans, toutefois exclure les compétences consultatives, comme dans les anciens textes, les nouvelles lois organiques définissent trois grands groupes de compétences pour les trois catégories de collectivités territoriales. Chaque collectivité dispose de compétences qui lui sont propres. Mais aussi des compétences qu'elle partage avec l'Etat ainsi que des compétences qui peuvent lui être transférées par ce dernier. C'est cette répartition par grands groupes de compétences qui, contrairement à la version précédente, devrait marquer une rupture avec le passé. D'une part les anciens textes manquent de clarté en termes d'énumération des domaines d'interventions et reconnaissent parfois les mêmes domaines d'intervention pour plusieurs catégories de collectivités territoriales. D'autre part, l'énumération des compétences s'était avérée inefficace pour limiter les enchevêtrements du fait de la reconnaissance de la compétence générale qui permet à toutes les collectivités d'intervenir et de prendre toutes les mesures pour assurer leur développement économique social et culturel. C'est donc la clarification des champs d'action attribués à chaque catégorie de collectivité territoriale conjuguée à la suppression de la clause générale de compétence par la nouvelle réforme qui devraient rendre la répartition des compétences locales plus visible et effective et notamment en matière de compétences propres dont l'existence est garantie par la libre administration. Mais, ces nouvelles mesures sont-elles suffisantes ? C'est ce que nous verrons par la suite. Lors du paragraphe suivant, nous allons tenter d'aborder les compétences attribuées à chaque échelon afin de les décortiquer. Ceci dans l'objectif de

---

<sup>398</sup>Un chapitre intitulé, contenant un article unique, « Principes généraux » fait son apparition dans les trois textes.

<sup>399</sup>Article 77 de la loi 113-14.

<sup>400</sup>Article 78 de la loi 112-14.

porter un jugement sur l'efficacité des mesures évoquées ci-dessus, mais aussi sur l'effectivité de la clarification en matière de répartition de telles compétences.

## **PARAGRAPHE II**

### **LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Le transfert de compétence de l'Etat aux collectivités territoriales, a pour objectif de faire en sorte que le maximum des responsabilités administratives soit exercé au niveau local. En effet, comme l'avait souligné le rapport GUICHARD « l'unité sociale est plus perceptible au niveau local »<sup>401</sup>. C'est le but de la décentralisation. Si la commune était depuis toujours la cellule de base de la décentralisation comme collectivité de proximité, il ne faut pas oublier que, dans le contexte marocain, les préfectures et les provinces ont également un rôle à jouer comme échelon intermédiaire entre les communes et les régions. Afin de renforcer son processus de décentralisation, le Maroc tente ainsi de faire de la région un partenaire de l'Etat en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

### **I-LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES INFRAREGIONALES**

Avant de nous pencher sur les compétences de la nouvelle collectivité régionale, on met d'abord l'accent sur les deux échelons infrarégionaux à savoir la commune et la préfecture et/ou la province. Pour reprendre les propos de Gérard MARCOU<sup>402</sup>, la voie de la décentralisation passe nécessairement et surtout par la réforme et le renforcement des pouvoirs des communes. C'est ainsi que la nouvelle réforme tente de confirmer le statut de la commune comme collectivité de proximité. La nouveauté réside dans la remarquable transformation des compétences des collectivités préfectorales et provinciales.

#### **1-La commune et les compétences de proximité**

Au Maroc, la collectivité communale est depuis toujours au centre de la décentralisation comme nous l'avons déjà évoqué plus haut. La commune joue un rôle important dans la mesure où elle assure le rapprochement de l'administration des administrés et constitue un élément important de l'administration territoriale. Ses

---

<sup>401</sup>GUICHARD O. « Vivre ensemble », rapport de la commission de développement des collectivités locales, septembre 1966. (page 19). (Opt cit.)

<sup>402</sup>MARCOU G. (2015) « Où va le système français d'administration territoriale ? La réforme de trop ? » Dans NEMERY J-C (ss dir.) « Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ? » L'Harmattan, pp. 25-32, (p. 31).

compétences propres nécessitent un éclaircissement afin d'en évaluer le degré d'effectivité ainsi que la capacité et les modalités de leur exercice. Alexis de Tocqueville disait « Otez la force et l'indépendance de la commune, vous n'y trouverez que des administrés, point de citoyens »<sup>403</sup>. C'est la proximité de ses administrés qui fait de la commune le lieu idéal pour la réglementation locale comme élément essentiel de la décentralisation. Pour Jean-François LACHAUME<sup>404</sup>, « une décentralisation sans réglementation locale risquerait fort de ressembler à de la déconcentration ». La proximité des administrés, selon Jean Pierre RAFFARIN<sup>405</sup>, permet à l'Etat de se recentrer sur ses missions fondamentales et de traiter la complexité locale à travers la prise des décisions près du terrain. Il est vrai que la commune au Maroc a été toujours considérée comme la cellule de base de la décentralisation. Son statut de collectivité de proximité est maintenu pour ne pas dire renforcé par la nouvelle réforme. Celle-ci continue à distinguer les compétences communales entre celles qui relèvent du domaine de la réglementation et ce qui relève de son rôle de prestataire de services publics locaux. La place des organes de la commune est confirmée par la nouvelle réforme. Ainsi, les conseils communaux sont appelés à régler les affaires relevant de leurs domaines de compétences par leurs délibérations<sup>406</sup> dont l'exécution relève des attributions des organes exécutifs, en l'occurrence les présidents des conseils communaux<sup>407</sup>. Ainsi, « la commune est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de prestation des services de proximité aux citoyennes et citoyens »<sup>408</sup>. Hormis la planification de développement à travers la mise en place des plans d'action des communes (PAC) et la coopération internationale, ce qui n'est pas nouveau pour les communes, les compétences propres<sup>409</sup> aux communes comportent deux volets essentiels. D'une part la création et la gestion des services et équipements publics de

---

<sup>403</sup>Cité par Patrick Martinat « Les régions clefs de la décentralisation », Opt. Cit. (Avant propos).

<sup>404</sup> LACHAUME J.-F. (1997) « La commune », L.G.D.J (p. 25).

<sup>405</sup> J. P. RAFFARIN (rapport d'information du SENAT n° 679 « Contribution à un bilan de la décentralisation » par Edmond HERVE, 28/06/2011. (page 71).

<sup>406</sup> Article n°92 de la loi 113-14.

<sup>407</sup> Article n°94 de la loi 113-14.

<sup>408</sup> Article n°77 de la loi 113-14.

<sup>409</sup>Il est important de souligner que les nouveaux textes concernant les compétences locales, quelle que soit la catégorie de collectivités (communes, préfecture et provinces ou régions) on assiste à la disparition de la notion de compétences consultatives. La nouvelle réforme évoque trois types de compétences : propres, partagées et transférées. Ces dernières tiennent compte des principes de progressivité et de différenciation entre les collectivités d'une même catégorie et peuvent être, à termes, transformées en compétences propres.

proximité<sup>410</sup> et, d'autre part l'urbanisme et l'aménagement du territoire<sup>411</sup>. Dans ce cadre la commune, à son initiative, peut également, par voie contractuelle avec l'Etat et par ses propres moyens, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public même si celui-ci ne fait pas partie des ses compétences propres si ce financement contribue à la réalisation de ses objectifs<sup>412</sup>. Cette possibilité qui est d'ailleurs reconnue dans les mêmes termes pour les préfetures et provinces<sup>413</sup> et pour les régions<sup>414</sup> nous ramène à la notion de compétences partagées entre la commune et l'Etat. Celles-ci sont globalement centrées sur le domaine économique local et ce à travers trois volets essentiels : le développement de l'économie locale et la promotion de l'emploi ; la préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement ; l'action en faveur de la promotion des investissements privés en matière de réalisation des infrastructures et équipements, participation à la mise en place de zones d'activités économiques et l'amélioration des conditions de travail des entreprises<sup>415</sup>. L'essentiel des actions<sup>416</sup>, auxquelles la commune peut contribuer pour promouvoir son développement local, visent une complémentarité entre l'action des collectivités supérieures à savoir les préfetures et provinces, d'une part et, les régions d'autre part. Il s'agit d'une possibilité de complémentarité avec les échelons supérieurs pour la commune, puisque le texte<sup>417</sup> utilise le terme « peut » et le terme « contribuer », dans des domaines qui font l'objet de partage de compétences avec l'Etat, à savoir le développement économique, pour l'ensemble des collectivités<sup>418</sup>. Cette complémentarité, qui est censée être encouragée par la suppression de la clause générale pour l'ensemble des collectivités, ne veut pas dire que les enchevêtrements de compétences en matière d'action locale sont définitivement écartés. C'est d'ailleurs, un grand défi pour la mise en œuvre des compétences régionales en matière de développement puisque le maintien des compétences partagées, pour les régions et aussi pour les préfetures et provinces,

---

<sup>410</sup> Idem, article n°83.

<sup>411</sup> Idem, article n°85.

<sup>412</sup> Idem, article n°89.

<sup>413</sup> Article 88 de la loi 112-14.

<sup>414</sup> Article 93 de la loi 111-14.

<sup>415</sup> Article 87 de la loi 113-14.

<sup>416</sup> Idem, Le présent article énumère 19 actions ou domaines de contribution.

<sup>417</sup> Idem.

<sup>418</sup> Voir l'article n°86 de la loi 112-14 pour les préfetures et provinces et l'article n°91 de la loi 111-14 pour les régions.

laisse le champ libre à des interventions multiples comme nous le verrons par la suite. En matière de compétences transférées par l'Etat aux communes, deux grands domaines sont visés<sup>419</sup>. Il s'agit dans un premier lieu de la protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels. Ce sont ces domaines de l'environnement, de la culture et du tourisme qui font également l'essentiel des compétences partagées entre l'Etat et les conseils régionaux<sup>420</sup> mais pas uniquement puisque les compétences transférées aux régions<sup>421</sup> évoquent les mêmes domaines dans des termes assez larges (infrastructures et équipements à dimensions régionales, la culture, l'eau et l'environnement). Il s'agit bien de zones de possibilités d'interventions multiples (Etat, Région et Commune). Ce qui nécessite une certaine complémentarité entre les deux collectivités. Par contre, une insuffisance de clarification est bien visible quand on aborde les compétences transférées aux préfectures et provinces. Elles sont recentrées sur le développement social et la réalisation et l'entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques<sup>422</sup>. Ce dernier domaine est exactement celui qui est transféré aux communes même si pour les préfectures et provinces on y a ajouté « notamment en milieu rural ». Ce qui est d'ailleurs paradoxal puisque la quasi-totalité de ces ouvrages existent au milieu rural. Ce paradoxe est d'autant plus ressenti si on admet que les textes concernant les deux catégories de collectivités évoquent la progressivité et la différenciation comme principe de base des compétences transférées. Lesquelles sont susceptibles d'être transformées en compétences propres pour l'ensemble des collectivités. Il est vrai que le législateur insiste également sur le principe de subsidiarité. Ce principe, comme nous l'avons évoqué plus haut, vise la responsabilisation des échelons inférieurs. Malgré la consécration par la loi suprême de ce dispositif si important, sa mise en œuvre, dans un contexte comme celui du Maroc, reste encore difficile. La perception des élus locaux et des dirigeants des différentes collectivités territoriales et leur capacité à mettre en œuvre ces principes jouent un rôle crucial pour la mise en œuvre des compétences locales en général. Le CESE dans son rapport sur la régionalisation, comme nous le verrons pour les compétences régionales, n'a pas manqué de soulever l'ambition des uns

---

<sup>419</sup> Article 90 de la loi 113-14.

<sup>420</sup> Article 91 de la loi 111-14 (paragraphes *d*, *e*, et *f*).

<sup>421</sup> Article 94 de la loi 111-14.

<sup>422</sup> Article 89 de la loi 112-14.

et des autres. Mais, en dehors de ces interrogations que soulèvent les compétences partagées et transférées, il ne faut pas négliger non plus quelques insuffisances liées aux compétences dites propres aux conseils communaux.

Pour éviter ces possibilités de multiples interventions verticales et aussi horizontales, puisque nous ne pouvons pas non plus exclure les interventions des administrations et des établissements et les entreprises publiques, il est important de souligner l'importance d'un élément central de la nouvelle réforme. Il s'agit de la planification communale comme compétence propre de la commune. Ceci passe par la mise en place de plans d'actions communaux (PAC). Les principales compétences communales sont des compétences propres qui représentent le noyau du champ d'action communale à savoir les compétences en matière de prestation des services et la réglementation locale. Il s'agit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire d'une part, et d'autre part, de la prestation des services et équipements communaux. Pour l'aménagement et l'urbanisme<sup>423</sup>, il est important de constater que les lois organiques et notamment celle qui concerne les communes n'a pas apporté de nouveaux éléments. Ce qui veut dire que la compétence des communes en la matière reste une compétence résiduelle. Ainsi, malgré les enjeux de l'aménagement du territoire et l'évolution de l'urbanisation au Maroc, la question de l'urbanisme relève particulièrement du champ d'action de l'autorité publique. Outre l'insuffisance des moyens, notamment financiers, la planification urbaine au Maroc souffre de cette centralisation excessive<sup>424</sup> dans la mesure où le rôle de l'autorité étatique est fondamental alors que celui des collectivités

---

<sup>423</sup> Article 85 de la loi 113-14 est le seul article de la nouvelle loi résume la compétence propre de la commune en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Il stipule que « la commune est compétente en matière d'urbanisme dans ce qui suit : - veiller au respect des choix et des règlements contenus dans les plans d'orientation de l'aménagement de l'urbanisme, les schémas de l'aménagement et de développement et tous les autres documents d'aménagement du territoire et de l'urbanisme ; - examiner et approuver les règlements communaux de construction conformément aux lois et à la réglementation en vigueur ; - la mise en place d'un système d'adressage de la commune dont le contenu et les modalités d'élaboration sont fixés par décret pris sur proposition de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ».

<sup>424</sup> La planification urbaine, est régie par la loi 12-90 (Dahir n°1-92-31 du 17 juin 1992 portant promulgation de la loi n°12-90 relative à l'urbanisme). Le principal document d'urbanisme est le Schéma directeur d'aménagement urbain (S.D.A.U). Son élaboration incombe à l'autorité gouvernementale chargée de l'Urbanisme qui en détient également le pouvoir d'approbation. Il est opposable à l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics ainsi qu'aux personnes morales de droit privé dont le capital est souscrit entièrement par lesdites personnes publiques (Article 9). Les autres instruments d'urbanisme en l'occurrence, des plans de zonage, les plans d'aménagement et les plans de développement des agglomérations rurales introduits en juin 1960 doivent également respecter les dispositions des S.D.A.U (Article 11) dont la durée peut aller jusqu'à 25 ans (Article n°3).

locales, en particulier, les communes, reste secondaire. En raison de son pouvoir de police administrative, le président du conseil communal dispose de certaines attributions en la matière. La nouvelle réforme reprend l'essentiel des termes déjà présents dans la charte communale (l'article 50). Ainsi, selon ce nouveau texte<sup>425</sup> c'est lui qui doit veiller à l'application des lois et des règlements ainsi qu'au respect des prescriptions des documents en matière d'aménagement et d'urbanisme. Il délivre les autorisations nécessaires de construction, de lotissement et de morcellement ainsi que celles liées à l'occupation des domaines publics pour usage lié à la construction. A ce titre, le législateur ne manque pas d'évoquer la nullité des décisions de la commune dans ce cadre, si lesdites décisions ne se conforment pas aux lois et notamment aux avis de l'agence urbaine<sup>426</sup>. La réforme évoque également la possible opposition du gouverneur à toutes délibérations prises par le conseil communal en violation des textes législatifs et réglementaires en vigueur même si elles ne font plus partie de la liste des décisions soumises à l'approbation du représentant de l'Etat <sup>427</sup>. Il incombe également au président de la commune, y compris les présidents d'arrondissements pour les villes concernées, de délivrer les permis d'habitation et les certificats de conformité. Toutefois, il est important de rappeler que tous les arrêtés à caractère réglementaire, pris par le président du conseil en matière d'urbanisme doivent faire l'objet d'une notification obligatoire au gouverneur<sup>428</sup>. En matière d'urbanisme, il est également important de souligner l'existence d'une pratique ancienne, en l'occurrence, la dérogation dont le pouvoir de décision demeure entre les mains du représentant de l'Etat. Cette pratique n'est pas sans impact sur la gestion de l'urbanisme<sup>429</sup>. Celle-ci reste en grande partie à l'origine d'une déficience en matière de gestion urbaine. D'un autre côté le poids des agences urbaines dépendantes du pouvoir central est également de nature à réduire l'impact des décisions des conseils élus en matière d'urbanisme et d'aménagement. Certes, les choses évoluent mais la gestion de l'urbanisme souffre d'une certaine incohérence. Le rapport de la cour des comptes de 2013<sup>430</sup> a également

---

<sup>425</sup>Article 101 de la loi 113-14.

<sup>426</sup> Article 85 de la loi 113-14.

<sup>427</sup> Article 117 de la loi 113-14.

<sup>428</sup> Article 116 de la loi 113-14.

<sup>429</sup>Récemment, l'impact de cette question a fait l'objet d'un rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental intitulée « Etude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme », CESE, Saisine n°11/2014.

<sup>430</sup>Rapport annuel de la cour des comptes (2013). Opt. Cit. (page 46).

pointé du doigt une multitude des intervenants et l'absence d'interlocuteur unique ainsi que l'insuffisance de la coordination entre les services d'urbanisme et les autres services communaux notamment financiers et techniques. Cette insuffisance de coordination touche également les communes soumises au régime de l'unité de la ville et leurs arrondissements. En dehors de la gestion de l'urbanisme, le rôle des communes urbaines est limité à la fourniture et à la gestion des services publics locaux<sup>431</sup> (Eau potable, assainissement, collecte des ordures, transports urbains...) d'une part et, d'autre part, à la participation aux différents programmes d'équipements. En dehors de cette de compétence en matière de l'urbanisme qui reste relative, la prestation des services publics locaux demeure un enjeu majeur pour les communes. Le phénomène d'urbanisation ne cesse de s'accélérer ce qui engendre des besoins de plus en plus importants en matière de services publics pour les communes urbaines. Mais pas seulement, puisque les communes rurales enregistrent encore un retard énorme en la matière. Dans l'objectif d'assurer une offre de services de proximité, il incombe à la commune de créer et gérer des équipements et services publics nécessaires dans une vingtaine de domaines (annexe n°3) qui touchent principalement à la vie quotidienne des citoyens<sup>432</sup>. Pour une modernisation des services publics, plusieurs dispositifs sont à la disposition de la commune<sup>433</sup>. En premier lieu on évoque la délégation du service public (DSP). Celle-ci est définie par Jean-Marie PONTIER comme étant « le procédé par lequel une personne publique confie la gestion d'un ou plusieurs services publics à une autre personne, physique ou morale, publique ou privée dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service »<sup>434</sup>. Le recours à la DSP par les communes marocaines remonte à une dizaine d'années et prend place des anciennes régies autonomes dans le cadre de la gestion directe des services publics. Cette expérience des communes marocaines en matière de gestion déléguée gagne du terrain et notamment dans les grandes villes. Cependant, il est important de souligner qu'elle souffre encore d'un certain nombre de dysfonctionnements et nécessite une réforme en profondeur. La cour des comptes s'est déjà penchée sur l'évaluation de la

---

<sup>431</sup>Malgré l'existence de plusieurs formes de gestion de services publics locaux (gestion directe, régies, gestion déléguées), celle-ci reste encore marquée par plusieurs insuffisances que les différents rapports de la cour des comptes ne cessent de soulever.

<sup>432</sup> Article 83 de la loi 113-14.

<sup>433</sup> Idem.

<sup>434</sup> PONTIER J-M. (2016) « La décentralisation française ... », Opt. Cit., (p. 87).

DSP afin d'en dresser un diagnostic en termes d'efficacité socio-économique et propose une piste de réforme<sup>435</sup>. Outre l'insuffisance en matière de planification, le rapport note que la gestion déléguée « se trouve handicapée par une vision principalement locale ne prenant pas suffisamment en compte la dimension intercommunale, voire régionale »<sup>436</sup>. Le CESE de son côté, dans son rapport sur la DSP, attire l'attention sur ce même constat et souligne que cette vision désavantage la DSP « en termes de déficits importants en termes de cohérence et d'intégration régionale »<sup>437</sup>. Cet élément principal nous amène à évoquer un certain nombre de dispositifs et moyens mis à la disposition des communes et des collectivités territoriales de manière générale pour la création et la gestion des services publics locaux. Il s'agit notamment des sociétés de développement local mais aussi des dispositifs de coopération entre les communes ou avec d'autres collectivités territoriales. Nous y reviendrons en second chapitre de cette partie. L'émiettement communal et la faiblesse des ressources face à l'ampleur des besoins ainsi que les retards cumulés en matière d'accès aux infrastructures sociales, notamment en milieu rural, nécessitent que les compétences des préfetures et provinces soient recentrées sur le développement social. Sur proposition de la CCR, la nouvelle réforme est inscrite dans cette direction. L'objectif étant de faire de l'échelon préfectoral et provincial, un relais de l'action régionale et un espace d'intercommunalité.

## **2- Le développement rural et social au cœur des compétences préfectorales et provinciales**

A travers le recentrage des compétences de l'échelon provincial sur le développement social et le milieu rural, la nouvelle réforme entend faire de la province un relais de l'action régionale. Outre le transfert du pouvoir exécutif au président du conseil préfectoral et provincial et la consécration constitutionnelle du pouvoir réglementaire en la matière, la nouvelle réforme a profondément revisité le champ d'action de ces collectivités préfectorales qui sont appelées à jouer un rôle intermédiaire entre la région et les communes. Selon la nouvelle loi organique « la préfecture ou la province est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de promotion du

---

<sup>435</sup> Rapport de la Cour des Comptes, (Octobre 2014) « La Gestion Déléguée des Services Publics Locaux », Rapport de Synthèse.

<sup>436</sup> Idem, (p. 9).

<sup>437</sup> CESE, « Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur » Saisine n°18/2015, (p.49).

développement social, notamment en milieu rural de même que dans les espaces urbains »<sup>438</sup>. Ainsi, relèvent de leurs compétences propres à l'intérieur de leurs ressort territoriaux, « le transport scolaire dans le milieu rural, la réalisation et l'entretien des pistes rurales, la mise en place et l'exécution de programmes pour réduire la pauvreté et la précarité, le diagnostic des besoins en matière de santé, de logement, d'enseignement, de prévention et d'hygiène et le diagnostic des besoins en matière de culture et de sport »<sup>439</sup>. Afin de réduire les déficits cumulés notamment dans l'espace rural et montagneux, la loi prévoit également un partage de compétences entre les collectivités préfectorales et provinciales et l'Etat à chaque fois que ce partage s'avère efficace<sup>440</sup>. Ainsi, suivant le principe de progressivité et de différenciation, certaines compétences pourraient faire l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités préfectorales et provinciales. Il s'agit notamment du développement des zones montagneuses et oasiennes et de la mise à niveau du monde rural et son désenclavement à travers la mise en place d'équipements et infrastructures de base en matière de santé, d'éducation, de formation et du sport et d'accès à l'eau et à l'électricité<sup>441</sup>. Ce sont exactement les domaines qui, relevant également du champ d'action communal, enregistrent un grand déficit en milieu rural. L'Etat peut également transférer d'autres compétences dans le domaine du développement social ainsi que la réalisation et l'entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques en milieu rural<sup>442</sup>. En matière de compétences transférées, la nouvelle loi a apporté une grande clarification et met fin à la possibilité d'enchevêtrement jadis présent dans l'ancien texte qui avait prévu des domaines relevant également du domaine d'action de la collectivité régionale<sup>443</sup>. A l'instar des plans d'action prévus pour les communes (PAC), les collectivités préfectorales et provinciales sont dans l'obligation de mettre en place au cours de la première année du mandat électoral un programme de développement<sup>444</sup> et œuvre à son suivi, à son actualisation et son évaluation. Le

---

<sup>438</sup> Article 78 de la loi 112-14.

<sup>439</sup> Idem, article 79.

<sup>440</sup> Article 78 de la loi n°112-14.

<sup>441</sup> Idem, article 86.

<sup>442</sup> Idem article 89.

<sup>443</sup> A titre de compétences transférées aux collectivités préfectorales et provinciales, l'article n°37 de la loi 79-00 avait prévu la réalisation et l'entretien des hôpitaux, la formation du personnel des collectivités locales et des élus, la formation professionnelle. L'article 8 de la loi 47-96 relative à l'organisation régionale avait également prévu la même chose pour les régions.

<sup>444</sup> Articles 80 à 84 de loi n°112-14.

programme de développement de la préfecture et province (PDPP), fixé pour six ans, doit être réalisé sur la base d'une démarche participative et doit mettre en avant, avec l'appui du wali ou gouverneur, la coordination de tous les services déconcentrés de l'administration centrale ainsi que la nécessité de coordonner avec les autres collectivités territoriales. Cette question du développement rural ne doit pas se limiter à l'aspect social et aux manques enregistrés en matière de services de base. Les évolutions en matière des inégalités territoriales et de pauvreté montrent que la situation du milieu rural est de plus en plus inquiétante. Nous reviendrons sur ces points jugés très importants dans la mesure où ils constituent l'enjeu majeur de la régionalisation avancée. Focaliser les compétences préfectorales et provinciales autour du développement social et particulièrement en milieu rural, est sans doute un des éléments les plus importants de la nouvelle réforme. Au-delà de ces précisions concernant les champs d'action des collectivités préfectorales et provinciales, leurs missions « concernent également le renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes sises sur le territoire de la préfecture ou de la province »<sup>445</sup>. A la différence de l'ancien, ce nouveau texte interpelle plusieurs remarques essentielles. D'une part, la suppression de la compétence générale et la définition du rôle qui relève désormais de ces collectivités. D'autre part, le texte apporte une précision sur les mesures à prendre pour assurer ce rôle. Si auparavant, le législateur donnait aux collectivités préfectorales et provinciales, en vertu de la compétence générale, le choix de décider des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel, aujourd'hui, une feuille de route est mise en place. Ainsi, trois grands volets sont fixés. Les collectivités préfectorales et provinciales doivent œuvrer pour assurer la disponibilité des équipements et les services de base notamment en milieu rural. Elles sont invitées à favoriser la mutualité entre les communes autour des actions et projets de développement social dans le milieu rural mais aussi à lutter contre la précarité et l'exclusion dans les différents secteurs sociaux. Enfin, la troisième remarque consiste en la prise en compte des interventions de l'Etat. Cette condition, conjuguée à la mutualisation des moyens entre les communes, pourrait contribuer à limiter les gaspillages et permettre de coordonner l'action des différents acteurs au niveau local. A l'instar des autres collectivités

---

<sup>445</sup> Article 78 de la loi 112-14.

territoriales, l'organisation de la préfecture ou de la province repose sur les principes de coopération et de solidarité entre les préfectures et les provinces et entre celles-ci et les autres collectivités territoriales, en vue d'atteindre leurs objectifs, notamment la réalisation des projets communs »<sup>446</sup>. La nouvelle loi organique 112-14 évoque, comme nous l'avons vu, l'efficacité, la mutualisation et la coopération entre les communes dont le renforcement incombe désormais aux collectivités préfectorales et provinciales<sup>447</sup>. Quant aux mécanismes d'adaptation de l'organisation territoriale en faveur de l'intercommunalité, la préfecture ou la province peut procéder de deux façons<sup>448</sup>. D'une part, les communes sises dans le territoire de la préfecture ou la province peuvent déléguer l'exercice de certaines compétences qui leur sont dévolues par la loi à la collectivité préfectorale ou provinciale si leur exercice à cet échelon s'avère efficace. Cette délégation, qui nécessite la délibération des conseils communaux concernés, peut intervenir par voie contractuelle, soit à la demande desdites communes soit à l'initiative de la collectivité préfectorale ou provinciale<sup>449</sup>. D'autre part, la collectivité préfectorale ou provinciale peut, à chaque fois que c'est nécessaire et dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales, accomplir toute action visant la promotion de la coopération, la concertation et la complémentarité entre la préfecture ou la province et les communes sises dans son territoire en tout ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage<sup>450</sup>. Si la commune est consacrée comme collectivité de proximité, la redéfinition des champs d'action les collectivités préfectorales et provinciales vise à les sortir dans leur cadre de déconcentration et de mise en œuvre des politiques publiques. C'est ce pas est considéré comme une révolution, il ne faut pas oublier que dans le cadre de la régionalisation avancée, c'est la collectivité régionale qui occupe une place très importante. Celle-ci est appelée à jouer un rôle de locomotive en matière de développement économique. Pour ce faire, de nouvelles mesures sont mises en place pour l'accompagnement des régions dans la mise en œuvre de leurs compétences.

---

<sup>446</sup> Article 3 de la loi 112-14.

<sup>447</sup> Article 78 de la loi 112-14.

<sup>448</sup> Article 6 de la loi 112-14.

<sup>449</sup> Voir article 6 de la loi 112-14 et aussi l'article 84 de la loi 113-14.

<sup>450</sup> Voir article 6 de la loi 112-14.

## II-LA REGION COMME ACTEUR DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Deux domaines relèvent désormais du champ d'action des conseils régionaux. D'une part, la région s'est vue attribuer la responsabilité de définir les grandes orientations en matière de développement économique. D'autre part, sa fonction dans le domaine de l'aménagement du territoire est également renforcée. Ceci étant, la mise en œuvre des compétences régionales revêt un caractère qui n'est pas sans importance. A travers plusieurs dispositifs législatifs, la mise en œuvre des compétences régionales en matière de développement économique demeure un élément central dans le processus de régionalisation avancée.

### 1- Le développement économique

Aujourd'hui, la région apparaît comme un espace pertinent pour conduire des politiques structurantes en matière de développement économique. Un échelon à mi-chemin entre l'Etat central et les autres collectivités territoriales et notamment les communes comme collectivités de proximité irremplaçables. En matière de développement régional, la nouvelle loi organique relative à la région prévoit des compétences propres<sup>451</sup> portant essentiellement sur le développement économique à travers l'amélioration de l'attractivité de l'espace régional et le renforcement de sa compétitivité économique. Mais aussi en matière de formation professionnelle et la gestion des ressources humaines, le développement rural, le transport, le tourisme ainsi que la promotion de la coopération internationale. La nouvelle loi prévoit également des compétences partagées entre l'Etat et la région. Il s'agit notamment des compétences dont l'exercice s'avère efficace si elles sont partagées. Elles concernent principalement, le développement durable, l'emploi et la recherche scientifique, la protection de l'environnement ainsi que la mise à niveau du monde rural. La loi prévoit également des compétences transférées dans l'objectif d'élargir les compétences propres<sup>452</sup>. Celles-ci concernent essentiellement tous les équipements et infrastructures à caractère régional. Le conseil régional est tenu de mettre en place, sous la supervision de son président et pour une durée de 6 ans, son programme de développement régional (PDR) lors de la première année du mandat. Il œuvre également à son suivi, son

---

<sup>451</sup> Article 82 de la loi 111-14.

<sup>452</sup> Article 80 de la loi 111-14.

actualisation et son évaluation. Afin d'assurer une cohérence en matière d'intervention publique, l'élaboration des PDR nécessite la mise en avant de la démarche participative et la coordination avec le wali de région qui a en charge la coordination des services déconcentrés de l'administration centrale<sup>453</sup>. Le PDR est également tenu de « suivre les orientations stratégiques de la politique de l'Etat, et veiller à leur déclinaison au niveau régional et prendre en considération l'intégration des orientations du schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) et les engagements convenus entre la région et les autres collectivités territoriales, leurs instances, ainsi que les entreprises publiques et les secteurs économiques et sociaux dans la région ». <sup>454</sup>

S'agissant de la région, le volet économique et la planification du développement a toujours été présent depuis la création de cette institution. Pourtant, cette réaffirmation du rôle de la région dans le cadre de la réforme actuelle mérite d'être mise en avant. La prééminence constitutionnelle de la région ainsi que la consécration de la libre administration et du suffrage universel direct, en passant par le renforcement du pouvoir exécutif régional et l'adoption d'une nouvelle carte régionale sont des éléments nouveaux de nature à faire de la région un réel acteur de développement économique.

## **2-L'aménagement du territoire**

Au Maroc, la question de l'aménagement du territoire est globalement une affaire de l'Etat central. La mise en place des infrastructures et l'équipement du territoire national relèvent du champ de la planification centralisée du développement du pays. Rappelons que la première tentative en matière de régionalisation avait pour résultat la création de 7 régions en 1971 dans l'objectif de donner une dimension régionale à la planification et à l'aménagement du territoire. Depuis que la région est érigée en collectivité locale et la promulgation de la première loi organique relative à l'organisation de la collectivité régionale on assiste à un transfert de compétences aux collectivités locales en matière d'aménagement du territoire. Cette compétence est principalement conservée pour le conseil régional. Ainsi, et à titre de compétence propre, il incombe à celui-ci l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire et ce conformément aux orientations et aux objectifs retenus au niveau

---

<sup>453</sup> Article 83 de la loi 111-14.

<sup>454</sup> Idem.

national et le soumettre à l'approbation du comité interministériel d'aménagement du territoire<sup>455</sup>. Outre cette compétence propre, le conseil régional donne son avis sur les politiques d'aménagement du territoire national<sup>456</sup>. Cette compétence consultative est également reconnue pour les conseils préfectoraux et provinciaux<sup>457</sup> ainsi que pour les conseils communaux<sup>458</sup>. Ces derniers sont tenus également de veiller au respect des options et des prescriptions des plans et de tous autres documents d'aménagement du territoire<sup>459</sup>. Le débat sur l'aménagement du territoire au Maroc n'a été relancé que récemment, et notamment au début des années 2000, avec l'adoption de la charte nationale d'aménagement du territoire et du développement durable. Celle-ci traduit les objectifs et les orientations en la matière. Elle est considérée comme « un cadre référentiel pour l'établissement d'une législation de l'aménagement du territoire, la création des structures et des mécanismes de coordination devant assurer sa gestion, la réalisation de documents d'orientation d'aménagement du territoire pour les niveaux national, régional et local ainsi que pour l'identification des modes d'interventions et des projets de développement les plus adéquats »<sup>460</sup>. Cette charte reflète une volonté de modernisation des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire. Sa mise en œuvre et sa concrétisation est assurée par la mise en place du schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT). Malgré cette évolution, la question d'aménagement du territoire constitue l'un des grands absents de l'action des collectivités locales. Ceci serait dû notamment au manque de moyens des collectivités régionales, à la forte présence de l'Etat au niveau régional et à la multitude des acteurs publics. Etant donné l'importance de l'aménagement du territoire comme « une action collective et volontaire qui vise à organiser de manière harmonieuse la répartition des populations, des activités et des infrastructures dans l'espace et dans le temps »<sup>461</sup>, l'aménagement du territoire constitue un grand défi pour le Maroc. Nous avons évoqué plus haut le problème lié à la forte concentration des activités et de la population dans une partie du

---

<sup>455</sup>Article 7 (al. 4) de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

<sup>456</sup> Idem article n°9 (al. 4).

<sup>457</sup>Article 38 de la loi n°79-00 relative à l'organisation préfectorale et provinciale.

<sup>458</sup> Article 44 de la loi 78-00 dite charte communale

<sup>459</sup> Idem article n° 38 (al. 1).

<sup>460</sup>Charte nationale d'aménagement et de développement durable (Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement) p.66.

<sup>461</sup> DESJARDINS X. (2017) « L'aménagement du territoire », Armand Colin. (p. 13).

territoire autour de l'axe atlantique allant de Kenitra et El Jadida. Un territoire qui s'étale désormais sur deux grandes régions après la mise en place du nouveau découpage régional en 2015. Face à ce constat et vu la persistance des inégalités territoriales, la question de l'aménagement du territoire demeure le principal axe de la décentralisation marocaine et la réussite de la régionalisation en dépend fortement. C'est ainsi que la nouvelle réforme donne une importance particulière aux collectivités territoriales et notamment à la collectivité régionale dans la mesure où l'aménagement est désormais considéré comme une compétence propre attribuée exclusivement au conseil régional. Conformément aux orientations du Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT), les régions sont appelées à devenir des échelons importants en matière d'aménagement et sont amenées à élaborer leurs propres documents d'aménagement. En matière de compétences propres de la région, le nouveau texte relatif à la collectivité régionale, contrairement à l'ancien, conserve une place importante, pour l'aménagement du territoire. Ainsi, il incombe désormais au conseil régional de mettre en place son schéma régional d'aménagement du territoire conformément aux orientations nationales et en concertation avec les autres collectivités territoriales, les administrations, les établissements publics ainsi que les représentants du secteur privé concernés par le territoire de la région<sup>462</sup>. Loin d'être une simple déconcentration du schéma national, les SRAT ont pour finalité de traiter les problèmes qui relèvent de la compétence régionale, notamment en matière de développement local. Il s'agit d'un « document de référence pour l'aménagement de l'espace de l'ensemble du territoire de la région »<sup>463</sup> et qui expriment (les SRAT) les politiques régionales dans les différents domaines. Aux termes de la nouvelle loi organique « le schéma d'aménagement du territoire vise particulièrement à parvenir à une entente entre l'Etat et la région sur les mesures d'aménagement de l'espace et de sa mise en valeur, selon une vision stratégique et prospective, de manière à permettre de définir les orientations et les choix du développement régional »<sup>464</sup>. A ce titre, le SRAT, vise la mise en place d'un cadre général de développement régional à la fois durable et cohérent dans les espaces aussi bien urbains que ruraux. Il fixe les choix des

---

<sup>462</sup> Article 88 de la loi 111-14.

<sup>463</sup> Idem.

<sup>464</sup> Article 89 de la loi 111-14.

équipements et infrastructures qui structurent l'espace régional<sup>465</sup>. L'attribution de l'aménagement du territoire, à travers les SRAT, est indissociable du nouveau rôle de la collectivité régionale en matière de développement en général. La mise en œuvre de ces attributions, si importantes, n'est pas à négliger. Ainsi, certains dispositifs apportés par la nouvelle réforme méritent d'être évoqués. La nouvelle conception de la décentralisation au Maroc a pour objectif de faire de l'échelon régional une sorte d'interface entre l'Etat et les autres collectivités territoriales. Ainsi, les attributions en matière de développement économique et de l'aménagement du territoire mettent en avant la planification régionale à travers la mise en place de PDR et des SRAT. La mise en œuvre des compétences régionales occupe une place centrale dans la régionalisation avancée. Des agences régionales d'exécution des projets (ou AREP) nouvellement créées dans le cadre de la nouvelle réforme<sup>466</sup>. Les AREP ont pour missions<sup>467</sup> l'exécution des projets et programmes de développement adoptés par le conseil régional<sup>468</sup>. Elles apportent aux conseils régionaux toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière nécessaires à l'étude et à l'élaboration des projets et programmes de développement. Elles peuvent également se charger de la gestion des projets pour le compte de la région. Toutefois, Il est important de souligner que les AREP sont créées au sein de chaque région. Elles remplacent désormais les agences de développement des préfectures et provinces déjà existantes qui sont en cours de liquidation<sup>469</sup>. Outre la création des AREP dont le rôle reste très important, les principaux dispositifs évoqués ici demeurent insuffisants pour garantir une meilleure mise en œuvre des compétences régionales. Le défi majeur pour les conseils régionaux réside dans leur capacité à assumer pleinement leur rôle de locomotive en matière de développement. Malgré une volonté affichée pour une meilleure clarification des compétences des collectivités

---

<sup>465</sup>Conformément à l'article cité ci-dessus, le décret n°2-17-583 du 28/09/2017 fixe la procédure d'élaboration, d'actualisation et d'évaluation des SRAT. (B.O. n° 6618 du 02/11/2017, page 6385).

<sup>466</sup> Articles 128 à 144 de la loi 111-14.

<sup>467</sup> Article 130 de la loi 111-14

<sup>468</sup>Selon la définition fournie par le rapport « Analyse critique du processus de régionalisation au Maroc » de la Fondation Abderrahim BOUABID (FAB), «une agence d'exécution est un outil mis à la disposition de la région ou d'une autre collectivité locale pour assurer la conception, la gestion, le suivi et la capitalisation des projets et plans d'action de celle-ci. Il ne s'agit pas d'un organe de délibération mais d'un outil d'exécution des plans d'actions de la collectivité locale à laquelle il est rattaché.». Cité par la revue *Economie-Entreprises*, Février 2014. (<http://www.economie-entreprises.com/quel-avenir-pour-les-agences>).

<sup>469</sup> Trois agences sont concernées : L'agence de développement des provinces du Sud, du Nord et de l'Oriental.

territoriales en vue d'une spécialisation pour chaque catégorie de collectivités, les régions devraient surmonter un nouveau défi : agir en complémentarité avec les autres collectivités de leurs territoires. Nous y reviendrons par la suite.

## **EN GUISE DE CONCLUSION**

Malgré l'élargissement du champ d'action des collectivités locales, il est important de souligner que les compétences locales sont loin d'être clarifiées. Ce qui laisse la voie ouverte à des enchevêtrements à la fois horizontaux mais également verticaux. Le recours du législateur à la technique de spécialisation demeure insuffisant pour la clarification espérée.

L'expérience française l'a montré. François-Xavier FORT parle de l'inaboutissement de la logique des blocs de compétences dans la mesure où « le législateur n'étant jamais parvenu à une répartition claire, lisible et logique des compétences entre collectivités territoriales »<sup>470</sup> . De son côté le Sénat français souligne que « la logique des blocs de compétences n'a pas fonctionné parce qu'elle ne pouvait pas fonctionner »<sup>471</sup> . Au Maroc, et vu les éléments abordés dans ce chapitre, on constate que le besoin de plus d'autonomie locale est toujours d'actualité.

---

<sup>470</sup>FORT F-X. « L'amélioration de la lisibilité des compétences pour garantir le contrôle démocratique » dans STECKEL-ASSOUERE « La recomposition territoriale : la décentralisation..... » Opt Cit. (pp. 207-230) (P. 211)

<sup>471</sup> «Laisser respirer les territoires », Rapport du Sénat n° 485 (p. 38).

## CONCLUSION CHAPITRE II

La régionalisation avancée marque un nouveau pas dans le processus de la décentralisation au Maroc. La réforme tire son importance et son poids de la réforme de la loi constitutionnelle. Il faut noter qu'il s'agit d'une volonté de franchir une nouvelle étape dans le processus de décentralisation entamé il y a plus de quatre décennies. L'objectif étant de relancer l'action locale. Ceci passe par la mise en place des conditions nécessaires pour une grande autonomie des collectivités territoriales. Sur le plan institutionnel, l'apport de la Constitution est très important en ce qui concerne la consécration de la régionalisation avancée et de la libre administration des CT mais aussi en matière du renforcement de leurs organes. Mais, aujourd'hui, comme nous pouvons le constater avec Patrice DURAN, les contraintes et les spécificités de l'action publique pèsent sur la répartition des compétences dont la clarification «se heurte à la complexification croissante des enjeux de gestion et à la démultiplication des espaces de décision publique »<sup>472</sup>. Dans le contexte marocain, les incohérences et l'inefficacité de l'action publique locale ainsi que la crise de gouvernance en matière de développement économique et social nécessitent un renouveau de la décentralisation intermédiaire afin d'en faire un vrai relais de l'action publique.

---

<sup>472</sup> DURAN P. Opt. Cit. (p. 156).

## CONCLUSION PARTIE I

La métropolisation se caractérise par la concentration des hommes et des activités dans les grandes villes au détriment du reste des territoires. Ce qui signifie que les activités économiques sont réparties sur le territoire d'une façon inégale. Ce phénomène, revêt un caractère très important en économie géographique. Il en constitue la question essentielle. L'objectif étant d'expliquer pourquoi certaines activités (également des individus) choisissent de se localiser dans des endroits particuliers du territoire, en l'occurrence les métropoles. Ces dernières ne cessent de concentrer la grande partie des activités et de la population, mais également contribuent dans une large mesure à la croissance économique. Depuis longtemps, l'espace marocain a été marqué par de nombreux déséquilibres. Au-delà de la concentration géographique, la dichotomie urbain/rural montre à quel point, le milieu rural, ou le monde rural, est en retard par rapport au milieu urbain. Les inégalités territoriales n'ont jamais cessé de se creuser. Ce phénomène continue à maintenir le pays dans une logique centre-périphérie et remet en question quarante ans de décentralisation.

Dans un monde globalisé, la décentralisation est devenue un choix inévitable. La Constitution votée en 2011 a donné une très grande importance à la protection d'un tel processus. Sur le plan institutionnel, on note plusieurs acquis pour les collectivités territoriales dorénavant invitées à s'administrer librement. Du point de vue fonctionnel, l'introduction de la subsidiarité est de nature à encadrer les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de répartition des compétences. Cependant, la pratique de la décentralisation rend souvent difficile sa mise en œuvre. La suppression de la clause générale des compétences ne saurait en aucun cas être suffisante pour éviter les enchevêtrements. Qu'elles soient propres ou partagées, les compétences attribuées aux CT remettent en question la pertinence de la spécialisation. La superposition des trois catégories de CT, l'empilement des structures et la multitude des acteurs sont des éléments non négligeables. Le grand défi de l'action publique locale réside dans la nature des rapports que pourraient entretenir entre eux les différents acteurs. La gouvernance de l'action publique est au centre des préoccupations de la régionalisation avancée. Ceci nécessite une réelle politique de développement local mettant en avant les territoires. C'est l'efficacité de l'action publique qui est désormais recherchée.

## **PARTIE II**

### **LA REGIONALISATION AVANCEE ET LES NOUVELLES PRESPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

## INTRODUCTION PARTIE II

L'histoire de la décentralisation au Maroc montre que ce processus n'a pas manqué de faire l'objet d'aménagements et de réformes. Mais, avec la régionalisation avancée on assiste à un nouvel acte, qui pourrait être qualifié de décisif dans ce processus qui remonte au début des années 1960. La réforme est conçue pour apporter un changement profond dans les structures de l'Etat. Pour le Roi Mohamed VI<sup>473</sup>, il s'agit de relever les défis d'une bonne gouvernance territoriale. Et d'ajouter que ceci « passe nécessairement par la réalisation d'un développement humain juste et équitable, capable de remédier tant aux déficits du monde rural qu'aux carences qui obèrent la croissance en milieu urbain ». Dans ce cadre, l'enjeu principal pour le pays est lié à l'accentuation des inégalités territoriales et sociales d'une part et à la persistance de la pauvreté d'autre part. Ce qui appelle à une intervention d'urgence à travers des mesures de péréquation et l'effectivité de l'action des collectivités territoriales. Mais, au-delà de l'effectivité c'est surtout l'efficacité de l'action locale qui est recherchée. D'où la question de la gouvernance territoriale. Pour Claude COURLET et Michel HOLLARD<sup>474</sup>, mettre en avant le rôle du territoire est également un enjeu de taille pour la réorganisation de la gouvernance au Maroc. Ceci passe par l'identification d'un nouvel échelon pour la cohérence de l'action publique et appelle à promouvoir de nouvelles approches transversales telle que la démarche territoriale qui est en pleine émergence. Il est aussi question de faire du territoire la cible des politiques publiques pour relever le défi de la compétitivité du pays dans un monde globalisé et en pleine mutation (Chapitre III). Dans le cadre de la régionalisation avancée, une meilleure implication des collectivités territoriales est attendue. Ceci passe notamment et nécessairement par la planification stratégique et la solidarité territoriale. D'où la question principale de la capacité des collectivités souvent affaiblies par l'insuffisance des moyens et la limite du pouvoir local (Chapitre IV).

---

<sup>473</sup> Discours royal du 30 juillet 2012 à l'occasion de la fête du trône.

<sup>474</sup> COURLET C. et HOLLARD M. (2004) « Nouveaux modes de gouvernance et systèmes productifs localisés (SPL) au Maroc » dans FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement territorial : les cas des pays du Sud », L'Harmattan, pp. 307-324 (p. 309).

**CHAPITRE III**

**LA REGIONALISATION AVANCEE ET L'EFFICACITE  
DE L'ACTION PUBLIQUE**

## INTRODUCTION CHAPITRE III

Il y a plus de trois décennies, Ali SEDJARI avait déjà mentionné « deux raisons pratiques et urgentes qui ont précipité l'élaboration d'une politique de régionalisation »<sup>475</sup>. L'auteur avait évoqué une certaine inégalité concernant les actions de la politique de développement dans la mesure où la politique économique poursuivie après l'indépendance n'a pas réussi à mettre fin au morcellement et à la séparation entre le "Maroc utile" et le "Maroc abandonné" ou le "Maroc inutile" hérités de l'époque du protectorat. Il s'agissait également pour l'auteur de "l'incoordination de la politique de développement et l'absence d'un cadre d'action solidement organisé". La persistance des inégalités territoriales et de la pauvreté, notamment en milieu rural, montre que la situation est loin d'être changée. Ce qui constitue une raison pour réformer le processus de la décentralisation et de la régionalisation. Mais au-delà de l'urgence manifeste pour réduire les inégalités et résorber les déficits socio-économiques, l'intervention des collectivités territoriales est vivement sollicitée pour des raisons de proximité des populations et de leurs besoins. Par contre, il est important de remettre en cause l'anarchie qui a longtemps marqué l'action locale. D'où le nécessaire renouvellement des mécanismes d'intervention. Il s'agit désormais de promouvoir la planification stratégique et de long terme, encourager la solidarité territoriale et renforcer la démocratie locale (Section II). Ceci ne saurait en cas être efficace pour la diffusion de la dynamique de développement. L'efficacité de l'action publique ne peut pas être envisageable en l'absence d'une déconcentration élargie et d'une cohérence des interventions. Celles-ci passent par l'identification d'un nouvel échelon pertinent pour l'organisation de l'action publique d'une part, et d'autre part, par l'intégration d'un élément souvent oublié par les politiques de développement économique, en l'occurrence, le territoire (Section I).

---

<sup>475</sup> SEDJARI A. (1981) "Structures administratives territoriales et développement local au Maroc", Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat (p. 163).

## **SECTION I**

### **LA REGIONALISATION AVANCEE ET LE NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE**

Dans son discours du 3 juillet 2010 annonçant la création de la CCR, le Roi Mohamed VI considère que le projet de réforme marque le lancement d'un chantier structurant pour en faire un tournant majeur dans les modes de gouvernance territoriale. L'ambition est de « passer d'une régionalisation naissante à une régionalisation avancée d'essence démocratique et vouée au développement »<sup>476</sup>. Pour atteindre ces nouveaux objectifs, il est question de chercher un nouvel échelon intermédiaire entre le pouvoir central d'une part, et d'autre part, les autres collectivités territoriales. Dans un contexte de globalisation économique ce sont les régions qui retiennent le plus l'attention. Comme ailleurs, la tendance aujourd'hui au Maroc est en faveur d'un renforcement de l'échelon régional pour en faire une locomotive de développement et pallier aux insuffisances qui ont marqué le processus de décentralisation. Le renforcement de son cadre institutionnel et de son cadre territorial l'atteste (Paragraphe I). La nouvelle région marocaine est ainsi conçue pour être un cadre privilégié pour l'organisation de l'action publique (Paragraphe II).

#### **PARAGRAPHE I**

### **LA REGION AU CŒUR D'UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE TERRITORIALE**

Dans le cadre de la régionalisation avancée, le renforcement de la région demeure un élément central. Il s'agit de faire face aux différents enjeux qui pèsent sur le pays, à savoir la persistance des disparités territoriales et inégalités sociales suite à l'échec des politiques de développement. Mais aussi à l'ouverture sur un monde extérieur globalisé. Dans ce contexte, il est important de concilier deux éléments déterminants. D'une part, la recomposition des territoires afin de lutter contre les inégalités et, d'autre part, la compétitivité du pays qui passe nécessairement par les régions. D'où la distinction de celles-ci parmi les autres collectivités territoriales. Face à l'ampleur des enjeux de la

---

<sup>476</sup> Extrait du discours royal du 3 janvier 2010.

nouvelle région, il est urgent de concevoir de nouvelles unités dans l'objectif d'atteindre une certaine efficience et une certaine viabilité des régions.

## **I- LE RENFORCEMENT DU CADRE TERRITORIAL**

Aujourd'hui, la recomposition des territoires est devenue un facteur déterminant de l'action publique, notamment au niveau régional, dans la mesure où il s'agit d'un moyen de réduire les inégalités (HERBOURG et al., 2000 )<sup>477</sup>. La nouvelle conception de la région au Maroc, appelle à réviser le découpage régional. Actuellement, le royaume du Maroc, à l'instar de plusieurs pays, a revu à la baisse le nombre de ses régions. Les mots d'ordre sont la cohérence et l'efficience.

### **1-La recomposition des territoires et la nouvelle carte régionale**

La question du découpage territorial constitue l'un des éléments qui ont animé le plus les débats sur la régionalisation avancée bien que le découpage adopté en 1997 constitue une évolution importante en matière de régionalisation au Maroc. Le découpage de 1997 assure l'assemblage des grands ensembles humains et naturels identifiés comme l'indique les noms de certaines régions qui mettent en avant les grandes tribus (Zemmour-Zaer, Chaouia-Ouadigha, Abda-Doukkala...) ou les éléments géographiques (Souss-Massa-Drâa, Tadla-Azilal). Ce qui permet de tenir compte des réalités humaines et économiques de l'espace marocain (Annexe n° 4-A et 4-B). Il a été également question, pour une équité en termes d'équipement, d'assurer un minimum d'équilibre du poids démographique des régions sans oublier l'ouverture d'un maximum d'entre elles sur la mer<sup>478</sup>. Malgré ces avantages, le découpage en 16 régions montre une répartition inégale de la population ainsi que celle de sa densité qui enregistre des écarts importants d'une région à l'autre. Avec une superficie de moins de 10 000 km<sup>2</sup> chacune, les trois régions autour de l'axe Kénitra-Rabat-Casablanca qui abritent les grands pôles urbains du Maroc enregistrent une très forte densité de la population. En raison de cette densité et de la concentration parallèle de l'activité économique, le découpage de 1997 est remis en question. Depuis le début des années 2000, la charte nationale d'aménagement du territoire et du développement durable a déjà souligné la

---

<sup>477</sup>HERBOURG M. LALLEMENT G. ET LOUBIGNAC P., « La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 40 / 4 | 2000, mis en ligne le 27 juillet 2013, consulté le 04 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/rge/4071>.

<sup>478</sup>A l'exception des trois régions de Fès-Boulemane, Meknès-Tafilalet et Tadla-Azilal, toutes les autres régions sont accessibles par la mer.

non-adéquation du découpage régional, instauré en 1997, aux spécificités démographiques et aux exigences du développement et de l'aménagement du territoire. La carte régionale de 1997 a été conçue sur la base d'un découpage administratif qui n'a jamais cessé de faire l'objet de critiques, en l'occurrence, celui des provinces. Le rapport sur les cinquante ans de développement<sup>479</sup> a également pointé du doigt un découpage largement dépassé et qui fait persister les inégalités territoriales. Selon le même rapport, environ 40% de la richesse nationale est concentrée dans seulement 1% du territoire et 77% de ce dernier ne contribue que pour seulement 10% de la valeur ajoutée nationale. Comme pour n'importe quel pays, la question de découpage régional occupe ainsi une place importante dans le processus de décentralisation au Maroc. A l'heure de la régionalisation avancée, les compétences de la région sont plus que jamais centrées sur ces questions liées à l'aménagement du territoire et au développement économique. C'est ainsi que le projet de découpage actuel est appelé à pallier aux insuffisances du découpage du territoire national en 16 régions, adopté il y a vingt ans. Pour la CCR, l'évaluation de ce dernier montre une insuffisance en ce qui concerne la cohérence et la viabilité des régions. Cette insuffisance est due selon la Commission à un problème de la pertinence des critères adoptés pour l'opération du découpage. Dans son discours du 3 janvier 2010, à l'occasion de la mise en place de la commission, le Roi Mohamed VI aspire à « l'avènement de régions à part entière viables et stables dans le temps, fondées sur des critères rationnels et réalistes, inhérents à un système de régionalisation nouveau ». Conformément à ces orientations, le nouveau découpage, qui a fait l'objet d'une grande concertation, est conçu par la CCR dans l'objectif d'instaurer une « régionalisation institutionnelle et fonctionnelle ». C'est la viabilité des régions qui est recherchée. C'est à travers cette viabilité que l'on peut mesurer la pertinence du découpage. Suivant une démarche pragmatique, la Commission a fixé un certain nombre de règles servant de base à la nouvelle carte régionale et qui méritent d'être soulevées et discutées. Dans l'objectif de faire de la région un échelon intermédiaire efficace entre les collectivités territoriales et l'Etat central, la question de la taille de la région se pose. La quasi-totalité des acteurs consultés au sein de la commission (organismes publics, experts, partis politiques, syndicats, associations..) ont manifesté

---

<sup>479</sup>« 50 ans de développement humain et perspectives 2025 : l'avenir se construit et le meilleur est possible », Document de synthèse, janvier 2006. (p. 23).

un engouement pour la baisse du nombre de régions permettant ainsi d'augmenter leur surface et leurs populations. Ainsi, le nombre de régions a été revu à la baisse de l'ordre de 25% et 12 nouvelles régions ont été créées (Carte n°4). L'objectif recherché est « l'efficience ». Il s'agirait d'un exercice de taille dans la mesure où la forte concentration que connaît le territoire national (voir plus haut) et la diversité du territoire rendent difficile cette tâche. D'une part et, d'autre part, comme le note Martin VANIER « Il n'y a pas de bonne taille pour qu'une région soit une collectivité efficace »<sup>480</sup>. Cependant, la grande taille de la région demeure importante pour le découpage régional et ne doit pas être entrepris en dehors de la réforme territoriale dans son ensemble. La prééminence constitutionnelle de la collectivité régionale la prédestine à devenir le nouveau champ de l'action de l'Etat par excellence. La nouvelle région est conçue pour être un cadre de territorialisation des politiques publiques. Un cadre de déconcentration et d'intégration des différentes interventions de l'Etat dans le cadre des politiques sectorielles. Le renforcement des compétences régionales en matière d'aménagement et de développement économique, prédestine également la région à devenir un territoire à cibler par les investissements publics et la planification. La région reste le meilleur échelon parmi les collectivités locales pour concevoir des projets d'envergure adaptés à la vocation des grands territoires. C'est en tenant compte de ces éléments et des enjeux qui pèsent sur le Royaume que la CCR ne cherche pas de configuration idéale et intemporelle de la région. Pour la CCR, il s'agit plutôt de « délimiter des cadres territoriaux dont le Royaume du Maroc a besoin pour confronter la modernisation de ses structures et mieux traiter les défis auxquels il est confronté aujourd'hui et demain, dans le contexte de l'ouverture 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 »<sup>481</sup>. La persistance des inégalités entre les différentes régions du Maroc nécessite une nouvelle recomposition des territoires pour faire face à deux phénomènes qui sont parallèles. D'une part la désertification d'une grande partie du territoire national et en particulier les espaces ruraux. D'autre part, le phénomène de métropolisation et l'étalement des grandes villes plus rapide que leur développement. C'est la principale préoccupation de la recomposition des territoires.

---

<sup>480</sup> VANIER M. (2015) « Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique », L'Harmattan, (p. 78).

<sup>481</sup>CCR/ Rapport sur la régionalisation avancée, Livre II: Aspects institutionnels (Page 136).

Selon HERBOURG et al<sup>482</sup>., celle-ci « relève principalement des caractéristiques internes propres au territoire considéré ; elle consiste à réduire les écarts de développement et de ressources entre territoires régionaux et infrarégionaux ». C'est dans ce contexte que la révision du découpage est devenue une urgence. Selon la charte nationale de l'aménagement du territoire, il est urgent de procéder à la révision du découpage territorial du Royaume en vue de garantir la cohérence des unités territoriales par rapport à la nouvelle vision du développement et de l'aménagement du territoire, aux exigences socio-économiques et aux évolutions actuelles et futures du territoire national.

## 2-L'adoption d'une nouvelle carte à 12 régions

Le découpage proposé par la commission « est modulé suivant les deux règles de la fonctionnalité et l'homogénéité »<sup>483</sup>. En fonction de ces deux critères, deux ensembles de régions sont identifiés. Il s'agit des régions dont le découpage tient compte de l'armature urbaine constituée par des villes dites impériales, des grandes villes portuaires ou de métropoles régionales. Au sein du premier domaine, ce sont les villes et les grandes villes qui ont joué un rôle dans la définition des périmètres des nouvelles régions. Il s'agit d'une façon pour aborder l'armature urbaine<sup>484</sup>. Ainsi, sept régions sur douze sont définies à partir de pôles (ou bi pôles) de croissance économique majeurs. Elles sont qualifiées de « régions fonctionnelles ». Excepté la région de Souss-Massa, il s'agit des régions dont la dénomination, reflète les noms des pôles urbains concernés.

1- La région de **Tanger-Tétouan-AL Hoceima**<sup>485</sup> conçue autour des pôles de Tanger du côté atlantique et de Tétouan du côté de la méditerranée au Nord. Avec le rattachement récent de la province d'Al Hoceima, ceci pourrait tirer

2- cette province du rif vers l'une des régions les plus dynamiques du pays.

2- La région **Rabat-Salé-Kénitra**. Il s'agit d'une région qui connaît un dynamisme de l'urbanisation rassemblant les deux capitales régionales des deux anciennes régions.

---

<sup>482</sup>HERBOURG A. M. , LALLEMENT G. & LOUBIGNAC P., « La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale ... Opt. Cit.

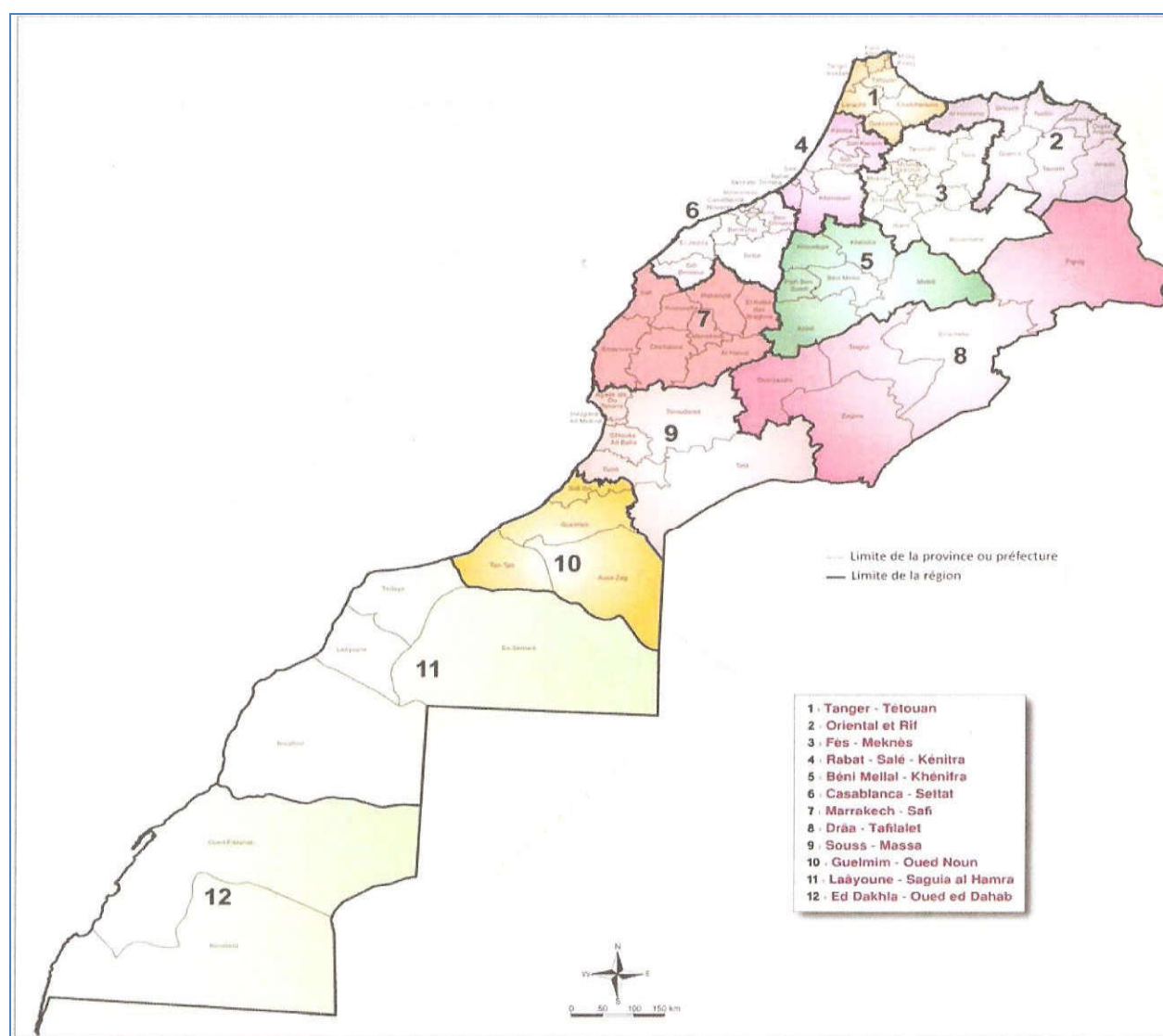
<sup>483</sup>CCR/ Rapport sur la régionalisation avancée, Livre I: Conception Générale. (Page 33).

<sup>484</sup> Schéma National d'aménagement du Territoire (SNAT - Orientations). (p.31).

<sup>485</sup>La CCR a proposé une région polarisée entre les deux pôles (Tanger et Tétouan). Ce n'est qu'en 2015 que la province d'Al Hoceima est rattachée à ces deux pôles par décret n°2. 15. 40 du 20 février 2015 (B.O. n° 6340 du 5 mars 2015, page 1008).

Cette fusion a permis une augmentation de la population de la nouvelle région destinée à être une des entités les plus compétitives dont le Maroc a besoin ;

**Carte n°4: Les nouvelles régions du Maroc**



Source : Rapport CCR.

3- La région de **Casablanca - Settat** contenant les deux pôles que constitue la métropole de Casablanca et la ville d'El Jadida. La région Casablancaise, étendue vers le territoire des Chaouiya, aura toujours un rôle très déterminant en matière de l'organisation territoriale du Maroc. Avec ses nouvelles frontières la région casablancaise a vu sa superficie passer de 1516 Km<sup>2</sup> à 19448 Km<sup>2</sup>. Comme nous l'avons vu cet élargissement ne fait que conforter la position de la région comme locomotive de l'économie nationale et permet à la métropole casablancaise de sortir du périmètre étroit dans lequel elle a été enfermée depuis l'adoption du découpage de 1997;

4- La région de **Fès-Meknès** autour de ces deux pôles historiques qui portent les mêmes noms et se partagent le riche territoire de Saïs. Il s'agit d'une région avec un énorme potentiel qui en fait l'une des clés de l'organisation et du développement du territoire national;

5- La région de **Béni Mellal- Khénifra** s'étalant sur une grande partie du moyen atlas et la plaine de Tadla vers la ville de Khouribga. Entre les gisements de phosphate, le potentiel agricole et touristique, la ville de Béni-Mellal a un statut de favori pour devenir une grande capitale régionale;

6- La région de **Marrakech -Safi** autour de l'axe Safi et la grande ville de Marrakech permettant une ouverture sur l'atlantique et aussi le renforcement des connexions entre les deux pôles avec l'impact attendu sur les villes moyennes comme Kalaa d'Essraghna, Essaouira et Chichaoua ou encore les petites villes comme Ben Guerir et Youssoufia ayant récemment un statut de capitales provinciales. Il s'agit d'une grande région qui abrite environ 17% des communes marocaines et la plus grande proportion de la population rurale.

7- La région de **Souss - Massa**. Une région qui s'étend sur le Souss, Cktouka-Massa, une partie du Grand Atlas et l'Anti-Atlas. La nouvelle région est centrée sur la métropole d'Agadir qui a son influence historique sur les six provinces qui l'entourent. Il s'agit d'une région à fort potentiel agricole et touristique. Le nouveau découpage a permis de réduire la superficie de la région de 28% ainsi que sa population, notamment rurale.

En dehors de ce groupe, le critère d'homogénéité a été retenu par la Commission pour découper le second domaine dit "ultra-atlasique". Il s'agit du découpage d'un grand espace structuré autour de deux grands bassins versants. La *Moulouiya* dans la partie orientale, le *Draâ* et le *Ziz* au centre. Selon la nouvelle conception du découpage, cet espace a donné lieu à deux régions qui font partie de ce que Jean-François TROIN<sup>486</sup> appelle "un croissant externe". Il s'agit des deux régions suivantes:

1- La région de **l'Oriental**. Selon la dénomination donnée par la CCR, il s'agit de la région Oriental et Rif. Cette région est inscrite dans la continuité de l'ancienne région

---

<sup>486</sup>Jean-François TROIN, « Régionalisation et mondialisation au Maroc: interférences positives ou déséquilibres accrus? », *Méditerranée* [En ligne], 116 | 2011, URL : <http://mediterranee.revues.org/5401> (p. 72).

Orientale avec capitale la ville d'Oujda. Pour la commission, la région Oriental et Rif, est appelée à prendre en charge les dimensions économiques et fonctionnelles de la partie du Nord- Est et Est du territoire national. Dans l'objectif d'assurer une certaine homogénéité à la région, la commission a opté pour le rattachement de la province d'Al Hoceïma à l'ensemble du Rif dont la plupart des provinces faisaient déjà partie de l'ancienne région (Nador, Driouch et une partie de Guersif). Le souci de la commission étant de renforcer et de créer une région stratégique où « le développement humain et économique est imbriqué aux priorités politiques et stratégiques nationales ». Malgré cette vision, la province d'Al-Hoceïma est séparée du Rif et de la région de l'Oriental pour être annexée à la région de Tanger-Tétouan comme nous l'avions déjà souligné. Ce qui ne peut pas exclure la présence de nouveaux arguments qui justifient ce changement y compris les raisons politiciennes comme nous pouvons le constater ailleurs. A titre d'exemple, le nouveau découpage régional en France n'a pas échappé aux critiques. C'est le constat de Martin VANIER<sup>487</sup> pour qui l'adoption de certaines régions serait le fruit d'arrangements électoraux, et d'un mélange de rationalités diverses.

2- La région des **Drâa - Tafilalet**. Il s'agit de la nouvelle région constituée des provinces retranchées des deux anciennes régions de Meknès-Tafilalet au Nord (pour Er-Rachidia ET Midelt) et la région de Souss-Massa-Drâa au Sud (pour les provinces d'Ouarzazate, Zagora et Tinghir). Il s'agit d'un espace en parfaite homogénéité. C'est la région que l'on peut qualifier de région des "Oasis" ou "le manteau environnemental protecteur du Maroc" pour reprendre la description faite par la commission. La région de Drâa-Tafilalet s'étend sur environ un cinquième du territoire national et se situe entre les régions du Sud et le reste des régions en ce qui concerne la densité de la population, répartie sur une centaine de communes seulement. Certes, la région a un potentiel dans le domaine touristique et cinématographique. Cependant, elle s'affiche comme la région qui mérite plus d'attention dans le cadre d'une forme de solidarité régionale et des nouveaux dispositifs de péréquation mis en place comme nous le verrons par la suite.

---

<sup>487</sup> VANIER M. (2015), Opt. Cit. (p. 78).

**Tableau n°9 : Caractéristiques des nouvelles régions**

Régions	Organisation administrative		Superficie		Population en 2014						
	Nombre de provinces	Nombre de communes	En Km²	En %	Population urbaine		Population rurale		Population totale		Densité (habitants /Km²)
					Effectif	En %	Effectif	En %	Effectif	En %	
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	8	146	17262	2,42	2131725	10,43	1425004	10,62	3556729	10,51	206,04
Oriental	8	124	88681	12,47	1513911	07,41	800435	05,97	2314346	06,84	26,09
Fès-Meknès	9	194	40075	5,63	2564220	12,55	1672672	12,47	4236892	12,52	105,72
Rabat-Salé-Kénitra	7	114	18194	2,56	3198712	15,66	1382154	10,3	4580866	13,53	251,78
Béni Mellal-Khénifra	5	135	28374	3,99	1238739	06,06	1282037	09,56	2520776	07,45	88,84
Casablanca-Settat	9	153	19448	2,73	5050749	24,72	1810990	13,5	6861739	20,27	352,82
Marrakech-Safi	8	251	39167	5,51	1938016	09,48	2582553	19,25	4520569	13,36	115,41
Draa-Tafilalet	5	125	88836	12,49	560738	02,74	1074270	08,01	1635008	04,83	18,40
Souss-Massa	6	175	53789	7,56	1505896	07,37	1170951	08,73	2676847	07,91	49,76
Guelmim-Oued Noun	4	53	46108	6,48	280094	01,37	153663	01,15	433757	01,28	9,40
Laayoune-Sakia Al Hamra	4	20	140018	19,69	343362	01,68	24396	0,18	367758	01,09	2,62
Dakhla-Oued Eddahab	2	13	130898	18,41	106277	00,52	36678	0,27	142955	0,42	1,09
<b>Maroc</b>	<b>75</b>	<b>1503</b>	<b>710850</b>	<b>100</b>	<b>20432439</b>	<b>100</b>	<b>13415803</b>	<b>100</b>	<b>33848242</b>	<b>100</b>	<b>47,61</b>

Source: Rapport CCR, Différents documents HCP

Quant aux **trois régions du sud**, le même critère d'homogénéité est retenu. Compte tenu de leur caractère spécifique dû à leur statut politique, les trois régions du Sahara sont maintenues avec quelques aménagements liés au retranchement et ajout de certaines provinces (retranchement de Tata et Essmara et ajout de Sidi Ifni) pour la nouvelle région nommée désormais la région de **Guelmim- Oued Noun**. Les six autres provinces du sud sont réparties entre la région de **Laâyoune-Saguia Al Hamra** (4 provinces dont la préfecture de Laâyoune autour de laquelle est centré le nouveau découpage) et la région d'**Ed Dakhla - Oued Ed-Dahab** dont la composition en deux provinces n'a pas changé. Les six provinces, constituant les deux régions, enregistrent les taux de densité de la population les plus faibles. Le nombre de communes des deux régions est limité à 20 seulement pour la première et 13 pour la seconde. La région de Guelmim Oued Noun, quand à elle, abrite 53 communes. Les trois régions ne représentent que 2,8% de la population marocaine (soit 944470 habitants selon le dernier recensement de 2014) alors que leur superficie totale atteint 317024 Km<sup>2</sup> s'étendant du bassin versant du *Noun* au *Sahara -Atlantique*. Ce qui représente un peu plus de 44% du territoire national.

Voilà donc, en quelques lignes, la nouvelle carte régionale du Maroc dont le tableau n°9 ci-dessus donne certaines caractéristiques. A ce stade, nous n'avons retenu que les critères les plus importants qui ont guidé le travail de la Commission pour revoir à la baisse le nombre des régions au bénéfice de leurs tailles. Il s'agit, en l'occurrence, des critères suivants: l'efficience, la fonctionnalité et l'homogénéité. D'autres critères sont adoptés par la commission. Ils ne sont en aucun cas sous estimés. Nous y reviendrons par la suite. Au-delà de l'importance du découpage, la nouvelle région nécessite également un renforcement du point de vue institutionnel.

## **II-LE RENFORCEMENT DU CADRE INSTITUTIONNEL**

Etant inscrite dans le cadre de l'évolution du processus de décentralisation au Maroc, la nouvelle réforme territoriale est censée avoir pour objectif le renforcement de l'ensemble des collectivités territoriales. Mais, il faut souligner que l'attention est focalisée sur la collectivité régionale. Celle-ci jouit d'une prééminence constitutionnelle. La pratique de la régionalisation devrait mettre en avant cette

prééminence. Ceci passe par une élection permettant de doter les régions d'un pouvoir à la hauteur de leur nouvelle tâche.

### **1-La nouvelle région : un échelon prééminent**

Au Maroc, et contrairement à plusieurs pays<sup>488</sup>, la régionalisation est loin d'être une réponse à des revendications régionalistes. A la différence des institutions régionales qui se sont constituées en espace de mobilisation collective, certaines doivent leur existence institutionnelle à des réformes administratives imposées par l'Etat central comme nous pouvons le constater avec Roman PASQUIER<sup>489</sup>. C'est le cas du Maroc. Le régionalisme marocain comme le rappelle Mohamed BRAHIMI<sup>490</sup> « est le pur produit d'une volonté politique délibérée, et d'une logique de revitalisation institutionnelle gouvernée par les seules lois de la démocratisation et de la rationalité économique ». Il s'agit plutôt d'une décentralisation régionale fortement inspirée de l'expérience française. Celle-ci, selon Gérard MARCOU<sup>491</sup> « désigne la création ou la substitution d'une collectivité locale au niveau de la région. La régionalisation prend alors une expression institutionnelle spécifique qui se caractérise par l'application du régime général des collectivités locales à la région ; celle-ci n'a donc pas un statut juridique supérieur, ou une nature différente de ceux des collectivités locales existantes, mais elle se définit par un cadre géographique plus large et une vocation essentiellement économique. Elle s'inscrit dans l'ordre constitutionnel d'un Etat unitaire ». La régionalisation instaurée en 1997 puise sa justification dans un certain nombre de fondements tels la modernisation de l'Etat, l'approfondissement de la démocratie locale, la déconcentration et la contribution au développement économique et l'aménagement du territoire. En dépit des aménagements ayant touché le cadre institutionnel de la région, force est de constater que celle-ci est loin de jouer un rôle essentiel dans le processus de décentralisation. A l'instar de la préfecture et la province, la région, avait

---

<sup>488</sup>Voir l'ouvrage de Nicolas KADA (Opt. Cit. p. 14).

<sup>489</sup>PASQUIER R. (2004) « La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne », Presses Universitaires de Rennes. (p. 29).

<sup>490</sup>BRAHIMI M. (1997), « Appréciation de la régionalisation à l'ombre de la recomposition politique et institutionnelle », Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD), N°19, avril-juin 1997 (p. 40).

<sup>491</sup>MARCOU G. (Collab.) « La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale », Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Collection : Communes et régions d'Europe. Edit. du Conseil de l'Europe, n° 64, 1998. (p. 17).

également une double qualité de collectivité locale et circonscription administrative et le pouvoir exécutif des assemblées régionales était entre les mains des représentants de l'Etat, en l'occurrence le Wali. Au niveau régional, malgré l'érection constitutionnelle de la région en collectivité locale en 1996 et la promulgation de la loi du 2 avril 1997, la décentralisation régionale, tout comme à l'échelon provincial, reste très symbolique pour ne pas dire virtuelle. Fortement inspirée de la charte communale de 1976, la loi régionale de 1997 a fortement affaibli le statut de la région. Mohamed BRAHIMI<sup>492</sup> estime que « la commodité du raisonnement analogique et la facilité de reproduction de la matière juridique communale ont visiblement piégé les auteurs du texte régional et conduit fatalement à draper la région dans certaines dispositions de détail qui ne correspondent pas logiquement à son rang ». Nonobstant cette faiblesse de la loi régionale, il est important de souligner que, malgré sa brutalité, celle-ci marque une phase intéressante du processus de la décentralisation et ouvre de nouvelles perspectives à la régionalisation au Maroc. C'est le constat affirmé par la réforme actuelle. Selon Gérard MARCOU, il ne s'agit en aucun cas d'un statut juridique supérieur pour la région qui la différencie des collectivités locales existantes. Il s'agit plutôt pour lui, comme nous l'avons souligné, d'une collectivité définie par son cadre géographique plus large et sa vocation essentiellement économique<sup>493</sup>. C'est cette vocation économique des régions qui est au cœur de la nouvelle réforme territoriale. Les compétences régionales sont au centre des préoccupations de la réforme des structures de l'Etat. A ce titre le Roi Mohamed VI a mis en avant la place que devraient occuper les régions en disant : « Notre vision globale et intégrée de la démocratie authentique et des attributs de bonne gouvernance ne se limite pas à une simple redistribution des pouvoirs centraux. Elle repose, plutôt, sur la répartition des pouvoirs et des ressources entre le centre et les régions, et ce, dans le cadre d'une régionalisation avancée que nous considérons comme la pierre angulaire de toute réforme profonde et de toute modernisation des structures de l'Etat »<sup>494</sup>. La région est ainsi appelée à assumer

---

<sup>492</sup>BRAHIMI M. (1997), Opt. Cit.. (p.57).

<sup>493</sup>MARCOU G. (1998) (Opt .Cit. (p. 17).

<sup>494</sup>Extrait du discours adressé par le Roi Mohamed VI à la Nation à l'occasion de l'annonce des réformes constitutionnelles (17/06/2011).

une « mission générale » qui est à la fois stratégique et opérationnelle<sup>495</sup>. Cette volonté de faire de la région un réel partenaire de l'Etat et un acteur principal de la décentralisation ne date pas d'aujourd'hui. La confirmation de ce statut est aujourd'hui au cœur de la régionalisation avancée consacrée par la loi constitutionnelle. Celle-ci, distingue symboliquement la région des autres collectivités territoriales afin de mieux expliciter sa nouvelle conception comme nouvel échelon intermédiaire efficace et fonctionnel. L'objectif est de relancer une décentralisation dont les effets en matière de développement économique et de lutte contre les disparités régionales demeurent encore très limités<sup>496</sup>. Cette reconnaissance de la prééminence de la région par la Constitution, en matière de développement et de l'aménagement du territoire, est relayée par l'article 5 loi 111-14 qui stipule que « En application des dispositions de l'article 143 de la Constitution, la région assure un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagement du territoire, dans le respect des compétences propres des autres collectivités territoriales ». Ainsi, la mise en valeur de la collectivité régionale confirme la volonté exprimée pour mettre la région au cœur de la nouvelle réforme et faire de la régionalisation avancée un fondement de l'organisation territoriale du Royaume<sup>497</sup>. A cette confirmation s'ajoutent plusieurs éléments qui ont été introduits récemment par la nouvelle réforme de la Constitution tel le suffrage universel direct, la reconnaissance d'un pouvoir exécutif des conseils régionaux et la libre administration sans oublier l'augmentation de la taille des régions issue de la nouvelle révision du découpage régional. En matière de développement économique, la région est devenue un « acteur dominant ». Cette notion introduite en France par le rapport Guichard demeure compatible avec l'introduction de la spécialisation ou le recours aux blocs de compétences. C'est ce que la Constitution française tente d'affirmer en introduisant la notion de « la

---

<sup>495</sup>Rapport sur la régionalisation avancée/Livre II : Aspects institutionnels », Opt. Cit. (p. 32 et 33).

<sup>496</sup>EL KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » dans LAPEZE J., EL KADIRI N., LAMRANI N. (ss. direct.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques », L'Harmattan (Paris) (pp. 15-28). Opt. cit. (p 19).

<sup>497</sup> Article premier (al. 1) de la nouvelle constitution.

collectivité chef de file » reconnue à la région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Selon Bertrand FAURE, il s'agit de « l'idée d'isoler un niveau de collectivité territoriale à partir duquel s'organisera l'exercice collectif d'une compétence. De telle manière que, si ce niveau ne peut intervenir à titre exclusif, il sera néanmoins conduit à agir à titre principal »<sup>498</sup>. Cette prééminence de la région, consacrée par la Constitution s'inscrit dans le cadre de la nouvelle vision de l'organisation régionale qui « repose sur les principes de coopération et de solidarité entre les régions et entre celles-ci et les autres collectivités territoriales, en vue d'atteindre leurs objectifs, notamment la réalisation de projets communs »<sup>499</sup>. Afin d'éclairer son rôle en matière de développement économique, la prééminence de l'échelon régional est désormais garantie par la loi suprême : « Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous la supervision du président du conseil de région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales, dans le respect des compétences propres de ces dernières »<sup>500</sup>. La prééminence de la région est à respecter et à prendre en compte par tous les pouvoirs publics concernés<sup>501</sup>. Elle est également perçue comme étant la concrétisation du principe de subsidiarité qui « traduit la nécessité de faire exercer, ou de regrouper, les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens ainsi que de leur coût »<sup>502</sup>. Cette possibilité de conduire l'action locale ouverte à la région peut être généralisée à tous les domaines. C'est ainsi que le constituant laisse aux collectivités territoriales la liberté de choisir les modalités de leur coopération lorsque l'exercice d'une compétence ou d'un projet nécessite le concours de plusieurs collectivités sans toutefois admettre toute forme de tutelle d'une collectivité sur une autre<sup>503</sup>. Pour une raison de cohérence en matière d'action locale, la prééminence de l'échelon régional est justifiée. Cependant, il ne faut pas oublier que certains auteurs expriment la crainte d'une « nouvelle

---

<sup>498</sup> FAURE B. (2016) « Droit des collectivités territoriales », 4<sup>e</sup> édition, Dalloz (p. 524). (Opt. Cit.)

<sup>499</sup> Article 4 (al. 2) de la loi 111-14 (également l'article 136 de la constitution).

<sup>500</sup> Article 143 (al. 2) de la Constitution.

<sup>501</sup> Article 5 (al. 2) d la loi 111-14.

<sup>502</sup> FAURE B. (2016), « Droit des collectivités territoriales », Opt. Cit. (p. 526).

<sup>503</sup> Article 143 (al. 1 et 3) de la Constitution.

centralisation régionale ». Ce qui peut amener la région à « faire de l'ombre » aux autres collectivités territoriales<sup>504</sup>. Il est vrai que la garantie de cette prééminence régionale (par la Constitution) constitue un pas important pour mettre en lumière le renforcement de la collectivité régionale. Cependant, cette prééminence ne doit pas signifier que l'institution régionale est loin d'être fragilisée comme nous le verrons par la suite. C'est ainsi, que nous insisterons sur la question de la légitimité des conseils régionaux. Celle-ci nécessite que ces derniers soient dotés d'un réel pouvoir pour l'exercice de leurs compétences. A défaut de ce pouvoir, la prééminence constitutionnelle régionale perd tout son sens.

## **2-Le pouvoir régional en question**

Au delà des compétences régionales et du nouveau découpage des régions, le mode de scrutin introduit par la Constitution devrait théoriquement changer l'image des conseils régionaux et les distinguer des autres collectivités territoriales. Mais, la pratique et la théorie sont des choses très distinctes. Certes, la nouvelle élection des membres des conseils régionaux au Maroc a satisfait à l'exigence constitutionnelle de l'article 136 selon laquelle « l'organisation régionale et territoriale repose sur le principe de la libre administration ». Cependant, il ne faut pas oublier que la manière dont sont élus les conseillers régionaux mérite d'être analysée. Malgré l'opposition de certains partis politiques, les préfectures et les provinces ont été choisies comme circonscriptions de l'élection des conseillers régionaux. Ce choix a déjà été adopté en France il y a quatre décennies<sup>505</sup>. Il a déjà eu un effet de surprise pour les partisans de l'idée régionale et a été conçu comme une victoire pour l'échelon départemental en pleine période de lutte contre le cadre régional entre 1969 et 1972<sup>506</sup>. D'où la modification du cadre de scrutin en séparant l'échelon de la

---

<sup>504</sup> MARCOU G. (2015) « Où va le système français d'administration territoriale ?... Opt. Cit. (p. 31)

<sup>505</sup>Ce mode d'élection des membres des conseils régionaux en France a été fixé par la loi n°85-692 du 10 juillet 1985 avant d'être profondément remanié par la loi du 19 janvier 1999.

<sup>506</sup>Voir VERPEAUX M. (2009) « Quel territoire politique pertinent ? » dans BIDEGARAY Ch., CADIOU S. et PINA Ch. (2009) « L'élus local aujourd'hui », Presses Universitaires de Grenoble. (pp. 41-57. (p. 50).

collectivité régionale et le cadre territorial de son élection<sup>507</sup>. Il est vrai que le choix des préfectures et provinces a le mérite de rapprocher les électeurs des élus régionaux. Cependant et contrairement à l'expérience actuelle en France<sup>508</sup>, le mode de scrutin adopté récemment au Maroc, bien qu'il soit direct, a montré ses limites. En France, les règles ont été profondément modifiées et on assiste depuis la loi du 11 avril 2003 à une régionalisation de l'électorat et une consolidation politique des majorités au sein des assemblées régionales. Ce système permet aux électeurs de voter pour l'ensemble de la liste régionale à travers l'identification du responsable de chaque liste sur le bulletin de vote. D'où la mise en jeu de la responsabilisation des exécutifs vis-à-vis des électeurs qui auront un pouvoir de sanction lors de l'élection suivante. A l'inverse, dans le système adopté récemment au Maroc, rien ne garantit à la liste arrivée en tête de conduire l'exécutif régional. Les résultats des dernières élections régionales l'ont bien montré. La constitution des exécutifs régionaux a été commandée par la logique des coalitions qui se font loin des électeurs et ne reflète en aucun cas les résultats obtenus par les différents partis politiques (Tableau n° 10). Cette logique fait que le parti qui arrive en tête peut se retrouver en opposition comme c'est le cas dans la région de Casablanca-Settat où le parti de l'Authenticité et Modernité (PAM) qui a obtenu 19 sièges, préside le conseil régional poussant ainsi à l'opposition le Parti Justice & Développement (PJD) malgré son arrivée en tête avec 30 sièges. Même constat pour le Mouvement Populaire (MP) et l'Union Socialiste des Forces Populaires (UFSP), qui se retrouvent en opposition respectivement dans les régions de Béni-Mellal-Khénifra et Guelmim-Oued-Noun. Cette situation est très loin d'être un reflet de la volonté des électeurs. Ceci est d'autant plus ressenti si on admet que la constitution de certains bureaux exécutifs régionaux lors de ces dernières élections a également obéi à la logique des coalitions au niveau du gouvernement. Ainsi, et malgré son avance, le PJD est contraint de céder la présidence des conseils régionaux de Fès-Meknès et

---

<sup>507</sup>Loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

<sup>508</sup>En France, la réintroduction des « sections départementales » au sein des listes régionales, par la loi du 11 avril 2003, n'a pas eu d'impact sur le mode de scrutin dans la mesure où la prime majoritaire joue un rôle important dans la répartition des sièges (voir article L. 338-1 du code électoral).

du Souss-Massa respectivement au Mouvement Populaire et au Rassemblement National des Indépendants (RNI).

**Tableau n° 10: La répartition des sièges par formations politiques  
(Elections 2015)**

Régions	PJD	PAM	PI	RNI	UFSP	MP	Autres	Total
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	16	18	7	7	5	4	6	63
L'Oriental	9	16	9	4	4	5	4	51
Fès-Meknès	22	9	15	6	5	9	3	69
Rabat-Salé-Kénitra	26	13	5	9	1	4	17	75
Béni Mellal-Khénifra	9	9	7	6	9	12	5	57
Casablanca-Settat	30	19	12	6	3	1	4	75
Marrakech-Safi	16	24	11	10	4	5	5	75
Drâa-Tafilelet	13	4	7	11	0	5	5	45
Souss-Massa	23	7	9	11	2	0	5	57
Guelmim-Oued Noun	5	6	4	8	12	2	2	39
Lâayoun-Sakia El Hamra	2	4	20	10	0	2	1	39
Dakhla-Oued Ed-Dahab	3	3	13	2	3	9	0	33

Source des données: Ministère de l'Intérieur.

Au delà de ce constat, il ne faut pas négliger que les résultats obtenus par certains partis pourraient également être affectés par la concomitance des élections communales et régionales et surtout au milieu rural. Là aussi le mode de scrutin uninominal auquel sont soumises les communes pourrait jouer en faveur des notables. Le vote avec un seul bulletin pour les deux élections avec deux modes de scrutin différents (uninominal pour la commune et de liste provinciale pour la région), incite les électeurs (analphabètes surtout) à choisir deux fois le même parti<sup>509</sup>. Le tableau ci-dessus nous interpelle également sur la répartition des sièges des conseils régionaux. Le nombre de sièges fixé pour chaque préfecture et province ne respecte en rien le principe d'égalité des

<sup>509</sup>Le fait d'organiser les élections communales et régionales le même jour et avec un seul bulletin de vote a facilité l'accès aux conseils régionaux pour certains candidats loin des yeux des électeurs. Pire encore, certains candidats se retrouvent même à la présidence du conseil régional comme c'est le cas de la région Drâa-Tafilet. D'autres ont fait le choix d'une double candidature (pour la commune et la région) et se sont retrouvés à la tête des régions comme c'est le cas à Casablanca-Settat et Tanger-Tétouan-Al Hoceima. Avec ce système on peut même évoquer la possibilité d'accès à la seconde chambre du parlement sans se soucier de passer directement par le vote les électeurs.

citoyens et remet en cause la proportionnalité du nombre des sièges à la population et la représentation des citoyens au sein des assemblées régionales. Compte tenu de la population totale, le Maroc compte aujourd'hui 678 conseillers régionaux soit un élu pour 49 924 habitants. Soit en moyenne 9 élus par préfectures et/ou province. A titre d'exemple, la région de Dakhla-Oued Ed-Dahab avec deux provinces seulement compte plus de la moitié des élus de la région Orientale composée de 8 préfectures et provinces. Au niveau infrarégional, l'écart d'une circonscription à l'autre est plus marquant. Si le Maroc compte en moyenne un conseiller régional pour 49 924 habitants, ce rapport peut cacher une très grande divergence entre les différentes circonscriptions préfectorales et provinciales. On compte, à titre d'exemple, seulement un élu régional pour un peu plus de 5000 habitants dans la province de Oued Ed-Dahab. C'est d'ailleurs cet « illogisme politique »<sup>510</sup>, qui consiste à assurer une représentation régionale sur une base démographique non régionale, qui a conduit à la réforme de 2003 en France. Il s'agit d'une réforme pour rompre avec un système électoral incapable de dégager des majorités politiques homogènes et stables. La composition des bureaux des conseils régionaux est émiettée. Le grand nombre de partis politiques parfois idéologiquement divergents risque de porter atteinte au bon fonctionnement du conseil dont l'harmonie et la cohérence sont des éléments indispensables. Outre les systèmes électoraux l'émancipation de la démocratie locale interpelle sur la prise en compte de l'approche genre lors des élections locales comme nous verrons par la suite. Ces élections régionales interpellent également sur le profil des élus et des candidats composant les listes régionales en grande partie constituées par des élus qui prétendent à ce que Olivier NAY<sup>511</sup> appelle « la promotion politique ». Ceci dans la mesure où le mandat régional est perçu comme un « trophée de compensation et de reclassement » d'une part et, d'autre part, parce que les députés et les notables y voient un « instrument d'affirmation politique ». Ceci se passe évidemment au détriment de la compétence. Cette situation évoque plutôt la problématique du pouvoir régional. Sans un réel pouvoir des conseils régionaux et sans la légitimité des urnes, ces conseils

---

<sup>510</sup>GOHIN O. et al. (2011). Opt. Cit. (p. 48).

<sup>511</sup> NAY O. (1997) « La région, une institution : La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional », L'Harmattan, (p. 204).

seraient incapables de réussir la nouvelle et lourde tâche qui leur est accordée par la nouvelle réforme. L'élection régionale est devenue un élément central de tout processus de régionalisation. Gérard MARCOU constate que le débat sur les régions lors des dernières années s'est déplacé insensiblement des compétences vers les pouvoirs<sup>512</sup>. Même dans les pays ayant une longue histoire en matière de démocratie et de régionalisation, cette question est fortement mise en avant compte de tenu de la grande taille des régions et de leurs compétences élargies. Ainsi, l'ancien président français Jacques CHIRAC<sup>513</sup> avait fait le lien entre la taille des régions et le devoir d'excellence en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Il a également fait le lien entre la gouvernabilité des nouvelles régions et la réforme du mode de scrutin « qui doit exclure toute manœuvre ou arrière-pensée politicienne » pour faire émerger des majorités régionales. Pour Jacques CHIRAC, conforter la région dans son rôle en matière de planification, de l'aménagement du territoire et de l'animation économique passe nécessairement par l'élection du président de l'exécutif régional. Il s'agit pour lui d'un président « qui détient les principales clés de la décision politique »<sup>514</sup>. Sur ce point, nous pouvons constater que cette première expérience marocaine butte sur un mode de scrutin qui affaiblit le président du conseil régional. Ce constat est également celui de la plus haute autorité du pays. Le Roi Mohamed VI a évoqué récemment le souhait de disposer des régions fortes. Il a souligné que les marocains ne veulent pas d'institutions régionales qui restent lettre morte mais surtout ils aspirent à « des régions agissantes qui répondent à leurs préoccupations pressantes et qui contribuent à l'amélioration de leur quotidien »<sup>515</sup>. Il est vrai que la disposition des régions fortes disposant d'un réel pouvoir passe nécessairement par le choix des électeurs, et par conséquent, la mise en place de conseils régionaux forts. Mais, il faut reconnaître qu'il ne s'agit pas de la seule lacune pour la nouvelle région marocaine. Puisque même avec des conseils régionaux forts, le manque d'une déconcentration élargie

---

<sup>512</sup>Cité par Didier GUIGNARD (2013) « Le région en question (s) » dans REGOURD S., CARLES J. et GUIGNARD D. « La décentralisation : 30 ans après », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole. Pp. 167-183 (p. 181). Opt. Cit.

<sup>513</sup> Voir rapport d'information du SENAT n° 679 « Contribution à un bilan de la décentralisation » par Edmond HERVE (optcit.) page 203.

<sup>514</sup>Idem, page 203.

<sup>515</sup>Message royal adressé au 3<sup>ème</sup> Forum parlementaire des régions le 19/12/2018.

continue à condamner l'ensemble des collectivités, et à leur tête les régions, dans l'immobilisme. Dans ce cadre, une charte de déconcentration vient de tomber après de longues années d'attente. Elle a pour objectif de faire de l'échelon régional un niveau de l'organisation de l'action de l'Etat et de cohérence des politiques publiques.

## **PARAGRAPHE II**

### **LA REGION, CADRE PRIVILEGIE POUR L'ORGANISATION DE L'ACTION PUBLIQUE**

Pour le Roi Mohamed VI, la régionalisation ne doit pas se limiter à un ensemble de lois et procédures administratives. Au contraire, celle-ci doit être « l'expression d'un changement profond dans les structures de l'Etat, et un support d'une approche pratique en matière de gouvernance territoriale »<sup>516</sup>. Cette vision de la régionalisation passe nécessairement par le renforcement de la déconcentration et notamment à l'échelon régional. Elle appelle également à faire de la nouvelle région un échelon intermédiaire efficace entre les collectivités territoriales et l'Etat central. Pour instaurer une nouvelle gouvernance des territoires, l'échelon régional devrait être désormais ciblé par l'action publique.

### **I-LA DECONCENTION ADMINISTRATIVE COMME LEVIER DE LA REGIONALISATION AVANCEE**

La nouvelle réforme territoriale, comme nous l'avons vu, a franchi un pas important en matière de clarification des compétences ou en matière d'allègement des contrôles sur les collectivités territoriales. Au-delà le l'insuffisance des moyens comme nous le verrons par la suite, la question de la déconcentration administrative reste encore un point faible de la décentralisation marocaine. Aucune régionalisation ne peut aboutir en l'absence d'une déconcentration élargie.

#### **1-La déconcentration administrative, un bilan mitigé**

La décentralisation marocaine, bien qu'elle ait connu une certaine évolution notamment au niveau communal, ceci ne veut pas dire que les handicaps

---

<sup>516</sup>Discours royal, du 13 octobre 2017, à l'occasion de l'ouverture de la première session de la 2ème année législative de la 10ème législature.

manquent. Au-delà de l'insuffisance des moyens, la non clarification des compétences et le maintien de la tutelle sur les collectivités territoriales, la décentralisation marocaine a été également impactée par une déconcentration administrative faible. Le bilan de ce chantier est récemment dressé par le CESE au lendemain de l'adoption de la nouvelle Constitution et la publication du rapport de la CCR. S'agissant de la déconcentration, le rapport évoque une nette insuffisance des efforts réalisés « au regard des besoins d'accompagnement des avancées enregistrées dans le domaine de la décentralisation, notamment communale »<sup>517</sup>. Nacer KADIRI<sup>518</sup> a classé ce « faible niveau de déconcentration de l'administration » comme un des principaux éléments responsables de la limite des effets de la décentralisation sur le développement économique et social ainsi que la lutte contre les disparités régionales. Au Maroc, la question de la déconcentration est loin d'être une nouveauté. Depuis l'indépendance du Royaume en 1956, le rapprochement de l'administration du citoyen était toujours au centre des préoccupations des décideurs publics. Dans les différentes préfectures et provinces, l'Etat est représenté par les Walis et Gouverneurs qui assurent le respect des lois et veillent à leur application. En dehors de cette mission purement administrative, les Walis et Gouverneurs avaient toujours un pouvoir sur les collectivités décentralisées à travers l'exercice de la tutelle. Mais, il ne s'agit pas uniquement des collectivités mais aussi les différentes délégations préfectorales et provinciales souvent désignées comme "services extérieurs" des différents ministères. Le rôle des Walis et Gouverneurs était important puisque ce sont eux qui ont la responsabilité de « l'application des décisions du Gouvernement et de la gestion des services locaux des administrations centrales » selon les termes utilisés par l'ancien texte constitutionnel<sup>519</sup>.

Au Maroc, les services extérieurs des différents ministères sont déployés au niveau des préfectures et provinces. Mais, malgré les efforts de l'Etat pour la

---

<sup>517</sup>CESE, (2013), « La gestion et le développement des compétences humaines... » Opt. Cit. (p.36).

<sup>518</sup>EL KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » dans LAPEZE J., EL KADIRI N. LAMRANI N. (dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial..." Opt. Cit.

<sup>519</sup>Article 102 de la Constitution de 1996 stipule que "Dans les provinces, les préfectures et les régions, les gouverneurs représentent l'Etat et veillent à l'exécution des lois. Ils sont responsables de l'applications des décisions du gouvernement et, à cette fin, de la gestion des services locaux des administrations centrales".

généralisation de ces services, la couverture des provinces est, à double titre, loin d'être généralisée. Plusieurs départements ministériels ne disposent pas de délégations provinciales et plusieurs provinces se partagent parfois une même et seule délégation puisque la création de ces délégations est très souvent en décalage avec la création des provinces elles mêmes sans oublier que la création de certaines provinces obéit à des logiques qui ne sont pas forcément celles qui guident la territorialisation des politiques publiques. Cette faible couverture est d'ailleurs pénalisante pour l'action des collectivités décentralisées et à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Conscient de cette difficulté, et à la veille de la réforme de la charte communale en 2002, les différents participants au premier colloque national sur la réforme administrative au Maroc<sup>520</sup> se sont fixés pour premier objectif « le renforcement de la déconcentration » compte tenu de son rôle comme un levier de la réforme de l'administration. La réforme actuelle devrait marquer une coupure avec le passé et mettre en place une réelle politique de déconcentration. Celle-ci doit être inscrite dans le cadre d'une politique globale de l'aménagement du territoire. Ce qui suppose une réelle délégation des pouvoirs et de compétences aux représentants de l'Etat aux niveaux régionaux et provinciaux. Une délégation de pouvoir qui doit être accompagnée d'un transfert de moyens matériels et humains<sup>521</sup>. Ce transfert est d'autant plus important si on admet qu'il s'agit d'un pays où une grande partie du territoire est relativement déserte. La forte concentration de l'activité et de la population que nous avons évoquée plus haut n'est pas sans incidence sur la répartition de ces moyens entre les différentes régions et provinces du Royaume. Ainsi, dans le cadre de la loi des finances de 2015, le rapport du ministère de l'Economie et des Finances sur les ressources humaines souligne qu'en 2014 (avant l'adoption du nouveau découpage), près d'un tiers (environ 30%) des fonctionnaires au Maroc est concentrée dans deux régions autour de l'axe Rabat-Casablanca (19,80% pour la région Rabat-Salé -Zemmour - Zaïr et 9,38% pour le Grand Casablanca). Le rapport n'a pas manqué de souligner que le renforcement

---

<sup>520</sup>Premier colloque national sur la réforme administrative au Maroc sous le thème "L'administration marocaine et les défis de 2010" Colloque organisé à Rabat le 7 et 8 mai 2002. (Rapport général (Page 4)).

<sup>521</sup> Idem. (page 5).

de la déconcentration administrative passe par « une politique volontariste de redéploiement des fonctionnaires ». Le nouveau découpage à 12 régions adopté récemment ne fait que confirmer l'inégale répartition des fonctionnaires de l'Etat. Compte tenu de ce découpage, les deux régions de Rabat-Salé-Kenitra<sup>522</sup> et Casablanca-Settat abritent respectivement 21,48% et 16,09% (Tableau n°11).

**Tableau n°11: La répartition des fonctionnaires et des cadres par région**  
(Année 2014)

REGION	Nombre de fonctionnaires Par région	Pourcentage des fonctionnaires par région	Pourcentage des cadres par région
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	47 753	8,91%	8,74%
Oriental	35 123	6,55%	6,61%
Fès-Meknès	63 879	11,92%	12,20%
<b>Rabat-Salé-Kénitra</b>	<b>115 125</b>	<b>21,48%</b>	<b>19,20%</b>
Béni Mellal-Khénifra	37 571	7,01%	7,37%
<b>Casablanca-Settat</b>	<b>86 260</b>	<b>16,09%</b>	<b>16,90%</b>
Marrakech-Safi	58 384	10,89%	11,45%
Drâa-Tafilalet	25 609	4,78%	5,19%
Souss-Massa	42 250	7,88%	8,56%
Guelmim-Oued Noun	7 693	1,44%	1,42%
Laâyoune-Saguia al Hamra	11 416	2,13%	1,59%
Dakhla-Oued edDahab	3 328	0,62%	0,44%
A l'Etranger	1 613	0,30%	0,25%
<b>Maroc</b>	<b>53 6004</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source: Ministère de la fonction publique et la modernisation de l'administration.

Cette concentration est d'autant plus significative si on prend en compte la qualification des fonctionnaires. Les deux régions à elles seules concentrent plus de 36% des cadres dont 19,20% pour la région de Rabat et environ 17% pour la région de Casablanca. Ce redéploiement devrait être pris en compte par toute politique en matière de la déconcentration. Dans ce cadre le Roi Mohamed VI a déjà incité le gouvernement à "adopter une charte de déconcentration qui permettra à l'administration de se redéployer, de répondre au mieux aux besoins des services déconcentrés"<sup>523</sup>.

<sup>522</sup> Notons que les chiffres pour la région de Rabat contiennent également les fonctionnaires des administrations centrales.

<sup>523</sup> Extrait du discours Royal du 30 juillet 2012 à l'occasion de la fête du trône.

Il est important de souligner que malgré certaines avancées, le processus de la déconcentration est relativement lent par rapport à l'évolution de la décentralisation. Au-delà de cette inégale répartition des moyens humains entre les différentes régions du Royaume, la politique de déconcentration est loin d'être efficace pour l'émancipation des collectivités territoriales. A ce titre, le CESE note que « contrairement à la politique de décentralisation, la politique de l'Etat en matière de déconcentration a manqué de clairvoyance, de perspicacité et de rigueur »<sup>524</sup>. D'où la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle politique capable de servir de levier à la « bonne conduite des politiques de décentralisation et de régionalisation territoriales »<sup>525</sup>. La déconcentration et la décentralisation ont été longtemps affaiblies par la superposition des structures différentes (services extérieurs, établissements publics, collectivités territoriales, agences...) ainsi par l'empilement administratif. Les logiques des interventions des uns et des autres sont souvent marquées par une certaine rivalité et par la confusion des rôles. Ce qui remet sévèrement en question l'efficacité de l'action publique locale. Aujourd'hui, avec la nouvelle politique de décentralisation et de régionalisation avancée, la déconcentration administrative est de plus en plus un sujet qui anime le débat public. Malgré la reconnaissance d'une certaine capacité de décision des collectivités territoriales à travers la reconnaissance du pouvoir exécutif aux présidents des conseils locaux, la constitutionnalisation du pouvoir réglementaire et la libre administration, la décentralisation des décisions nécessite un renouveau de la déconcentration administrative. Celle-ci est nécessaire au déploiement des politiques publiques et l'augmentation de leur niveau d'efficacité. La déconcentration demeure un élément incontournable pour le transfert de pouvoir de décision. Paradoxalement, la déconcentration au Maroc est devenue un corollaire à la régionalisation alors qu'elle est censée la précéder dans la mesure où elle constitue « un réel besoin de modernisation et de bonne gouvernance administrative et non une simple mesure d'accompagnement »<sup>526</sup>. Faut-il rappeler la définition française selon laquelle « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents

---

<sup>524</sup> CESE, (2013), " La gestion et le développement des compétences humaines..." Opt. Cit. (p.36).

<sup>525</sup> Idem (p.36).

<sup>526</sup> CESE «Exigences de la régionalisation avancée et ... », Opt. Cit. (p. 67).

échelons des administrations civiles de l'Etat»<sup>527</sup>. La déconcentration est également définie par Yves BOMATI<sup>528</sup> comme « mode d'organisation de l'Etat se traduisant par un transfert de compétences et de moyens des administrations centrales de l'Etat vers des agents relevant hiérarchiquement des autorités gouvernementales chargées d'en assurer la représentation territoriale dans des circonscriptions administratives ». Ce qui fait de la déconcentration un élément fondamental pour la décentralisation. C'est le cas au Maroc où la réforme des collectivités territoriales est perçue comme un volet de la réforme de l'Etat<sup>529</sup>. C'est ainsi qu'il est également recommandé de procéder à la consolidation de la déconcentration des services administratifs. Rappelons que la déconcentration était l'un des quatre piliers du projet de régionalisation. Le souverain marocain a appelé à « l'adoption d'une large déconcentration dont la mise en œuvre effective est indispensable pour une régionalisation judicieuse, dans le cadre d'une gouvernance territoriale efficiente, fondée sur la corrélation et la convergence »<sup>530</sup>. A plusieurs reprises, le Roi Mohamed VI a réitéré cet appel à la mise en place d'une charte de déconcentration. En réalité, le chantier de déconcentration subit des blocages alors que la volonté de la part de l'Etat et des gouvernements est souvent affichée pour réformer le processus en cours. La Commission AZZIMAN (CCR), a souligné clairement que «le processus de déconcentration administrative subit encore des pesanteurs et des freins, en dépit d'avancées indéniables et malgré l'existence de textes réglementaires et d'engagements officiels des responsables à différents niveaux qui consacrent des choix et des mesures essentiels en la matière»<sup>531</sup>. Après plusieurs années d'attente une proposition de projet de charte de la déconcentration est arrivée<sup>532</sup> (voir annexe 5). Celle-ci tend à faire de l'échelon régional un nouveau cadre de

---

<sup>527</sup>Décret n°92-604 (article premier) du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant Charte de la déconcentration (JORF n° 0154 du 4 juillet 1992, page 8898).

<sup>528</sup>BOMATI Y. (ssdir.), (2012) « Dictionnaire de l'administration : les mots clés du vocabulaire administratif » Studyrama. (p. 168).

<sup>529</sup>KOUBI G. (2011) « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : Quel renouveau de la déconcentration ? » In PROTIERE G. (sous. dir.) « La réforme territoriale, une politique en faux semblants ? », L'Harmattan, pp. 33-53 (p.33).

<sup>530</sup>Extrait du discours royal du 3 janvier 2010 à l'occasion de la mise en place de commission consultative sur la régionalisation.

<sup>531</sup>CCR/ Rapport sur la régionalisation avancée, Livre I: Conception Générale. (Page 24).

<sup>532</sup>Décret n°2.17.618 du 26/12/2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative (B.O. n° 6737 du 27/12/2018 (p. 9787) ; Version arabe.

territorialisation des politiques publiques. La déconcentration administrative est devenue une urgence et doit satisfaire à l'exigence de la Constitution qui insiste sur l'organisation des services publics sur la base de l'égalité des citoyens et de la couverture équitable du territoire national (article 154).

## **2-La région au cœur de la nouvelle charte nationale de la déconcentration**

Aujourd'hui, la nouveauté consiste en l'introduction de la déconcentration par la loi suprême votée en 2011 qui parle dorénavant « des services déconcentrés de l'administration centrale ». Aux termes de l'article 145 de la Constitution (al. 3 et 4) les Walis et Gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils des régions dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement. Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent<sup>533</sup> les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement". Ces propos interpellent sur deux choses importantes: ils évoquent la confirmation du choix de la déconcentration d'une part et, d'autre part, la place qu'occupent les régions, dans le processus de déconcentration. Dans le contexte actuel, la région est dotée, du moins théoriquement, d'une nouvelle autorité que représente le président du Conseil régional compte tenu du suffrage universel direct et du pouvoir exécutif dont il a désormais la charge et compte tenu de cette prééminence de la région en matière de développement économique et de l'aménagement du territoire. Ce sont des éléments qui supposent un renforcement du pouvoir du wali de région dans le cadre de la nouvelle charte de déconcentration. Il s'agit d'une nouvelle adaptation des structures de l'Etat à la nouvelle conception de la régionalisation. C'est le cas de l'expérience française. La charte de la déconcentration française<sup>534</sup> avait consacré la région comme échelon territorial pour la mise en œuvre des politiques nationales en matière de développement économique et de l'aménagement du territoire, pour l'animation de la coordination des politiques de l'Etat dans les

---

<sup>533</sup> Si le terme "Services déconcentrés" est nouveau, cette mission de "coordination" est déjà présente depuis le lendemain de la réforme de la charte communale au milieu des années 1970 (Dahir portant loi n° 1- 75- 168 relatif aux attributions du gouverneur (B.O. n°3359 du 16/03/1977, p. 341)).

<sup>534</sup> Décret n° 92-604 du premier juillet 1992 portant charte de la déconcentration (article n°3);

domaines liés à la culture, à l'environnement, à la ville ainsi qu'à l'espace rural. Mais aussi comme échelon territorial de la coordination des actions de toute nature intéressant plusieurs départements de la région. Ce sont exactement ces domaines qui relèvent des compétences des nouveaux conseils régionaux au Maroc. La charte nationale de la déconcentration, dévoilée récemment, s'inscrit dans la même direction et confirme la nouvelle conception donnée par le texte constitutionnel. A savoir, la mise en avant de la l'échelon régional où les Walis et Gouverneurs assurent les missions d'assistance et de coordination. Selon le nouveau texte<sup>535</sup>, la politique de l'administration administrative est basée sur deux piliers principaux. D'une part, la région est retenue comme échelon territorial adéquat à l'établissement de la politique nationale de la déconcentration. D'autre part, le rôle du Wali de région en matière de la déconcentration est central. Ceci ne fait que relayer les dispositions de la Constitution et constitue une consolidation des pouvoirs du Wali de région. C'est exactement ce qui s'est passé en France. La formule « le préfet est mort, vive le préfet » utilisée par Nicolas KADA<sup>536</sup> décrit le nouveau statut des walis des régions. La reconnaissance d'un pouvoir exécutif aux présidents des conseils régionaux a certes mis fin à leur situation de dédoublement fonctionnel. Cependant, ceci avec le réaménagement de la tutelle traditionnelle n'ont en aucun cas affaibli la position des représentants de l'Etat. Au contraire, il s'agit surtout de la confirmation du rôle des représentants du pouvoir central en ce qui concerne l'application des lois et la mise en œuvre des règlements et décisions du Gouvernement. D'autre part, la nouvelle Constitution attribue aux Walis et Gouverneurs la responsabilité de l'exercice du contrôle administratif comme nous l'avons évoqué plus haut. Mais aussi, le texte veille à redéfinir leur mission vis-à-vis des autres acteurs de leurs territoires désormais centrée sur l'assistance et la coordination. Qu'il s'agisse des Walis de régions ou de gouverneurs, la nouvelle charte de la déconcentration a renforcé leur position à la tête des services déconcentrés et en matière de territorialisation des politiques publiques. Au sein

---

<sup>535</sup>Décret n°2.17.618 du 26/12/2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative. Opt. Cit. (Article n°5).

<sup>536</sup>KADA N. « Le préfet est mort, vive le préfet » dans REGOUD S. et al. (2013) « La décentralisation, 30 ans après » Opt. Cit. pp. 95-105.

des régions, le représentant de l'Etat, en l'occurrence le Wali, garde toujours une double casquette. Il est désigné à la fois comme Wali de région et Gouverneur de la préfecture chef lieu de la région. Ce dédoublement fonctionnel ne manquera pas de susciter des oppositions surtout que le renforcement du Wali de région se fait au détriment des gouverneurs des autres provinces sur lesquels il aura une supériorité hiérarchique. Le fait de centraliser la conduite des politiques publiques au niveau régional ainsi que les moyens mis à la disposition du Wali devraient lui permettre d'assurer le leadership sur l'administration territoriale<sup>537</sup>. D'où l'importance et la capacité de collaboration des walis à la fois horizontalement avec le président du conseil régional, mais aussi verticalement avec le pouvoir central qu'il représente au niveau local ainsi que les gouverneurs des préfectures et provinces et les autres exécutifs des autres collectivités territoriales. Pour Roselyne ALLEMAND, ce leadership régional qui passe par le renforcement du préfet de région et du président du conseil régional, appelle à une certaine restructuration de l'administration au profit de l'échelon régional<sup>538</sup>. Comme l'a souligné Nicolas KADA, il s'agit d'une « redistribution des pouvoirs de l'Etat dans les régions qui s'accompagne d'une recherche de cohérence et l'unité de l'action de l'Etat »<sup>539</sup>. La nouvelle Constitution au Maroc a apporté un changement non négligeable s'agissant du statut des gouverneurs. Le texte veille également à clarifier le rôle du représentant du pouvoir central comme partenaire des exécutifs des collectivités territoriales. Ce changement est radical et marque le passage d'un gouverneur "tuteur" à un gouverneur "assistant" et "contrôleur". Ce qui est parfaitement compatible avec l'introduction du contrôle par les juges administratifs et la libre administration des collectivités territoriales. Les Walis et les gouverneurs sont désormais au cœur du processus de la régionalisation avancée. Ils deviennent la colonne vertébrale de l'action publique locale. Théoriquement, la charte de la déconcentration devrait apporter un soutien à la régionalisation avancée. Pour la CCR, ce soutien doit « mettre en

---

<sup>537</sup>ALLEMAND Roselyne. (2012) "Incidences sur la région des réformes de l'Etat et des collectivités territoriales" Dans NEMERY Jean-Claude "RGPP et réformes des collectivités territoriales", L'Harmattan, pp. 85 - 98. (p.90).

<sup>538</sup> Idem.

<sup>539</sup>KADA N. « La réforme de l'état territorial », Revue française d'administration publique 2012/1 (n° 141), p. 109-120 (p. 120).

face des conseils régionaux et des conseils des collectivités territoriales des administrations étatiques disposant, à chacun de ses niveaux, de réelles marges d'initiative et de pouvoirs effectifs de décision, tout en étant efficacement coordonnées et mises en synergie, au service du développement intégré et au plus près des populations concernées et des élus ». La nouvelle charte va certainement dans cette direction. Mais la question principale est liée à la pratique. Au-delà des rivalités potentielles entre élus des différentes collectivités territoriales, le grand défi de la régionalisation avancée est fortement lié aux rivalités entre d'un côté les autorités politiques et, de l'autre côté, les institutions administratives que représentent les Walis et les Gouverneurs. C'est vrai que le pouvoir exécutif des collectivités territoriales est reconnu à leurs présidents élus au lieu des représentants de l'Etat notamment au niveau provincial et régional. Mais, les nouveaux exécutifs ne doivent pas oublier que le représentant de l'Etat est également celui qui coordonne les activités des services déconcentrés et représente les différents ministres. Généralement, la pratique montre qu'il y a souvent une certaine domination en faveur de l'administration au détriment des conseils élus. La régionalisation avancée vise à renforcer les collectivités territoriales et la déconcentration est un élément indispensable. A travers la redistribution des pouvoirs des services de l'Etat dans les régions, la déconcentration cherche la cohérence et l'unité de l'action de l'Etat<sup>540</sup>. Ceci est d'autant plus important dans la mesure où l'efficacité des politiques publiques nécessite une forte cohérence de l'action des uns et des autres. C'est justement cette cohérence qui est recherchée au niveau des régions.

## **II-LA REGIONALISATION AVANCEE ET LA GOUVERNANCE DE L'ACTION PUBLIQUE**

Comme nous pouvons le constater avec Claude COURLET (2008)<sup>541</sup>, la réorganisation de la gouvernance au Maroc constitue un enjeu majeur permettant de mettre en avant les territoires. C'est dans ce contexte qu'intervient la régionalisation avancée qui ne doit pas se limiter à « un simple aménagement technique ou administratif ». Mais, elle doit traduire « plutôt une option résolue

---

<sup>540</sup> Idem, (p. 103).

<sup>541</sup> COURLET C. (2008) "L'économie territoriale", PUG, (p. 116).

pour la rénovation et la modernisation des structures de l'Etat, et pour la consolidation du développement intégré»<sup>542</sup>. C'est la convergence de l'action publique qui est désormais recherchée.

## **1-La région, cadre d'intégration des politiques sectorielles**

Lors des deux dernières décennies, l'attention est focalisée, au Maroc, sur l'espace rural afin de résorber les écarts de développement et rattraper le retard enregistré en termes d'équipements. Selon une démarche purement sectorielle, plusieurs programmes ont été ainsi mis en place<sup>543</sup>. Les résultats sont mitigés. Les inégalités territoriales sont toujours d'actualité aussi bien que la dualité entre le milieu urbain et rural. Cette forte centralisation des politiques publiques pose la question de l'inefficacité publique comme un des enjeux majeurs de la décentralisation. Ainsi, comme nous pouvons le constater avec Xavier GREFFE<sup>544</sup>, la centralisation des pouvoirs publics n'est pas sans impact sur les coûts des décisions qui sont élevés poussant à la déviation et à la transformation des logiques d'intervention. Elle freine l'innovation et limite les capacités d'adaptation face à la transformation des besoins et leurs modalités de satisfaction. Au-delà de ces effets négatifs, la centralisation des politiques publiques ne peut que renforcer les comportements bureaucratiques. Outre ces limites, l'expérience de ces dernières années montre que l'Etat central a toujours maintenu une tutelle administrative qui ne cesse d'étouffer l'action décentralisée en matière de développement local. Au delà des programmes sectoriels, une approche transversale est adoptée pour donner un élan à l'action locale et lutter contre la pauvreté à la fois en milieu rural et au niveau des quartiers urbains.. Dans ce cadre, on assiste, depuis une dizaine d'années, à la mise en place de l'Initiative Nationale pour Développement Humain (INDH)<sup>545</sup>. Il s'agit d'un nouveau programme qui vient concurrencer les programmes déjà en place. Les

---

<sup>542</sup> Extrait du discours royal du 3 janvier 2010 à l'occasion de la mise en place de commission consultative sur la régionalisation.

<sup>543</sup> Il s'agit principalement des programmes suivants : Programme National des Routes rurales (PNR), Programme d'Electrification Rurale Globale (PERG), Programme d'Alimentation Groupée en Eau Potable au milieu Rural (PAGER), Maroc Vert, Emergence....

<sup>544</sup> GREFFE X. (1984) «Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation» Economica, Paris (page 135).

<sup>545</sup> Cette initiative centrée sur le développement humain est lancée par le Roi Mohamed le 18 mai 2005.

principaux enseignements tirés de la mise en œuvre de l'INDH soulèvent la question de la convergence des politiques sectorielles en matière de développement local. Selon le rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental<sup>546</sup>, l'INDH souffre d'une faible convergence et d'une insuffisante articulation avec les autres intervenants (PCD, agences de développement, programmes sectoriels...). Ce qui limite cette initiative à « un simple programme de réalisation de projets » sans aucune réelle convergence avec les différentes politiques sectorielles. Ceci évoque la question de la gouvernance du développement local et la nécessité d'adopter une démarche territoriale comme nous le verrons par la suite. Ces incohérences de l'action locale ne sont pas à évoquer sans parler de la multitude d'acteurs intervenant au niveau local. Dans ce sens, le rapport sur les 50 ans de développement humain<sup>547</sup> montre que l'une des principales limites à la mise en œuvre des réformes en matière de décentralisation est liée aux relations entre l'administration centrale et les collectivités locales. La situation des villes marocaines en témoigne. Celles-ci sont entachées d'une « incohérence des pouvoirs locaux et municipaux partagés entre plusieurs organismes »<sup>548</sup>. A cette incohérence, il faut ajouter un manque de concertation et de consultation entre les collectivités et les établissements publics<sup>549</sup>. Cette réalité est réitérée récemment par le CESE. Son rapport stipule que « les structures administratives d'Etat sont aujourd'hui bâties sur un modèle vertical et pyramidal inapproprié, dont les déficiences en termes de coordination, d'harmonisation et de cohérence pèsent sur les actions de développement conduites par l'Etat sur le terrain »<sup>550</sup>. Aujourd'hui, les préoccupations ont un caractère transversal et transnational et portent sur des enjeux de très long terme. Ceci remet en cause la logique sectorielle, qui a longtemps prévalu au sein de l'administration mais aussi des collectivités locales<sup>551</sup>. La nouvelle

---

<sup>546</sup>Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental intitulée « Initiative Nationale pour le Développement Humain : analyse et recommandations » CESE, Saisine n°2/2013.

<sup>547</sup>Opt. Cit.

<sup>548</sup>SEDJARI A. (2008) « Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera... », L'Harmattan, Paris. (p.395).

<sup>549</sup>Cette situation est souvent déplorée par les rapports de la cour des comptes.

<sup>550</sup>Rapport du CESE, Auto-Saisine n°1/2013. Opt. Cit. (page 40).

<sup>551</sup>ABDENNOUR Azzedine (2004) « « Eclairage prospectif du processus de décision et gouvernance administrative » in Sedjari Ali (ss. Dir.) « Administration, gouvernance et décision publique » L'Harmattan, pp. 83-90. (p.85).

réforme territoriale est conçue pour remédier à ces dysfonctionnements et aux échecs des politiques publiques. A ce titre, Ali SEDJARI et al. (2004), constatent que les politiques publiques de développement territorial au Maroc n'ont pas atteint les résultats escomptés. Les travaux récents, notamment, les différents rapports des Nations Unies (PNUD-2005), de la Banque Mondiale, et tout particulièrement, le rapport « 50 ans de développement humain, Perspectives 2025 » ont mis en avant le fait que la persistance du phénomène de la pauvreté est le résultat de stratégies de développement économique mal conçues, d'un mode de régulation politique et institutionnel inadapté et des institutions insuffisamment attentives à la problématique des plus démunis. De son côté Nacer El KADIRI<sup>552</sup> note que « les effets de la décentralisation sur le développement économique et social et la lutte contre les disparités régionales sont demeurés fortement limités, du fait, d'une part, de l'absence d'un échelon intermédiaire fonctionnel et efficace entre le niveau local et le niveau national et, d'autre part, du faible niveau de déconcentration de l'administration ». La pratique de la décentralisation montre que l'action publique locale se limite à assurer les missions du service public et la gestion au quotidien des affaires économiques<sup>553</sup>. Les raisons de l'inefficacité des politiques publiques qui sont évoquées ici par les uns et les autres remettent en cause l'échelon de la territorialisation de ces politiques. La plupart des programmes sectoriels, pour ne pas dire la quasi-totalité, visent l'échelon communal avec toutes les faiblesses qui ont marqué la décentralisation communale malgré les avancées constatées. Dans ce contexte, le CESE estime que l'exercice de la décentralisation « est resté longtemps confiné géographiquement dans les périmètres des communes, s'était constamment accompagné d'une dose accentuée d'observation et de prudence sous forme d'une tutelle jugée assez pesante »<sup>554</sup>. Avec la nouvelle réforme et la prééminence garantie pour l'échelon régional ainsi que les nouvelles dimensions territoriales des régions, il s'avère que la région est désormais identifiée « comme

---

<sup>552</sup> El KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » in Lapèze J., El Kadiri N. Lamrani N. (dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques », L'Harmattan, Paris et Economie Critique (Rabat).

<sup>553</sup> ZAIR T. (2007), Opt. Cit. (p. 383).

<sup>554</sup> Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation Et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Opt. Cit. (p.42)

étant l'échelon majeur de l'organisation territoriale de l'Etat »<sup>555</sup>. A titre de rappel, la nouvelle Constitution souligne que « l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur la régionalisation avancée »<sup>556</sup>. Face à la forte concentration qui caractérise encore le territoire national et compte tenu des inégalités territoriales et sociales qui ne cessent de se creuser il est jugé impératif de focaliser l'attention sur la territorialité des politiques publiques. L'objectif étant d'assurer une certaine cohérence des politiques sectorielles. La prééminence régionale avec des compétences centrées autour de l'aménagement du territoire et le développement économique interpelle sur la pertinence de l'échelon régional qui devrait jouer ce rôle d'intermédiation entre le niveau local et le niveau central. Pour Nicolas KADA<sup>557</sup>, l'échelon régional est celui de la stratégie et de la mise en cohérence des politiques de l'Etat et des interventions des collectivités décentralisées. Dans le cadre de la régionalisation avancée, la tendance est à faire de la région un nouveau champ de l'action de l'Etat. C'est d'ailleurs l'une des grandes orientations de la CCR qui insiste sur la territorialité des politiques publiques et leur intersectorialité<sup>558</sup>. Pour la commission, l'efficacité des interventions de l'Etat au niveau local, leur efficacité et leur impact réel sur les populations passe par « leur mise en cohérence programmatique, leur synchronisation opérationnelle et la complémentarité des services aux populations, sans dédoublement ni déphasage ». La Commission n'a pas manqué d'appeler les autorités à inscrire leurs politiques sectorielles dans le cadre d'une vision globale envisageant de manière cohérente l'ensemble des instruments et des modes d'intervention de l'Etat et de ses différents démembrements sectoriels et territoriaux dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques . Il s'agit pour la Commission de redéfinir le rôle de chacun des échelons administratifs concernés. Dans le cadre d'une déconcentration poussée et effective, l'administration centrale assure les missions d'orientation, d'animation, d'accompagnement, d'évaluation dans une perspective

---

<sup>555</sup> KADA N. (2013) "Le préfet est mort, vive le préfet" dans REGOURD et al. . « La décentralisation : 30 ans après », Opt. Cit. pp. 95-118 (p. 102).

<sup>556</sup> L'article premier de la constitution (al. 4).

<sup>557</sup> KADA N. (2013), Opt. Cit. (p. 102).

<sup>558</sup> CCR/ Rapport sur la régionalisation avancée, Livre I: Conception Générale Opt. Cit. (Page 25).

de délégation progressive de ces missions aux services extérieurs proches des administrés. Les missions de mise en œuvre des actions et des projets ainsi que leur maintenance et leur gestion courante devant être assurées par les administrations préfectorales et provinciales. Quant à l'administration régionale, et conformément à la nouvelle donne régionale, elle aura pour missions « la coordination et la mise en cohérence des programmes et actions des services et organismes publics, de contractualisation avec l'administration centrale ainsi que le suivi de mise en œuvre »<sup>559</sup>. La Commission a tenu à mettre en avant le rôle de l'échelon régional en matière d'intégration des politiques publiques. Ainsi, est noté dans le rapport que « les stratégies et politiques publiques gouvernementales seront déclinées au plan territorial, par la région, avec l'implication de l'administration régionale, en concertation avec les autres acteurs publics dans la région, notamment le conseil régional, et en tenant compte des principes d'intersectorialité, de convergence des projets et d'optimisation des moyens »<sup>560</sup>. Toutefois, il faut souligner que la CCR n'est pas la seule à faire la promotion de l'échelon régional. De son côté, le CESE, estime que l'intégration des politiques sectorielles est un défi pour la régionalisation. Dans son rapport qui porte sur ce thème, le conseil montre que les régions deviennent « un échelon territorial privilégié et approprié d'intégration des politiques publiques sectorielles et de synergie des efforts et d'interventions de l'ensemble des acteurs économiques agissant sur le territoire »<sup>561</sup>. Cette nouvelle mission de la région en matière de cohérence d'action publique et l'intégration des politiques sectorielle ainsi que la tendance de la déconcentration à l'échelon régional, nous interpelle sur un nouvel élément de la nouvelle réforme territoriale. Il s'agit de la planification locale dont la région pourrait également jouer le rôle de réceptacle. Mais la grande difficulté est liée à la complémentarité entre l'action des régions et celles des autres collectivités territoriales.

---

<sup>559</sup> Idem, (page 25).

<sup>560</sup> Idem, (page 26).

<sup>561</sup> Rapport du CESE (2016) "Exigences de la régionalisation et défis d'intégration des politiques sectorielles"... Opt. cit. (p. 15).

## **2- La complémentarité, un enjeu pour l'action régionale**

La cohérence de l'action publique au niveau local soulève également, et au delà de l'approche sectorielle, la question de la bonne gouvernance du développement local. Ce qui remet en cause les interventions et l'approche-projets qui a montré ses limites. Ainsi, la nouvelle réforme, insiste sur la planification comme moyen pour la mise en œuvre des compétences locales. Nous avons évoqué les compétences des différentes collectivités territoriales et notamment la planification qui est désormais au cœur de leurs compétences propres. A l'instar des PAC pour les communes, les autres collectivités territoriales sont dans l'obligation de mettre en place leurs programmes de développement. Aujourd'hui, avec la régionalisation avancée une attention particulière est accordée à l'échelon régional. La constitution de grandes régions, la tendance au renforcement de la région en matière de déconcentration et d'intégration de politiques sectorielles sont des atouts qui font de la région un territoire idéal pour la planification stratégique. Ceci est compatible avec la prééminence de l'échelon régional en matière du développement économique et de l'aménagement du territoire. Comme le disait Jean-Pierre Raffarin, « La région est un espace de cohérence, un espace de projet où la stratégie et la programmation sont possibles »<sup>562</sup>. Il est vrai que la planification au niveau régional n'est pas une nouveauté au Maroc. Nous avons évoqué le découpage du territoire national en sept régions en 1971. Mais, il s'agissait seulement de cadres pour la planification nationale et d'institutions consultatives dont les moyens sont limités. Les choses ont parfaitement changé. Il s'agit aujourd'hui d'une nouvelle démarche par le bas dont le rôle des régions ayant un statut de collectivités territoriales, est primordial. Leurs compétences propres étant centrées sur le développement économique et l'aménagement du territoire. Le législateur veille à ce que la planification et la programmation au niveau de la région soient mises en avant. Ainsi, aux termes de l'article 80 de loi organique 111-14, « la région est chargée à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de promotion du développement intégré et durable à travers son organisation, sa coordination et son suivi [...], la région accomplit ses missions,

---

<sup>562</sup>RAFFARIN J-P. (rapport d'information du SENAT n° 679 « Contribution à un bilan de la décentralisation » par Edmond HERVE (opt cit.) page 85.

sous réserve des politiques et stratégies générales et sectorielles de l'Etat [...]. Les compétences propres comportent les compétences dévolues à la région dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial les actes relatifs à ce domaine, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien ». Pour assurer l'organisation et la coordination du développement, c'est la planification qui permet à la région de devenir un partenaire privilégié de l'Etat au niveau local. C'est à travers les plans de développement régionaux et les schémas régionaux d'aménagement du territoire que sera assurée la déclinaison des stratégies de l'Etat au niveau régional<sup>563</sup>. Ce sont ces PDR et SRAT qui « offrent aujourd'hui dans le cadre du processus de mise en œuvre de la régionalisation, en tant que supports à une planification à l'échelle régionale de moyen et long terme, une précieuse occasion de donner un nouvel élan à une meilleure déclinaison territoriale des stratégies et politiques publiques »<sup>564</sup>. C'est d'ailleurs cette planification, à travers les PDR et les SRAT, qui justifie le rôle prééminent de la collectivité régionale sur les autres collectivités territoriales<sup>565</sup>. Le nouveau rôle assigné à la collectivité régionale demeure compatible avec les objectifs visés par la régionalisation avancée et la nouvelle organisation territoriale que le Roi Mohamed VI ne cesse de rappeler<sup>566</sup>. Cette tendance qui vise le renforcement de la collectivité régionale, déjà constatée en France, vise à faire de la région un échelon de la cohérence et de stratégie à côté de l'Etat avec des compétences qui « la destinent aux politiques d'orientation des hommes et des territoires »<sup>567</sup>. C'est justement cette vision stratégique qui fait défaut à la

---

<sup>563</sup>Article 83 de la loi 111-14.

<sup>564</sup>Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation Et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Opt. Cit. (p.65).

<sup>565</sup> Article 143 de la Constitution.

<sup>566</sup>Le Roi Mohamed disait : « Nous avons veillé à l'adoption d'une nouvelle organisation territoriale, axée sur la décentralisation et avons lancé le chantier de la régionalisation avancée, en nous fixant pour objectif de conforter l'approche de la bonne gouvernance territoriale et de poser les jalons d'un système de gestion démocratique des affaires locales, fondé sur la réalisation d'un développement économique et social intégré » (Extrait du message royal adressé aux participants de la 31<sup>e</sup> session du conseil des ministres arabes de l'intérieur le 12 mars 2014).

<sup>567</sup>Discours du premier ministre Jean-Pierre RAFFARIN à Rouen le 28 février 2003 pour la clôture des assises des libertés locales » Cité par Patrick MARTINAT (2010) « Les régions, clefs de la décentralisation », LGDJ, (Avant propos).

planification du développement comme l'a souligné Jean LAPEZE<sup>568</sup>. C'est le constat pour un pays comme le Maroc. Les régions ont la charge de promouvoir le développement intégré et durable à l'intérieur de leur ressort territorial conformément aux stratégies et politiques générales et sectorielles de l'Etat. Elles assurent la mission, de coordination, d'organisation et de suivi de leur développement<sup>569</sup>. L'objectif est de mettre fin aux incohérences des politiques publiques au niveau territorial qui « apparaissent comme une contrainte subie face à laquelle les administrations semblent démunies et déresponsabilisées »<sup>570</sup>. Cette nouvelle vocation de la région, pourtant recherchée et indispensable, soulève la question de la mise en œuvre des compétences économiques par les conseils régionaux. Malgré la consécration constitutionnelle du suffrage universel direct et de la libre administration, la pratique de la régionalisation évoque le pouvoir des régions, dépourvues de moyens, à assumer entièrement ce rôle de promoteur de développement économique face à un Etat fortement centralisé. Outre cet empiètement de l'Etat qui a déjà commencé à susciter la réaction de certains élus régionaux, le risque d'enchevêtrement de compétences entre les régions et les autres collectivités territoriales n'est jamais écarté. Et ce malgré la suppression de la clause générale de compétences et la consécration du principe de subsidiarité qui est censé être la clé pour la résolution des conflits de compétences entre les différentes collectivités territoriales ou entre celles-ci et l'Etat. Au Maroc, on note depuis longtemps la présence de cette imprécision et tout particulièrement en ce qui concerne les compétences partagées déjà présentes dans les anciens textes relatifs aux régions et aux préfectures et provinces. Cette imprécision continue à persister encore malgré la tentative de clarification entreprise par le législateur. Certes, la suppression de la clause générale de compétences a pour conséquence la limitation des enchevêtrements en matière de compétences propres. Nous avons évoqué plus haut l'accent mis sur les compétences transférées des conseils préfectoraux et provinciaux et l'effort de distinction par rapport aux conseils régionaux. Cependant, le maintien de

---

<sup>568</sup>LAPEZE J. (2014) « Lutte contre la pauvreté : une théorie en mal de pratique dans le contexte africain », dans SILEM A., BENSAHEL-PERRIN L., FONTANEL J. et PECQUEUR B. (2014) « L'économie territoriale en questions », L'Harmattan (pp. 101-113). (p. 103) Opt. Cit.

<sup>569</sup> Article 80 de la loi 111-14.

<sup>570</sup>CESE «Exigences de la régionalisation avancée et ... », Opt. Cit. (p. 68).

compétences partagées pour les différentes catégories de collectivités territoriales laisse la voie ouverte à des interventions multiples. Deux remarques essentielles sont à évoquer. D'abord la présence de l'Etat central, s'agissant des compétences partagées entre celui-ci et les collectivités territoriales. Ensuite, malgré une focalisation des compétences propres des collectivités préfectorales et provinciales sur le développement rural et social, le législateur maintient un partage, par voie contractuelle, de ces compétences entre ces collectivités et l'Etat<sup>571</sup>. Outre cette présence de l'Etat qui est supposée être limitée par le principe de la libre administration, le développement rural et la mise à niveau sociale du monde rural font partie des compétences partagées entre l'Etat et les Conseils régionaux<sup>572</sup>. D'où l'importance de la coordination pour éviter le risque de faire face à un double enchevêtrement. A la fois horizontal à travers l'action régionale et provinciale et aussi vertical à travers la présence de l'Etat aux côtés des uns et des autres. Cette situation montre à quel point, la clarification des compétences est loin d'être achevée. A ce titre Jean LAPEZE note que « les partenaires du développement ont souvent tendance à intervenir dans leurs propres logiques, de manière parcellaire et non coordonnée au détriment d'une cohérence générale »<sup>573</sup>. Cette cohérence était au cœur des propositions de la commission sur la régionalisation qui appelle à une réelle articulation des compétences entre les différentes catégories de collectivités et insiste sur la cohérence de leurs actions. Ainsi, la Commission voulait que les compétences des conseils préfectoraux et provinciaux soient recentrées, entre autres, sur « l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement humain en cohérence avec les plans de développement élaborés au niveau de la région »<sup>574</sup>. Concernant les régions, le CESE préconise un transfert de compétences d'une façon graduelle et maîtrisée et préconise la contractualisation, comme solution pragmatique, en matière de compétences partagées<sup>575</sup>. Face à ce besoin d'articulation des compétences, le risque de désengagement des collectivités est fortement présent.

---

<sup>571</sup> Article 86 de la loi 112-14.

<sup>572</sup> Article 91 de la loi 111-14.

<sup>573</sup> LAPEZE J. (2014) « Lutte contre la pauvreté : une théorie en mal de pratique dans le contexte africain », dans SILEM A., BENSACHEL-PERRIN L., FONTANEL J. et PECQUEUR B. (2014) « L'économie territoriale en questions », L'Harmattan (pp. 101-113). (p. 103) Opt. Cit.

<sup>574</sup> Rapport de la CCR, Livre 1/Conception générale, p. 16.

<sup>575</sup> Rapport CESE « Exigence de la régionalisation .... », Opt. Cit. (p. 14).

Les provinces pourraient se transformer en espaces de conflits alors qu'elles sont censées être des espaces de cohérence de l'action locale. Après 30 ans d'expérience, l'exemple de la France est significatif à ce titre dans la mesure où des zones de conflits entre collectivités en matière de compétences locales continuent à persister, notamment entre les régions et les départements, et ce malgré les réformes successives depuis 1982 à ce jour et notamment le recours aux « blocs de compétences ». Ainsi, le Sénat français a évoqué récemment des relations parfois tendues entre les deux catégories de collectivités. Dans son rapport « Laisser respirer les territoires », les sénateurs soulignent que « Dans leurs relations avec les régions, les départements peuvent être classés en deux catégories : ceux qui souhaitent se désengager des compétences que la loi a désormais confiées aux régions, y compris en matière de développement économique, pour se concentrer sur leurs compétences obligatoires ; - ceux qui, au contraire, refusent de se désengager d'un certain nombre de leurs anciennes compétences »<sup>576</sup>. D'où la nécessité de rechercher une articulation des compétences locales et d'une cohérence des interventions des régions et des autres collectivités territoriales, et en particulier, les préfetures et les provinces comme espaces de cohérence de l'action locale. Dans ce cadre on évoque la mise en garde du CESE qui insiste sur la contractualisation. Le conseil estime que cette solution risque de « se heurter à deux écueils que sont l'effet de démonstration et l'ambition des dirigeants régionaux de bénéficier de traitements similaires sans rapport avec leurs capacités opérationnelles à assumer leurs nouvelles compétences »<sup>577</sup>. Cette articulation ne concerne pas seulement les CT. Celles-ci doivent agir aussi en cohérence avec les services extérieurs. Ainsi, la nouvelle charte de la déconcentration insiste sur la mise en place de mécanismes solides et durables pour consolider la complémentarité des fonctions et des missions des services extérieurs et des autres instances déconcentrées, notamment les CT. La charte a aussi pour objectif de garantir la convergence des politiques publiques, leur homogénéité et leur complémentarité aux niveaux régional et provincial ainsi que la mutualisation des moyens pour leur exécution.

---

<sup>576</sup> « Laisser respirer les territoires », Rapport du Sénat n° 485, Opt. Cit. (p. 38).

<sup>577</sup> Rapport CESE « Exigence de la régionalisation .... », Opt. Cit. (p. 14).

Ce qui n'est pas facile à atteindre. L'attribution des compétences en matière de prise de décision aux services déconcentrés risquerait de conforter les fonctionnaires de l'Etat face aux élus. Cette cohérence entre l'action des CT et les services déconcentrés dépend fortement de la capacité des gouverneurs à assurer leur mission en ce qui concerne la garantie de la convergence, de l'homogénéité et de cohérence dans l'élaboration et l'exécution des politiques publiques et des projets et programmes publics.

## **EN GUISE DE CONCLUSION**

En géographie, "la région est une notion changeante dans le temps. Elle évolue et ne peut donc être définie par des critères immuables, déterminés une fois pour toute et appliqués mécaniquement"<sup>578</sup>. La conception de la nouvelle carte régionale au Maroc est inscrite dans le cadre des orientations de la réforme des collectivités territoriales. Elle est commandée par plusieurs critères dont l'objectif est de mettre en place des régions viables et efficaces. La configuration de l'espace national et la forte concentration des activités et les inégalités qui en découlent sont des éléments déterminants dans l'opération du nouveau découpage régional. Outre, l'objectif lié à un rééquilibrage de l'espace national et la lutte contre les disparités régionales et spatiales, les nouveaux périmètres des régions devraient apporter une réponse à la défaillance en matière de la gouvernance locale. D'où la nécessité de promouvoir l'échelon régional pour en faire un cadre pertinent pour la déconcentration, la planification de développement et l'intégration des politiques publiques. Ces éléments annoncent le retour de la région dans la sphère du développement économique. Force est de constater que la région n'est pas le seul grand oublié des politiques de développement économique. La réussite de la régionalisation avancée nécessite également le retour du territoire comme nouvelle cible de l'action publique.

---

<sup>578</sup> TROIN F. (2002), Opt. Cit.(p. 75).

## **SECTION II**

### **LE TERRITOIRE : LE GRAND OUBLIE DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE AU MAROC**

Depuis les années 1960, les politiques de décentralisation et de régionalisation n'ont pas abouti aux résultats escomptés. Outre les points évoqués auparavant comme l'absence d'une déconcentration élargie, la tutelle ou l'ambiguïté relative aux compétences locales, c'est surtout le territoire qui pourrait être qualifié, pour reprendre les termes de Claude COURLET, de grand oublié des politiques du développement au Maroc. Selon Yves MADIOT, le territoire est « par définition, le siège des activités et de compétences de plusieurs collectivités »<sup>579</sup>. En s'appuyant sur les travaux de la nouvelle économie territoriale et de l'école de la proximité, un cadre théorique est mis en avant. Il s'agit d'aborder la notion du territoire qui est aujourd'hui au centre de la dialectique entre le local et le global. Mais aussi comme support de la coordination des acteurs et de la mobilisation de ressources nécessaires pour le développement permises par les relations de proximité (Paragraphe I). Il s'agit ensuite de se focaliser sur l'émergence des nouvelles approches mettant en avant le territoire ainsi que leurs perspectives en vue de la diffusion de la dynamique du développement économique au Maroc (Paragraphe II).

#### **PARAGRAPHE I**

#### **LE TERRITOIRE, GOUVERNANCE ET NOUVEAU PARADIGME DE DEVELOPPEMENT**

Les années 1980 et 1990 ont connu l'apparition de nouvelles approches. Celles-ci connaissent d'autant plus de succès et de développements qu'elles remettent en cause les analyses traditionnelles qui excluent toute coordination par le territoire et négligent les rapports entre celui-ci et le développement. Dans un contexte de globalisation marqué par le retour du local, c'est le territoire qui est au centre de cette dialectique qui nécessite une meilleure coordination des acteurs locaux. Il

---

<sup>579</sup>Cité par MARTIN J. (2016) « L'égalité par l'interdiction de tutelle » dans BENITTI J. (ss. Dir.) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité », Opt. Cit. pp. 194-211, (p. 198).

s'agit d'une nouvelle forme de gouvernance dont les proximités à la fois géographique et organisationnelle, jouent un rôle fondamental.

## **I- LE CADRE THEORIQUE : LA NOUVELLE ECONOMIE TERRITORIALE**

Pour Claude COURLET<sup>580</sup>, l'économie géographique (cf. partie n°1) est pleinement inscrite dans l'économie internationale et décrit une nouvelle géographie des échanges qui se structurent autour des grandes agglomérations urbaines. La nouvelle économie territoriale, quant à elle, s'inscrit plutôt dans le cadre des dynamiques de développement endogènes. C'est le territoire qui assure l'articulation entre le local et le global. Ceci passe par la mobilisation des ressources territoriales et la coordination des différents acteurs autour de leur valorisation.

### **1- Le territoire au centre de la dialectique entre le local et le global**

Les travaux de la nouvelle économie territoriale s'inscrivent dans le versant de l'analyse économique qui accorde une forte territorialité aux phénomènes économiques. Il s'agit d'une approche qui conçoit le territoire comme étant une forme d'organisation industrielle où se créent des interdépendances entre les différents agents et entre les agents et les institutions. Ce sont ces interdépendances qui favorisent une dynamique économique. Depuis plusieurs années, la notion du territoire est de retour. Plusieurs auteurs, à la fois économistes, géographes ou encore sociologues, se sont penchés sur l'étude de la notion du territoire aujourd'hui au centre des formes de production. Nombreux d'entre eux « sont fascinés par la réussite de tissus locaux, souvent formés des PME, dont le fonctionnement économique est ancré dans les interactions sociales traditionnelles construites en marge ou en dehors de la sphère marchande proprement dite »<sup>581</sup>. Pour Pierre VELTZ, cet engouement pour le territoire suscite une double interrogation afin d'avoir une vision crédible du monde. Il s'agit à la fois de comprendre l'enracinement de l'économie globale dans les structures territoriales-historiques et de savoir comment le global se nourrit en

---

<sup>580</sup> COURLET C. (2008) ; Opt. Cit. (p. 72).

<sup>581</sup> VELTZ P. (1996) « Mondialisation, villes et territoires », PUF, (p. 13).

permanence du local tout en le transformant<sup>582</sup>. Autrement dit, c'est au niveau infranational que la globalisation laisse toute sa place à l'espace et fait apparaître un nouveau clivage entre le global et le local. Illustrée par le concept de « *Glocalisation* », cette dialectique entre le global et le local est schématisée par Jean-Louis GUIGOU par la formule suivante « Si la mondialisation s'impose à nous, la territorialisation dépend de nous »<sup>583</sup>. Dans un contexte de globalisation, le développement local est de plus en plus perçu comme un phénomène complexe et multidimensionnel nécessitant une meilleure gestion des tensions entre le local et le global. C'est le processus de la gouvernance territoriale ou locale. Ce dernier est défini par Claude COURLET comme étant un processus qui « permet d'articuler entre eux les acteurs situés sur le même site géographique, mais aussi simultanément, il relie les acteurs locaux et les niveaux macroéconomiques nationaux et mondiaux »<sup>584</sup>. Il s'agit d'un processus qui fait appel à la déconcentration et la décentralisation dans la mesure où la gouvernance territoriale « est un construit dans lequel les institutions sont largement imbriquées et jouent en quelques sorte un rôle d'intermédiation ». Pour Jean-Pierre GILLY et André TORRE<sup>585</sup>, la gouvernance territoriale est définie comme étant un « mode de coordination contractuel, politico-juridique, social... qui vise à intégrer les mécanismes productifs et institutionnels dans les dimensions locales (proximité géographique vs proximité organisationnelle) et local-global (proximité institutionnelle locale vs proximité institutionnelle globale ». Cette dialectique entre le local et le global signifie que le développement est aujourd'hui perçu selon une logique de réseaux à dimensions multiples à la fois territorialisés et mondialisés. Selon Claude COURLET et Michel HOLLARD<sup>586</sup>, cette logique signifie d'une part le passage d'une vision purement géographique à une nouvelle vision organisationnelle du développement. D'autre part, la nécessité d'assurer de nouvelles fonctions stratégiques au niveau de l'espace (anticipation, veille et prospective). S'agissant

---

<sup>582</sup> Idem, (p. 13).

<sup>583</sup> GUIGOU J.-L. (1998) « Recomposition des territoires » Dans LOINGER G. et NEMERY (ss. Dir.) « Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus, acteurs », L'Harmattan, pp. 47-68 (voir préface, p. 7).

<sup>584</sup> COURLET C. (2008) « L'économie territoriale », Opt. Cit. (p.90).

<sup>585</sup> GILLY J.- P. et TORRE A. (2000) sous dir. « Dynamiques de proximité », L'Harmattan, Paris.

<sup>586</sup> COURLET C. et HOLLARD M. (2004), Opt. Cit. (p. 309).

du Maroc, il s'agit pour les deux auteurs de redéfinir le rôle de l'Etat dans la mesure où « le renforcement du local et du global signifie la fin des modes de gouvernance centralisés et interventionnistes et appelle de ce fait à un nouveau rôle de l'Etat »<sup>587</sup>. C'est dans ce cadre que s'inscrivent la décentralisation et encore plus la régionalisation avancée. Le renforcement des collectivités territoriales en termes de compétences et de moyens est fondamental « pour favoriser l'expression d'une pluralité d'intérêts territoriaux »<sup>588</sup>. Ceci appelle l'Etat à exercer ses compétences différemment et devenir « un vecteur de concertation, un initiateur de projets et un arbitre »<sup>589</sup>. Ceci est d'autant plus perceptible si on admet que les différentes composantes de la proximité sont au cœur de la nouvelle conception de la carte à douze régions. D'après Claude COURLET<sup>590</sup> « la gouvernance locale est un processus de gestion des tensions entre le local et le global. Elle invite le territoire à devenir la cible de l'action publique ». Avec la montée des collectivités territoriales et l'activation de la proximité géographique « la gouvernance territoriale signifie, tout d'abord, de nouvelles perspectives pour l'action publique ». C'est donc l'action publique qui est considérée comme l'expression de la gouvernance territoriale. A la différence de la politique publique qui émane plus directement des institutions clairement politiques<sup>591</sup>, l'action publique locale est « la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs » au-delà de l'engagement des institutions publiques locales. C'est-à-dire qu'une culture de réseaux est donc privilégiée voire nécessaire (COURLET, 2008). C'est ainsi que le territoire fait son retour dans les débats. Cette notion qui n'est pas facile à appréhender est, selon Claude COURLET et Améziane FERGUENE, « porteuse d'une nouvelle problématique de développement qui se révèle efficace dans les pays en développement et relativement bien adaptée à leur contexte économique

---

<sup>587</sup> Idem, (p. 309).

<sup>588</sup> Idem, (p. 310).

<sup>589</sup> Idem, (p. 310).

<sup>590</sup> Opt. Cit.

<sup>591</sup> PECQUEUR B. « Territoires et Gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ? » dans FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement territorial : cas des pays du Sud » ; L'Harmattan, pp 27-47.

et socioculturel »<sup>592</sup>. Pour les deux auteurs, la notion du territoire a une portée à la fois opérationnelle et analytique au même titre que la firme ou le secteur étant donné que le territoire est perçu comme « un conteneur de ressources », comme « une forme d'organisation » et comme « une dynamique d'apprentissage ». Avant de revenir sur cette notion du territoire il est important de se pencher sur cette question de ressources, cette forme d'organisation et d'apprentissage et l'importance de la coordination des acteurs.

## **2- Le territoire comme support de coordination des acteurs**

La coordination est définie par Hans-Kristian COLLETIS-WAHL<sup>593</sup> comme « l'ensemble des relations et d'activités effectuées par des individus, qui mettent en commun à cette fin des facteurs de production au sens large (informations, savoirs, ressources naturelles et financières, biens intermédiaires, travail). La coordination a pour but la création de biens et de services. La coordination est un processus heuristique, routinier, ouvert, temporalisé et incertain ou imprévisible ». L'intégration entre les relations de proximité et les questions de coordination permet de décrire un agent situé ou localisé. Selon Jean-Pierre GILLY et André TORRE<sup>594</sup>, il s'agit d'un agent « présent à la fois ici et ailleurs, ici au sens de sa localisation au sein d'un espace géographique et économique, ailleurs car il entretient des interactions à distance ainsi qu'avec d'autres entités économiques ». Il s'agit d'un agent dont l'action se découple entre son insertion dans un espace local et son insertion dans des espaces lointains. C'est au cœur de cette dialectique local/global que la proximité géographique intervient dans la coordination des agents<sup>595</sup>. C'est surtout la question du choix de la localisation de l'agent qui est soulevée ici. Pourquoi se localiser dans un espace plutôt qu'un autre ? La proximité physique et les relations de face à face facilitent la transmission de connaissances dites « tacites » qui ne peuvent pas circuler

---

<sup>592</sup>COURLET C. et FERGUENE A. « Gouvernance et dynamiques territoriales » dans FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement... » pp. 11-23 (p.13). Opt. Cit.

<sup>593</sup>COLLETIS-WAHL Hans-Kristian « Dynamiques territoriales, Micro et Macro liens, une tentative de construction d'une typologie » XLVIème colloque de l'ASRDLF du 6 au 8 juillet 2009, Clermont Ferrand.

<sup>594</sup>GILLY J. P., TORRE A. (sous dir.) (2000) « Dynamiques de proximité », L'Harmattan, Paris. (p.19).

<sup>595</sup> Il ne s'agit pas uniquement des agents économiques. A titre d'exemple, on peut citer également les diasporas et les migrants.

indépendamment des personnes. Les interactions entre les agents socio-économiques sont donc favorisées par la combinaison des deux formes de proximité dans le cas d'une co-localisation permanente des agents. Ce qui n'est toujours pas le cas dans la mesure où ces derniers sont contraints à entretenir des relations à distance. La concrétisation d'une situation de coordination est nécessairement basée sur une mise en rapport des acteurs. D'où le rôle de la proximité à la fois géographique et organisée. Sans proximité il n'existe pas de possibilité de mise en rapport des acteurs. La proximité est donc une condition nécessaire préalable aux interrelations entre ces derniers. Nous reviendrons à la notion de proximité lors de ce paragraphe.

La construction du territoire nous renvoie à la notion de ressources, en particulier, la ressource patrimoniale. Le patrimoine est défini par Christian BARRERE<sup>596</sup> comme un « ensemble, attaché à un titulaire (individu ou groupe) et exprimant sa spécificité, ensemble historiquement institué d'avoirs transmis par le passé, avoirs qui sont des actifs matériels, des actifs immatériels et des institutions ». A la différence du capital qui relève de la « destruction » et de « l'appropriation », le patrimoine relève surtout de la « conservation » et de « la transmission ». Il serait composé de ressources libres, ressources-externalités et ressources-produites, créées, disponibles ou reproduites dans une structure sociale en raison des activités qui s'y déroulent. Deux catégories sont alors distinguées (COLLETIS et al., 2005) : les ressources génériques, transférables car non liées dans leur construction ou leur exploitation à des contraintes de lieu, et les ressources spécifiques, qui impliquent un coût irrécouvrable plus ou moins élevé de transfert (COLLETIS, PECQUEUR B. ;1993, 2005). Ces ressources « spécifiques » n'apparaissent qu'au moment des combinaisons des stratégies d'acteurs pour résoudre un problème inédit. Leur valeur est fonction des conditions de leur usage. Pour ces auteurs, seules ces dernières (ressources) peuvent permettre une différenciation durable « c'est-à-dire non susceptible d'être remise en cause par la mobilité des facteurs, ne peut naître véritablement que des seules ressources spécifiques, lesquelles ne sauraient exister

---

<sup>596</sup>BARRERE Ch. (2005) « Les dynamiques économiques du patrimoine » dans BARRERE Ch., BARTHELEMY D., NIEDDU M. et VIVIEN F. D. « Réinventer le patrimoine : De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ? », 2005, L'Harmattan, Paris (P. 116)

indépendamment des conditions dans lesquelles elles sont engendrées ». Elles sont uniques et échappent de fait partiellement à une concurrence par le marché. La production de telles ressources résulte en effet de règles, de coutumes et de cultures élaborées dans un espace de proximité géographique et institutionnelle à partir d'une forme d'échange réciproque. Les caractéristiques de cette réciprocité eu égard au marché sont que si l'échange reste "contraint" (obligation sociale), il peut être différé dans le temps (le délai du retour attendu peut être très variable), enfin, voire surtout, ce retour n'est pas nécessairement monétaire, il peut être confiance, considération, reconnaissance ou savoir. A ce titre, la culture joue un rôle important. Comme ressource non intentionnelle, elle est également une ressource spécifique territorialisée qui n'est disponible, ni reproductible à l'identique ailleurs et qui est « indissociable du contexte organisationnel et institutionnel de sa création par l'action collective ». C'est donc à travers la coordination des acteurs que s'opère le lien entre ressource et territoire. L'approche de la ressource comme issue des stratégies d'acteurs implique le recours à une notion plus générale qui recouvre analytiquement les coordinations d'acteurs : la gouvernance territoriale.

La notion de ressources nous renvoie également au concept de capital social. On retient la définition du concept donnée par LIN (1995, 2001) et BOURDIEU (1980) et reprise par Valérie ANGEON et Armelle CARON<sup>597</sup> et qui considère le capital social comme « une richesse potentielle incorporée dans la structure sociale et qui peut être mobilisée en cas de besoin. [...] Le capital social que possède un agent particulier dépend de l'étendue du réseau de liaisons qu'il peut effectivement mobiliser et du volume du capital, économique, culturel ou symbolique, possédé en propre par chacun de ceux auxquels il est lié. Ainsi le capital social n'est autre que l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissances et d'inter reconnaissances ». En d'autres termes, au sens de BOURDIEU (BOURDIEU, 1986), ces ressources sont liées « à l'appartenance à un groupe comme un ensemble d'agents qui ne sont pas

---

<sup>597</sup>ANGEON V. et CARON A. (2007) « En quoi les modes de gestion collectives des ressources forestières favorisent ils la préservation de la biodiversité ? L'exemple de deux territoires auvergnats » Colloque ASRDLF (opt. Cit).

seulement dotés de propriétés communes (...) mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles»<sup>598</sup>. Le capital social est également conçu comme « l'ensemble des institutions formelles ou informelles qui facilitent la coopération entre acteurs en vue d'actions finalisées ». C'est le cas des ressources qui n'apparaissent qu'au moment des combinaisons des stratégies pour résoudre un problème inédit<sup>599</sup>. Le capital social, selon Valérie ANGEON et Armelle CARON<sup>600</sup> peut être ainsi appréhendé sous forme de liens sociaux multiples qui font appel à la notion de proximité. Il s'agit de l'intégration de la notion du capital social dans une théorie de ressources. Autrement dit, cette approche en termes de capital social permet à la fois de souligner l'importance de ressources à caractère latent ou potentiel et de mettre l'accent sur la question centrale de la coordination. Pour Hadjou LAMARA la coordination des acteurs et les ressources territoriales sont deux piliers de la construction territoriale. Selon l'auteur le territoire ne saurait se construire en l'absence d'une mobilisation des acteurs et de mise œuvre des ressources territoriales<sup>601</sup>. Mais sans proximité, il n'existe pas de possibilité de mise en rapport des acteurs et la concrétisation d'une situation de coordination est nécessairement basée sur une mise en rapport des acteurs. La proximité est donc une condition nécessaire préalable aux interrelations entre acteurs. C'est ainsi que la nouvelle réforme territoriale au Maroc met la question de proximité au cœur de la nouvelle carte des régions. Les travaux traitants de la proximité sont abondants depuis le début des années 1990. Nous nous limiterons à quelques uns de ces travaux lors de ce paragraphe.

## **II- LA NOTION DE PROXIMITE : PROXIMITE GEOGRAPHIQUE VS PROXIMITE ORGANISEE**

La notion de proximité et ses définitions s'articulent autour de deux dimensions : l'une d'essence spatiale et l'autre d'essence non spatiale. Mais c'est la place

---

<sup>598</sup>Cité par COLLETIS G., PECQUEUR B. (2005) « Révélation de ressources spécifiques et coordination située » *Revue Economie et Institution* N° 6-7, 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> semestres 2005. (p. 11).

<sup>599</sup>COLLETIS G., & PECQUEUR B. (1993) « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? » *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3 pp. 489-508. (p.497)

<sup>600</sup>ANGEON V. et CARON A. (2007) « En quoi les modes de gestion collectives... » *Opt. Cit.*

<sup>601</sup> Hadjou LAMARA « Les deux piliers de la construction territoriales : coordination des acteurs et ressources territoriales », *Développement durable et territoires*. [En ligne], Varia (2004-2010), URL : <http://developpementdurable.revues.org/8208>

donnée aux institutions qui est au centre des débats sur la proximité. Ainsi, deux approches importantes sont en vigueur. La première distingue entre trois types de proximité : géographique, organisationnelle et institutionnelle. La seconde approche, quant à elle, distingue entre la proximité géographique et la proximité organisée. C'est ce que nous allons aborder ici.

## **1- La proximité géographique : définition et implications**

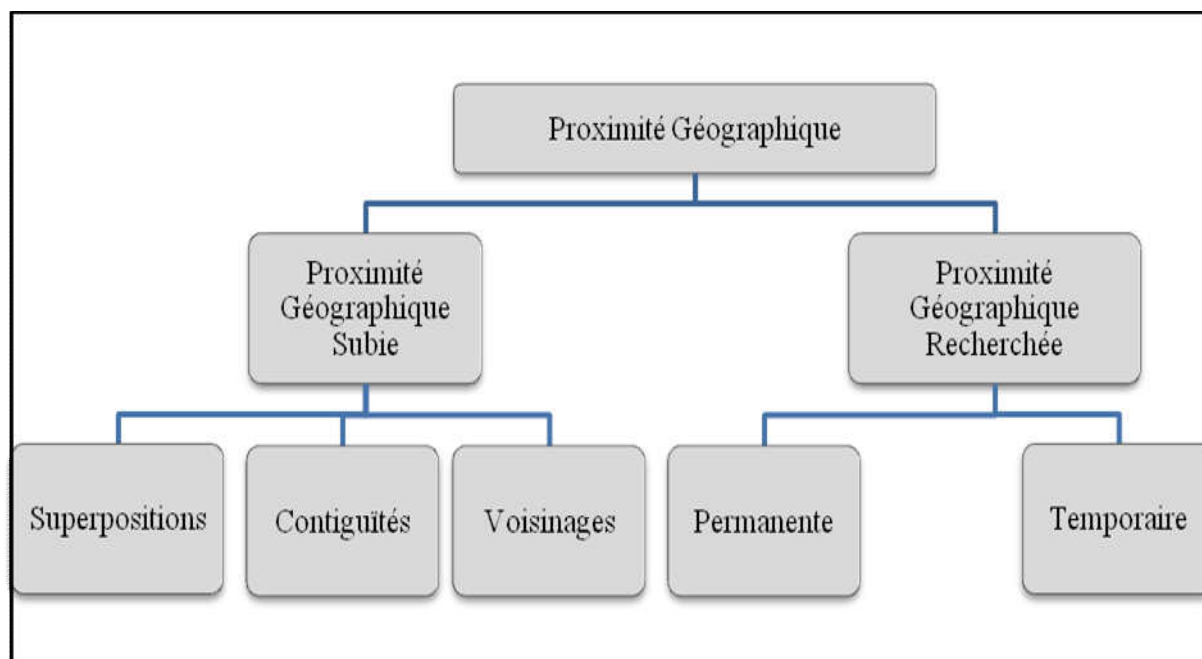
La proximité géographique correspond aux conditions objectives de la localisation des agents. Elle est d'essence spatiale et traduit la distance kilométrique entre deux entités différentes (individus, organisations, villes...). Elle peut être également perçue d'une manière subjective dans la mesure où les individus et/ou les groupes portent un jugement sur la nature de la distance géographique qui les sépare. Ainsi, elle peut représenter une contrainte qui s'impose à un moment donné et empêche alors les agents de développer leurs actions. Elle est neutre dans son essence. Ce sont donc les actions et les perceptions humaines qui lui confèrent une dimension plus ou moins positive ou négative. A titre d'exemple, la localisation de deux entités (entreprises, collectivités, Etats...) à une faible distance l'une de l'autre peut être ou non source d'interactions. Quand les deux entités entrent en contact, on parle de l'activation et de la mobilisation des potentialités de la proximité géographique. Ce sont les stratégies des acteurs économiques et sociaux et leurs perceptions de leur environnement qui incitent à une telle activation de la proximité géographique<sup>602</sup>. Selon leurs perceptions de leur environnement et leurs stratégies, les acteurs vont chercher à se rapprocher ou à s'éloigner de certaines personnes ou de certains lieux. Ainsi, la proximité géographique peut être subie ou choisie et recherchée par les agents. On parle de proximité géographique subie quand elle s'impose aux acteurs, la proximité géographique peut être une source de conflits et de tensions surtout dans le cas où le déménagement est impossible ou coûteux. Elle peut devenir une contrainte. Dans certains cas la proximité géographique peut prendre une forme spécifique. C'est la « proximité environnementale » au sens de Jérôme LONGUEPEE et

---

<sup>602</sup> TORRE A. (2010) « Jalons pour une analyse dynamique des proximités » RERU, 3/2010 pp. 409-437.

Christophe BEAURAIN<sup>603</sup> dans le cas de l'inégalité face à l'espace. En général, comme le note André TORRE « la proximité géographique subie correspond à la situation d'acteurs qui se voient imposer la Proximité Géographique de personnes, d'activités, d'objets techniques ou de lieux, sans être en mesure de se déplacer et de changer de localisation »<sup>604</sup>.

**Figure n°4 : Les différentes formes de proximité géographique**



Source : inspiré des travaux des auteurs cités

Ce côté contraignant de la proximité s'appuie sur trois types d'interférences<sup>605</sup> : *Les superpositions* dans le cas où deux ou plusieurs agents prétendent à des usages différents d'un même espace ou quand des entités différentes se superposent pour la gestion d'une même ressource ; *les contiguïtés* notamment liées à la question des frontières dans le cas où les agents sont situés côte à côte ou *les voisinages* et leurs effets indésirables comme la pollution de l'air, de l'eau...

Proximité géographique recherchée : Comme elle peut être subie, la proximité géographique peut être également recherchée. Il s'agit ici d'une demande de proximité à satisfaire : demande de proximité à des acteurs sociaux et

<sup>603</sup> LONGUEPEE CH. et BEAURAIN J. (2006) « Dynamiques territoriales et proximité environnementale : le cas du risque d'inondation », Revue Développement durable et Territoires, 10 mai 2006 Dossier n°7.

<sup>604</sup> TORRE A. (2010) « Jalons pour une analyse ... » Opt. Cit. (p.415).

<sup>605</sup> TORRE A. et ZINDEAU B. (2007) « Economie de la proximité et environnement : Etats des lieux et perspectives », Revue Canadienne des Sciences Régionale, vol. 31 n°1 pp. 133-160.

économiques ou à des ressources naturelles ou artificielles. Cette proximité recherchée peut l'être d'une façon permanente et traduit ainsi un changement de localisation et une installation dans un lieu jugé propice à la satisfaction des besoins ou à la réalisation d'objectifs projetés par un acteur (les universités et les centres de recherches, infrastructures...). Mais cette demande de proximité peut aussi être temporaire. Il s'agit de satisfaire une demande de proximité sans obligation de changement de localisation, mais tout simplement par l'intermédiaire des déplacements pour des durées plus ou moins longues. C'est le cas notamment pour les migrants et travailleurs saisonniers, étudiants, colloques, expositions, experts, touristes, propriétaires de maisons secondaires... Mais c'est également le cas pour les déplacements pour signer des conventions de coopération qui nécessitent les contacts de face à face entre les parties concernées. Au-delà de la dimension géographique de la proximité, les logiques d'appartenance et de similitude des acteurs et agents jouent un rôle essentiel dans le processus de coordination. C'est la proximité organisée.

## **2- La proximité organisée**

Contrairement à la proximité géographique, la proximité organisée n'est pas d'essence géographique mais elle est d'essence relationnelle. Il faut entendre par proximité organisée, la capacité offerte par une organisation (entreprise, administration, réseau social, une communauté, un milieu...) de faire interagir ses membres. A l'instar de la proximité géographique, la proximité organisée reste un potentiel neutre par essence et donc prêt à être mobilisé ou activé. Ce sont les perceptions des hommes qui lui donnent une dimension plus ou moins importante et lui confèrent une certaine utilité. Le qualificatif « organisée » faisant référence au caractère agencé des activités humaines (TORRE, 2010). La proximité organisée repose sur deux logiques non antinomiques : l'appartenance (qui inclut les liens les plus faibles) et la similitude (qui inclut les liens les plus forts).

-La logique d'appartenance : Selon la logique d'appartenance, sont réputés proches les acteurs qui appartiennent au même graphe de relations, ou au même espace de rapports (réseaux de personnes ou entreprises, firme, laboratoire...) et entre lesquels se nouent des interactions telles que les échanges d'informations,

de connaissance ou de biens...Selon André TORRE «La logique d'appartenance désigne le fait que deux ou plusieurs acteurs appartiennent à un même graphe de relations, ou encore à un même réseau, que leur relation soit directe ou intermédiée »<sup>606</sup>. La logique d'appartenance peut être mesurée en termes de degré de connectivité, qui traduit une plus ou moins grande proximité organisée. Ici les liens sont verticaux et font référence aux interactions entre des agents à statuts différents et appartenant à des groupes différents. Il s'agit des interactions intergroupes qui se répètent d'une façon fréquente. On parle de la proximité organisée dans sa dimension organisationnelle.

-La logique de similitude : Selon la logique de similitude (qui induit les liens les plus forts), sont réputés proches les acteurs qui se ressemblent. Ici les liens sont horizontaux. Ce sont des liens qui unissent les individus au sein d'une même communauté ou un même groupe au sein duquel les agents, souvent de statut identique, entretiennent des relations familiales, amicales ou affectives. Les agents peuvent se reconnaître dans des projets partagés ou partagent des valeurs communes en termes de culture, de religion... dans la mesure où le degré de proximité entre les agents est fort. Au sein du groupe, les agents élaborent leurs propres règles. On parle de la dimension institutionnelle de la proximité organisée. Selon André TORRE « La logique de similitude correspond à l'adhésion mentale à des catégories communes; elle se traduit par le fait que des individus se trouvent à de faibles distances cognitives les uns des autres. Il peut s'agir de personnes qui se reconnaissent dans des projets partagés, ou encore qui partagent des valeurs communes en termes de culture, de religion... »<sup>607</sup>. Autrement dit, la logique de similitude se construit dans des relations réciproques provoquant un raccourcissement des distances cognitives dans le cadre de projets partagés (projet commun, éducation...). Comme elle peut être construite, la logique de similitude peut être donnée par des bases communes facilitant la communication entre les personnes comme c'est le cas pour les diasporas. Quelle soit géographique ou organisée, la proximité joue un rôle important en matière de coordination d'acteur et de mobilisation des ressources

---

<sup>606</sup>Idem, (p.415).

<sup>607</sup> Idem, (p. 416).

territoriales qui sont indispensables à la construction et aux dynamiques territoriales. Ce sont celles-ci qui devraient être au cœur de la politique de développement et de l'action publique. Pour le Maroc, la notion de territoire commence à émerger depuis quelques années. Plusieurs initiatives locales peuvent être repérées. Ceci marque une nouvelle étape dans le processus de développement qui nécessite que le territoire soit ciblé par l'action publique. C'est une nouvelle perspective qu'ouvre la régionalisation avancée.

## **PARAGRAPHE II**

### **DYNAMIQUES LOCALES ET LES NOUVELLES PERSPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU MAROC**

A travers l'introduction de nouveaux mécanismes en matière de la gestion des affaires locales, et en particulier, la planification stratégique, le renforcement des collectivités territoriales et la révision du découpage régional, la réforme territoriale actuelle remet en cause les modes de gouvernance jugés trop centralisés et interventionnistes. Les approches sectorielles, les approches-projets et la vision du court terme, sont fortement remises en cause. Il s'agit d'une nouvelle perspective en faveur d'une nouvelle démarche mettant le territoire au cœur de l'action, en l'occurrence, la démarche territoriale qui est en pleine émergence. Cette démarche pertinente appelle à la mise en place de projets de territoire à travers, entre autres, des systèmes de production locaux ou des pôles de compétitivité.

#### **I- POUR UNE NOUVELE APPROCHE PERTINENTE: LA DEMARCHE TERRITORIALE EN QUESTION**

La démarche territoriale est en pleine émergence au Maroc. S'agissant d'une démarche multidimensionnelle, le rôle des collectivités territoriales en matière d'animation est important. C'est la dynamique locale qui est dorénavant recherchée. Comme le souligne Pierre-Antoine LANDEL c'est la stratégie de développement territorial qui paraît « séduisante » pour le Royaume.

## 1- La démarche territoriale: une approche multidimensionnelle

Selon Véronique PEYRACHE-GADEAU<sup>608</sup>, l'approche territoriale est une approche multidimensionnelle. Il s'agit d'une approche qui permet d'analyser l'ensemble des interdépendances locales entre les activités économiques et leur environnement social, culturel, administratif et politique. Par opposition aux approches sectorielles dont les limites sont avérées, l'approche territoriale est une approche globale et transversale. Pour le Maroc, l'enjeu principal est de réussir une stratégie de développement territorial en vue de diffuser la dynamique du développement à travers le pays. Autrement dit, la solution aux problèmes de développement au Maroc est à trouver aux niveaux local et national. Ce qui suppose l'inscription des stratégies et des projets actuels dans leur territoire en vue d'accélérer les dynamiques de croissance et de développement. Dans ce contexte, la régionalisation avancée est appelée à répondre à un double objectif : La renonciation de l'Etat à un certain nombre de compétences au profit des collectivités territoriales tout en dotant ces dernières de moyens leur permettant d'exercer pleinement leurs compétences. Dans un contexte de globalisation, Bernard PECQUEUR<sup>609</sup>, évoque le développement territorial comme une nouvelle approche des processus de développement pour les pays du Sud. En matière de développement territorial, trois modalités de développement se déclinent sur les différentes conceptions de la proximité (COLLETIS et al, 2000)<sup>610</sup>. Il s'agit de l'agglomération, se fondant sur la concentration spatiale des activités économiques. Ce processus renvoie à la proximité géographique. Le processus dit de spécialisation, quant à lui, repose sur une forte structure organisationnelle du tissu économique dominée par une activité industrielle ou un produit. Ce processus fait appel à une conjonction de la proximité géographique et la proximité organisationnelle. Le troisième type de mode de

---

<sup>608</sup>PEYRACHE-GADEAU V. (2007) "L'approche territoriale renouvelée à partir de senjeux de spécialisation et de vulnérabilités" dans LAPEZE J. (2007) (ss dir.) "L'apport de l'approche territoriale.....". Opt Cit. pp. 131-148 (p. 131).

<sup>609</sup>PECQUEUR B. (2004) "Le développement territorial, une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud" dans ANTHEAUME B. et GIRAUT F. (Dir) (2004) " Le territoire est mort, vive les territoires", IRD, (p. 310).

<sup>610</sup> COLLETIS G., GILLY J. P., LEROUX I. PECQUEUR B., PERAT J., RYCHEN F. ET ZEMMERMAN J.B. (2000) « Construction territoriale et dynamiques productives » document de travail.

[http://greqam.univ-mrs.fr/IMG/working\\_papers/1999/99a12.pdf](http://greqam.univ-mrs.fr/IMG/working_papers/1999/99a12.pdf)

développement territorial est dit processus de spécification qui caractérise un territoire disposant d'un mode de coordination entre les différents agents, qui outre les effets de la proximité organisée, permet une flexibilité dans le déploiement des ressources, des activités et des compétences sans faire éclater le contexte territorial. Ce processus correspond à une articulation des trois types de proximité : géographique, organisationnelle et institutionnelle. La coordination et la négociation, nécessaires pour l'évolution du territoire vers les objectifs souhaités amènent à créer de nouveaux lieux de concertation, de nouvelles techniques d'action et de décision et de nouveaux processus. La nouvelle réforme territoriale au Maroc a certes ouvert une nouvelle perspective pour les collectivités territoriales et notamment à travers la constitutionnalisation de la libre administration, l'aménagement des procédures du contrôle administratif ou encore la reconnaissance d'un pouvoir exécutif aux élus locaux et le redécoupage des régions sans oublier la réforme de la déconcentration administrative. Partant de la définition du développement territorial selon laquelle les territoires et les régions doivent leur développement à la spécificité des relations de leurs acteurs, on constate avec Mario POLEZE et al<sup>611</sup> que les collectivités territoriales pourraient se limiter à de simples échelons administratifs spatialement délimités. D'où la question de la capacité de mobilisation des collectivités territoriales marocaines à mettre en place des politiques dans l'objectif de promouvoir leur développement. Ainsi se pose la question de l'animation territoriale. Il s'agit pour Jean LAPEZE d'un « outil indispensable à l'affirmation des collectivités territoriales comme interlocuteurs privilégiés de l'Etat et ses organismes déconcentrés »<sup>612</sup>. Elément central de la bonne gouvernance, l'animation est définie par PASQUIER et al<sup>613</sup>, comme étant la capacité à impliquer et à associer des individus et des institutions à la constitution et à la réalisation d'un projet d'action publique. L'animation passe par la connexion ou la mise en relation d'acteurs socialement et/ou physiquement distants dans des

---

<sup>611</sup>POLEZE M., SHEARMUR R. et TERRAL L. (2015) « Economie urbaine et régionale : Géographie économique et dynamique des territoires »; Economica, Opt. Cit. (p.236).

<sup>612</sup> LAPEZE J. (2007) « Animation du territoire et collectivités territoriales : fonctions et tâches », dans LAPEZE J., ELKADIRI N. et LAMRANI N. (ss dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial.. » Opt. Cit. pp 99-114 (p. 99).

<sup>613</sup>PASQUIER R., SIMOULIN V. et WEISBEIN J. (2013) « La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories », L. G. D. J. (Lextenso éditions). (P. 243).

réseaux de partenaires ainsi que par la recherche constante, dans l'échange et le dialogue, de conciliation et de solutions consensuelles entre acteurs connectés afin d'éviter tout conflit ». Les auteurs s'interrogent sur la fonction des élus d'aujourd'hui, appelée, dans le cadre de la construction du territoire, à évoluer vers une fonction d'animateurs et de défricheurs d'avenir au-delà de la fonction de gestionnaires de territoires et de services<sup>614</sup>. Ceux-ci « doivent désormais contribuer à la médiation entre les intérêts locaux et non pas porter un intérêt général supérieur »<sup>615</sup>. Dans ce contexte, il est important de souligner que la nouvelle réforme reste peu attentive à ce sujet. Le faible niveau d'instruction des élus locaux et le maintien des modes de désignation des conseils locaux, notamment le suffrage uninominal pour les communes et le suffrage indirect pour les préfetures et les provinces, demeurent des éléments en défaveur d'une animation territoriale réussie. Ceci a pour conséquence le maintien des notables et l'esprit de rente tout en écartant de nouvelles élites pouvant être à la hauteur de la tâche d'animateurs des territoires. Pourtant, plusieurs dispositifs en faveur de l'animation territoriale peuvent être évoqués ici. Il s'agit de mécanismes de participation des populations et des associations et la planification stratégique. A ce titre, le CESE souligne que « l'absence de visions stratégiques intégrées et de hiérarchisation des priorités aboutissent à des actions sur le terrain fragmentées et non complémentaires remettant en cause l'optimisation de l'impact des politiques publiques sur les populations et les territoires »<sup>616</sup>. Mais il s'agit aussi des dispositifs de la coopération intercommunale qui est essentielle, notamment dans les communes rurales où l'animation reste difficilement concevable en dehors de relations intercommunales<sup>617</sup>. La mise en place des sociétés de développement local et la possibilité de partenariat public-privé qu'elles offrent (pour les collectivités, les établissements de coopération et les groupements de collectivités territoriales) peut devenir un réel atout pour l'animation territoriale. Dans ce contexte on évoque les agences régionales d'exécution de projets (AREP) et leur rôle en matière d'assistance aux régions dans les domaines de l'ingénierie

---

<sup>614</sup>Idem, (p. 231).

<sup>615</sup> Idem, (p. 2030).

<sup>616</sup>CESE «Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration ... », Opt. Cit.. (p. 67).

<sup>617</sup> LAPEZE J. (2007) « Animation du territoire et collectivités territoriales... » Opt. Cit. (p. 103).

technique, financière, juridique... L'animation du territoire n'est pas facile et doit s'inscrire dans la durée. Elle est indispensable pour le processus participatif qui ne doit pas se limiter à « des boîtes à outils » dont les règles sont souvent imposées par les différents bailleurs de fonds. Selon Yves GORGEU et Catherine JENKINS, le bon animateur a « le devoir d'écouter, d'évaluer, pour pouvoir adapter les stratégies d'action si nécessaire, temporiser les intérêts parfois contradictoires »<sup>618</sup>. Pour le Maroc, ce besoin d'animation est une urgence pour mettre en place une synergie entre les interventions des différents acteurs. La suppression de la clause générale de compétence et le recours aux blocs de compétences, sont insuffisants pour mettre fin, ou du moins, limiter les enchevêtrements de compétences et l'anarchie des interventions des collectivités territoriales. D'où l'importance de l'animation territoriale et la mise en place d'une synergie entre les différents acteurs. Dans son rapport sur la gestion déléguée des services publics, la Cour des Comptes constate que « l'absence d'un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination, de suivi et de veille, n'a pas permis l'instauration d'une synergie de l'ensemble des acteurs intervenant dans les services publics locaux. Cet organe aurait contribué à doter les décideurs politiques d'outils pour concilier les objectifs sociaux avec les exigences de bonne gestion »<sup>619</sup>. Le rôle de l'animateur du territoire est donc de mobiliser pour mettre en place cette synergie au-delà de la seule prestation et la seule gestion des services publics locaux. Ainsi, l'animation territoriale est définie par Jean LAPEZE comme étant « la capacité à réunir acteurs politiques, institutionnels, économiques, sociaux et culturels autour d'un seul et même objectif global de plus ou moins long terme qui doit pouvoir être décliné en programme d'actions répondant à la fois aux intérêts de chacun et de l'ensemble du groupe »<sup>620</sup>. Depuis quelques années, et avec l'appui des ONG et des bailleurs de fonds, plusieurs initiatives locales ont vu le jour. Les associations locales se mobilisent pour contribuer au développement de leurs territoires et pour apporter une réponse aux besoins des populations locales notamment en milieu rural. Certes, le secteur associatif est en plein essor, mais il est important de

---

<sup>618</sup>Cité par PASQUIER et al. (2013). Opt. Cit. (p. 243).

<sup>619</sup>Cour des Comptes, (2014) « Gestion déléguée de s services publics », Opt. Cit. (p. 9).

<sup>620</sup>LAPEZE J. (2007) « Animation du territoire et collectivités territoriales... » Opt. Cit. (p. 108).

noter que l'activité des associations est essentiellement orientée vers les projets d'accès aux services de base (éducation, eau potable, ...) sans aucune synergie dans la plupart des cas avec les actions menées par les collectivités territoriales ou les établissements spécialisés de l'Etat. L'économie sociale et solidaire (ESS) est également en pleine émergence<sup>621</sup> avec la naissance de coopératives autour des produits du terroir et des filières agricoles ou artisanales bénéficiant de l'appui des programmes de l'Etat comme l'INDH ou le Plan Maroc Vert par exemple ou des ONG étrangères et la coopération internationale. Bien que les acteurs soient nombreux et les actions diverses, la question qui se pose est liée à « l'efficacité et à la capacité des projets menés à accélérer la dynamique de croissance et de développement » comme on peut le constater avec Nacer ELKADIRI<sup>622</sup>. On constate également avec l'auteur que la raison principale est liée « à la difficulté d'insertion de ces projets dans leurs territoires pour en faire de véritables leviers de développement économique ». C'est l'objet du développement territorial.

## **2- L'émergence du développement territorial**

Pour Claude COURLET et Bernard PECQUEUR<sup>623</sup>, « le développement s'inscrit dans un territoire, sa culture et son histoire ». Il s'agit pour les deux auteurs d'un passage de l'espace-lieu comme simple support de la concentration d'activités à la notion d'espace-territoire. De son côté, Emmanuel MATTEUDI<sup>624</sup>, note que pour relever les enjeux de développement, il est aujourd'hui, question de « miser sur un développement territorialisé, proche des populations et de leurs besoins. Un développement qui fait de la proximité la préoccupation première des décideurs et des développeurs, pour penser de nouvelles formes de gouvernance et de participation de la société civile, mais aussi, la promotion d'une économie centrée

---

<sup>621</sup>En chiffres, le secteur de l'Economie Sociale et Solidaire emploie environ 600 000 personnes, représente 2% du PIB et 19 000 coopératives (*La nouvelle Tribune* du 17/11/2017 ; version en ligne).

<sup>622</sup> ELKADIRI N. « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » dans LAPEZE J. et al. (2007) « Eléments d'analyse sur le développement... » Opt. Cit. pp. 15-28 (p. 25).

<sup>623</sup>COURLET C. et PECQUEUR B. (1992) "Les systèmes industriels localisés en France: un nouveau modèle de développement" dans BENKO G. et LIPIETZ A. (1992) "Les régions qui gagnent: Districts et réseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique", PUF, pp. 81- 102 (p.81).

<sup>624</sup>MATTEUDI E. (2012) « Les enjeux du développement local en Afrique ou comment penser la lutte contre la pauvreté » Opt. Cit. (page de couverture).

sur la valorisation des ressources et des savoir-faire locaux ». La dynamique d'un territoire, et en général, la dynamique économique, prise au sens large du terme, serait le fruit des dynamiques territoriales qui favorisent l'identification et la valorisation des ressources territoriales<sup>625</sup>.

**Tableau n°12 : Différence entre "territoire de projet" et "projet de territoire"**

	<b>Territoire de projet</b>	<b>Projet de territoires</b>
<b>Acteurs du projet</b>	Partenaires institutionnels extérieurs aux territoires, avec un recours croissant à la notion d'appel à projet.	Acteurs de territoire, engagés dans une logique de coordination
<b>Caractéristiques du territoire</b>	Territoires « donnés » au sein de limites labiles, en fonction de l'évolution des procédures	Territoires « construits » par les acteurs du territoire
<b>Temporalité</b>	Liée à la procédure mise en œuvre	Longue
<b>Ressources mobilisées</b>	Mobilisation de ressources génériques et spécifiques au territoire	Processus continu de révélation, construction et coordination de ressources spécifiques au territoire
<b>Moyens financiers et humains</b>	Dépendants des procédures mobilisées	Stabilisés au travers d'une recherche d'autonomie financière et humaine
<b>Principes de gouvernance</b>	Juxtaposition de systèmes de normes issues des partenaires externes	Recherche de coordination de normes externes voire production de systèmes de normes spécifiques au territoire, au travers de la construction de mode de gouvernance adaptés

Source : P-A. LANDEL (2011), p. 8.

Nous retenons ici la définition donnée par Claude COURLET (COURLET, 1995) selon laquelle « Le territoire est un construit historique, socio-économique et institutionnel. Ceci signifie quatre éléments principaux : le territoire ne procède pas de la génération spontanée, il résulte d'un processus historique qui le modèle et en fait un lieu de mémoire ; le territoire procède d'une logique d'acteurs ; les relations entre agents s'inscrivent pour une bonne part en dehors des relations marchandes d'où l'importance des règles, normes et signes de la communauté d'appartenance ; enfin les institutions sont très largement imbriquées dans le fonctionnement économique du territoire »<sup>626</sup>.

<sup>625</sup>POLEZE M., SHEARMUR R. et TERRAL L. (2015) « Economie urbaine et régionale : Géographie économique et dynamique des territoires » ; Economica, (p.236).

<sup>626</sup>Cité par Jean LAPEZE dans Cours « Gestion de projets » Master Sciences des Territoires » Spécialité Ingénierie du Développement Territorial. UPMF, Grenoble (2010-2011).

C'est dans ce cadre que s'inscrit la planification stratégique à travers les PAC, les PDPP et les PDR. Pour le Maroc, Pierre-Antoine LANDEL avait déjà qualifié « l'élaboration des plans communaux de développement, à partir des diagnostics territoriaux participatifs » comme étant un « changement d'optique qui intervient au travers du recours au concept de projet du territoire »<sup>627</sup>. C'est là où réside la nécessité d'élaborer des diagnostics territoriaux et l'adoption, d'une approche participative, visant à impliquer les citoyens et les associations locales comme nous l'avons déjà souligné. Il s'agit, au-delà de la participation à l'élaboration d'un projet ou un programme, de la nécessité d'étendre cette participation à leur suivi et à leur évaluation. D'où la nécessité de renforcer les mécanismes de participation. Autrement dit, cette notion de « projet du territoire » signifie que « les acteurs ont vocation à devenir les sujets du projet, à partir d'un processus de participation à la construction d'un projet pour le territoire »<sup>628</sup>. Il s'agit d'une notion différente du concept « territoire de projet » qui, quant à lui, est le plus souvent défini « par l'Etat sur des limites données par l'histoire administrative du pays »<sup>629</sup> (Tableau n°12). Le projet du territoire ne doit pas se résumer à la seule dimension économique. Celui-ci, comme le souligne René KAHN, « implique également des éléments de cohésion, un sentiment d'appartenance et des ressources collectives en capital social que les acteurs locaux du développement (entreprises, collectivités locales, milieu associatif, ménages, etc.) produisent, mobilisent et renouvellent en permanence »<sup>630</sup>. Dans ce cadre, la prise en compte de la proximité à la fois géographique et organisée est importante. Selon Alain RALLET<sup>631</sup> « la proximité géographique est une condition permissive des interactions entre agents. Elle en facilite l'établissement et la réalisation mais ne les transforme en interactions réelles, en coordination effective, qu'à travers le passage d'une proximité organisée, fût-elle minimale ».

---

<sup>627</sup> LANDEL P.-A. « L'exportation du développement territorial vers le Maghreb : du transfert à la capitalisation des expériences », *Information géographique*, Armand Colin, 2011, 75 (4-2011), pp. 39-57 (p. 7).

<sup>628</sup> LANDEL P. - A. (2011) Opt. Cit. (p. 7).

<sup>629</sup> Idem, (p. 7).

<sup>630</sup> KAHN R. (2007) « Une approche pluridisciplinaires de la dimension culturelle du développement territorial » dans « Dynamiques territoriales : débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires » XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry, 11,12 et 13 juillet 2007 (p. 12).

<sup>631</sup> Cité par LONGUEPEE Ch. Et BEAURAIN J. (2006). Opt. Cit.

### **Encadré n°2 : Le découpage régional et la prise en compte de la proximité**

Pour la Commission Consultative sur la Régionalisation : « 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/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 et la faiblesse des densités de population ne le permettent pas ». Par « proximité » la Commission entend par le terme la notion de proximité organisée qui fait référence aux liens d'appartenance à une organisation ou un territoire donné. Il s'agit pour la CCR de faire de la région « 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 leurs intérêts, 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».

**Source : Rapport CCR/Livre II, Opt. Cit. (p. 157 et 158).**

La nouvelle carte des régions au Maroc, et au-delà des principes évoqués auparavant, n'a pas négligé la question de proximité (Encadré n° 2). D'un point de vue géographique la CCR a utilisé le principe d'accessibilité qu'elle définit dans les mêmes termes que la définition donnée plus haut à la notion de la proximité géographique. Il s'agit, pour la Commission, de la prise en compte du temps et de la distance nécessaires pour atteindre la capitale régionale. Bien qu'il s'agisse d'un élément très important qui intervient pour la première fois dans la conception du découpage, la prise en compte de la proximité par la nouvelle carte régionale, soulève un certain nombre de remarques. Jugé non compatible avec les besoins de développement, le découpage de 1997 a été critiqué (dans le cadre de la charte et le débat sur l'aménagement du territoire) puisqu'il a été conçu sur la base du découpage préfectoral ou provincial qui, quant à lui, est fondé sur des considérations sécuritaires et de contrôle de la population.

Bien que la Commission ait reconnu les critiques à l'égard du découpage provincial, celle-ci a jugé que l'échelon provincial constitue « le cadre le plus valable pour des assemblages en régions »<sup>632</sup>. Pourtant en réalité, la carte

---

<sup>632</sup> Rapport CCR/Livre II, Opt. Cit. (p. 153).

provinciale est loin d'être homogène. L'étendue pour certaines provinces sur des grands périmètres, majoritairement ruraux, pose la question de mise en œuvre de leurs compétences essentiellement orientées vers le développement rural et surtout la difficulté de mise en place de diagnostics et des programmes de développement sur des espaces très vastes<sup>633</sup>. Ceci pourrait aboutir à la création de nouveaux espaces pauvres au sein même des régions alors que le découpage régional a pour finalité de reconnaître ces espaces et ne pas les traiter comme des marges des espaces riches<sup>634</sup>. Une autre remarque pourrait également être soulevée concernant les spécificités de certains espaces qui ont plusieurs traits communs et qui sont divisés par des frontières provinciales avant de l'être par les nouvelles frontières régionales. Ce qui rend très difficile la mise en place de la coopération intercommunale et la mise en place de projets de territoire<sup>635</sup>. En tous cas, le nouveau découpage ne pourrait jamais échapper à la critique comme nous l'avons constaté récemment en France. Mais ce qui nous intéresse ici c'est surtout la question de mise en rapport des acteurs locaux et la meilleure prise en compte de la proximité dans toutes ses dimensions puisqu'il s'agit d'un élément fondamental pour mettre en place des projets de territoire. Ceci nous renvoie à la notion de systèmes de production locaux (SPL) qui est au cœur des rapports entre la proximité géographique liée à l'espace et la proximité organisée qui, quant à elle, repose sur une logique d'appartenance et sur les ressemblances des acteurs du même espace. Ainsi, le concept SPL, selon Claude COURLET (2006)<sup>636</sup>, « renvoie à des phénomènes multiples où le rôle du territoire et de la proximité géographique est important dans les relations entre les acteurs du développement économique. Pour l'auteur, cette notion peut être définie comme « un ensemble caractérisé par la proximité d'unités productives au sens large du terme qui entretiennent entre elles des rapports d'intensité plus ou moins forte ». Il s'agit pour l'auteur d'une démarche qui conduit à une nouvelle façon de

---

<sup>633</sup>Cette difficulté est plus visible, à titre d'exemple, dans la province de Taroudant qui regroupe plus de 50% des communes et 50.4% de la population rurale de la région Souss-Massa (comprenant 6 provinces).

<sup>634</sup> Rapport CCR/Livre II, Opt. Cit. (p. 163).

<sup>635</sup> C'est le cas par exemple du territoire du « Safran » qui couvre une dizaine de communes déjà séparées par les frontières provinciales (Taroudant et Ouarzazate) avant de l'être aujourd'hui par la nouvelle frontière régionale entre le Souss-Massa et Draa-Tafilalet.

<sup>636</sup>COURLET C. (ss dir.) (2006) « Territoire et développement économique au Maroc: cas des systèmes productifs localisés » L'Harmattan, (p. 25)

concevoir le développement économique différente de la perception classique dans laquelle le rôle de l'Etat est central. Dans la conception classique, l'Etat cible les grandes entreprises ou les secteurs d'activités. Dans le cadre de la démarche SPL, c'est le territoire qui peut devenir la cible de l'action publique, l'entreprise et les opérateurs économiques étant des acteurs dont le rôle est central<sup>637</sup>. Il s'agit pour Claude COURLET d'un élément très important pour le Maroc caractérisé par « une forte typicité de ses territoires, on ne distingue pas assez la généalogie territoriale des organisations (toute organisation a une origine territoriale, elle naît et se développe dans un territoire donné) de leur nature qui est a-territoriale (les règles, les interactions explicites ou implicites qui les définissent)»<sup>638</sup>. Cette démarche serait un des outils pertinents pour le développement économique du Maroc. Outre cette démarche, le principal enjeu pour le Royaume est également lié à la compétitivité de son économie. Pour relever le défi, les nouvelles régions doivent, au-delà de leurs relations de solidarité, se lancer dans la voie de la concurrence pour leur insertion dans l'économie mondiale.

## **II- LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU MAROC : QUELS OUTILS PERTINENTS ?**

La dynamique économique est indissociable des dynamiques territoriales. Celles-ci passent par l'identification et la valorisation des ressources territoriales<sup>639</sup>. Aujourd'hui, l'enjeu pour le Maroc est lié à la diffusion de la dynamique économique. Plusieurs pistes se dessinent et la régionalisation avancée offre un cadre propice pour les explorer. L'objectif est de faire du territoire un acteur à part entière. Ceci nécessite que le territoire soit visé par l'action publique. Dans ce cadre, plusieurs outils existent dont les SPL ainsi que les pôles de compétitivité ou les clusters.

---

<sup>637</sup> Idem, (p. 27).

<sup>638</sup> Idem, (p. 151).

<sup>639</sup> POLEZE M., SHEARMUR R. et TERRAL L. (2015) « Economie urbaine et régionale : Géographie économique et dynamique des territoires » ; Economica, (p.236).

## 1- Les systèmes de productions locaux (SPL) : Pour une diffusion de la dynamique économique

Selon Denis MAILLAT<sup>640</sup> « Un système de production localisé se caractérise par la présence des ressources, des compétences et d'externalités spécifiques qui se développent par l'action collective des différents agents locaux et qui sont mises en commun pour produire ». C'est le Système Productif Localisé (SPL) qui se trouve au centre des débats sur les rapports entre industrie et territoire et apparaît ainsi comme synthèse permettant d'appréhender les liaisons entre les dynamiques économiques et le territoire. En dehors de l'Italie, notamment au sud de l'Europe (France, Espagne, Portugal), la notion de « SPL » fait son apparition. Ce concept, s'inscrit dans le prolongement du district industriel qui remonte à Alfred Marshall. Le district industriel est défini par Giacomo BECATTINI comme « une entité socio territoriale caractérisée par la présence active d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises dans un espace géographique et historique donné »<sup>641</sup>. Un tel contexte socio-économique est caractérisé par Marshall lui même quand il parle d'« atmosphère industrielle ». La notion de SPL se présente comme un ensemble d'activités interdépendantes, techniquement et économiquement organisées, dans un territoire restreint (la ville de *Biella* en Italie ou la Vallée de l'Arve en France). Les SPL résultent d'agglomérations d'entreprises qui tendent à se spécialiser dans la fabrication d'un même produit ou autour d'un métier. Il s'agit d'un espace cohérent, où la complémentarité entre les entreprises et les relations de coopération qu'elles entretiennent entre elles ainsi que les compétences distinctives (généralement liées à un avantage concurrentiel des entreprises : image de marque, R&D...) jouent un rôle très important. Dans le contexte marocain, le SPL peut contribuer au renforcement du système productif en jouant sur les spécificités territoriales et sur la mobilisation des acteurs locaux. C'est également le cas des systèmes agroalimentaires localisés (SYAL) notamment pour les régions rurales. Le SPL

---

<sup>640</sup>MAILLAT D. (1998) « Organisations productives territorialisées et milieu innovateur » in LOINGER G. et NEMERY (ss. Dir.) « Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus, acteurs », Harmattan, pp. 47-68 (p. 53). Opt. Cit.

<sup>641</sup>BECATTINI G. (1992) « Le district Marshallien: une notion socio-économique », dans BENKO G. et LIPIETZ A. (1992) « Les régions qui gagnent: Districts et réseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique », PUF, pp. 35- 55 (p. 36).

peut devenir un nouvel outil de développement économique à condition que le territoire soit ciblé par une action publique efficace. Il y a une dizaine d'années, la direction d'aménagement du territoire (DAT), s'inspirant de l'expérience de l'ex - DATAR<sup>642</sup> en France, a piloté une démarche consistant en l'expérimentation de la démarche SPL au Maroc<sup>643</sup>. L'étude réalisée sous la direction de Claude COURLET a porté sur l'expérimentation de dix cas dont le choix combine entre la dimension sectorielle (industrie, notamment du textile-habillement, agriculture, artisanat ou le tourisme) et la dimension territoriale (plusieurs régions du Maroc sont représentées). La principale conclusion des travaux menés concernant les agglomérations industrielles marocaines, fait ressortir des territoires « biens typés » qui se rapprochent de la notion du SPL. Des territoires où les conditions de coopération entre les acteurs sont réunies.

Le diagnostic effectué auprès des acteurs locaux soulève la question de la situation de ces derniers par rapport à leur territoire et la prise de conscience des potentiels au niveau local en vue d'une approche globale du développement des territoires. En s'inspirant des travaux de G.GAROFOLI (1983) concernant la typologie des SPL, Claude COURLET propose un certain nombre de caractéristiques des SPL marocains (retenus dans le cadre de cette étude) en mettant en avant trois dimensions principales : la coopération entre les entreprises des SPL étudiés, les complémentarités entre celles-ci ainsi que les compétences distinctives de ces entreprises. A partir de ces trois dimensions, une distinction est faite entre les différents SPL étudiés. Cette typologie montre que la plupart des cas analysés se situent à un niveau intermédiaire entre ce que G. GAROFOLI appelle « l'aire de spécialisation productive » (comme le niveau le plus simple de SPL) et « l'aire système » (comme le niveau de SPL le plus intégré). Dans la plupart des cas, il s'agit des SPL émergents sur « la base d'initiatives spontanées ». Cette typologie SPL a le mérite de mieux éclairer l'orientation des politiques de développement du SPL au Maroc. Globalement, l'étude débouche sur la pertinence de la notion du SPL comme outil de politique de développement territorialisé. Pour Claude COURLET, les potentialités de

---

<sup>642</sup>Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, devenu depuis 2014 Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DIACT).

<sup>643</sup>COURLET C. (Dir.) (2006) « Territoire et développement économique au Maroc ... » Opt. Cit.

développement économique existent pratiquement dans chacun des territoires étudiés. Celles-ci reposent non seulement sur la présence de « facteurs de production » mais aussi sur des relations sociales entre des acteurs. Ces relations se sont constituées au fil de l'histoire et il n'est pas étonnant que les caractéristiques soient fort différentes d'une région à l'autre, chacun ayant de plus ses activités de production spécifiques. Il paraît clair, selon l'étude, « qu'une politique nationale de développement a d'autant plus de chance de réussir qu'elle peut, après les avoir reconnues, s'appuyer sur les caractéristiques des différents territoires »<sup>644</sup>. Claude COURLET revient sur cette conclusion et affirme que les SPL au Maroc peuvent se baser sur les patrimoines et savoirs locaux. Pour l'auteur, ces SPL « peuvent non seulement s'avérer très compétitifs sur le marché international, mais aussi permettre une meilleure diffusion territoriale de la dynamique de développement »<sup>645</sup>. Mais pour y arriver, certaines conditions s'imposent en vue de créer un environnement institutionnel adéquat et favorable à la démarche SPL. Il s'agit, selon les auteurs de l'étude, de l'engagement des pouvoirs publics pour un développement plus territorialisé. Cette adhésion ne peut pas avoir lieu sans l'engagement du monde économique et les entreprises. Enfin, c'est le rôle du territoire et sa capacité de faire mieux que le national qui sont également soulevés. Dans ce cadre, le territoire est pris au sens large. Il n'est pas partout et tout n'est pas territoire. Il n'est pas un morceau de nation ou de région, mais une forme d'organisation et de coordination inscrite dans l'espace et construite socialement à terme<sup>646</sup>. C'est cette question de coordination et la façon dont celle-ci est abordée qui sont au centre de l'appréhension d'un territoire en « dynamique »<sup>647</sup>. Dans plusieurs pays en développement, la tendance de ces dernières années comme on peut le constater avec Claude COURLET et Bernard PECQUEUR est l'émergence d'une industrialisation sur la base du travail artisanal, les savoir-faire locaux et les cultures locales. Les deux auteurs notent que le développement localisé est un phénomène significatif dans les pays en

---

<sup>644</sup> COURLET C. (2006), *Opt. Cit.* (p. 144).

<sup>645</sup> COURLET C. (2008) "L'économie territoriale" PUG, (p. 113).

<sup>646</sup> PECQUEUR B. « Territoire et Gouvernance : Quels outil pertinent pour le développement » dans FERGUENE A. (2007) « Gouvernance locale et développement territorial : Le cas des pays du Sud », L'Harmattan pp. 27-47.

<sup>647</sup> PECQUEUR B. (2004) « Territoire et Gouvernance : Quels outil pertinent pour le développement » dans FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale.... » *Opt. Cit.* pp. 27-47.

développement, notamment sous la forme de systèmes locaux de production à petite échelle. Sur la base de la valorisation de ressources et de savoir-faire locaux, il peut donner lieu à « un véritable processus d'industrialisation »<sup>648</sup>. C'est ce que signifie le développement endogène. Il s'agit d'une notion très large, polysémique et difficile à cerner avec précisions (voir BECCATINI 1989 et GAROFOLI 1992). Mais il faut retenir que le développement endogène sous entend deux éléments essentiels<sup>649</sup>. D'une part, la maximisation de la valorisation des ressources disponibles et d'autre part, la territorialisation de l'activité économique. Le développement endogène est défini par Dr JOSEPH<sup>650</sup> comme étant « une stratégie de développement qui s'articule autour de l'actualisation ou de la mise en valeur de ce que l'on a, de ce que l'on est et de ce que l'on veut devenir ». Le développement endogène apparaît comme une construction industrielle qui repose sur la valorisation des savoir-faire locaux. C'est cette industrialisation par le bas qui ouvre de nouvelles perspectives pour les régions pauvres<sup>651</sup>. Au Maroc, plusieurs initiatives peuvent être évoquées. Le développement des coopératives autour des produits agricoles et de terroir et utilisant des savoirs locaux ancestraux (huile d'Argan, le Safran, la figue de barbarie...). Il s'agit également de l'artisanat (textile, habillement, céramique, poterie...). C'est aussi le cas des filières comme l'oléiculture, la viticulture ou les plantes aromatiques et médicinales. Il s'agit souvent du secteur informel et de la valorisation des savoir-faire locaux dont, « le système local » peut constituer un cadre adéquat pour leur évolution<sup>652</sup>. Ceci pourrait ouvrir de nouvelles perspectives pour le développement du monde rural dont les potentialités sont encore insuffisamment mobilisées. C'est le cas, notamment, des zones montagneuses qui enregistrent un retard en matière économique, sociale, culturelle et environnementale<sup>653</sup>. Il s'agit des zones relativement enclavées puisque l'indice d'infrastructures y est deux fois moins que la moyenne nationale.

---

<sup>648</sup>COURLET C. et PECQUEUR B. (2013) « L'économie territoriale », Opt. Cit. (p. 59).

<sup>649</sup>DESHOMMES O. (2014) « Le développement endogène, le cas d'Haïti de 2000 à 2010 », L'Harmattan, (p. 15).

<sup>650</sup> Cité par DESHOMMES O. (2014), Opt. Cit. (p. 20).

<sup>651</sup> COURLET C. et PECQUEUR B. (2013) « L'économie territoriale », Opt. Cit. (p. 60).

<sup>652</sup> Idem, (p. 61).

<sup>653</sup>Selon les données du CESE, 56% de la population vivant dans ces zones sont analphabètes et le taux de pauvreté y est de 22%. (Rapport CESE,

Les données du rapport du CESE montrent que le potentiel y est énorme. Ces zones disposent de 70% des ressources hydriques, couvrent 62% de la forêt marocaine et contiennent 80% des espèces endémiques ce qui en fait des foyers de la biodiversité par excellence<sup>654</sup>. Malgré ce potentiel, notamment pour le tourisme, les zones montagneuses ne contribuent directement que pour 5% au développement économique du pays et pour 10% à la consommation nationale alors qu'elles abritent 24% de la population marocaine (7,7 millions d'habitants) et couvrent 25% de la superficie du Royaume (302 000 km<sup>2</sup>). Ce potentiel est d'autant plus important si on admet que ce sont 738 communes qui sont concernées soit plus de 48% des communes Marocaines. A noter qu'il s'agit de communes diversifiées puisque 75% des ces communes sont situées à plus de 50Km d'un centre urbain et seulement 20% d'entre elles concentrent 43% de l'activité économique et 80% des infrastructures (routes, électricité, eau...). Les efforts déployés de la part de l'Etat sont importants. Cependant, le CESE constate qu'il y a un manque à gagner en matière d'intégration et de convergence, mais également des insuffisances en matière de gouvernance, de coordination et de mise en œuvre au niveau local. Les projets et programmes visant ces zones ne sont pas centralisés sur la création de revenus étant donné que la part des activités génératrices de revenus (AGR) ne représente que 15% de ces programmes. Au-delà des ressources qu'offre le potentiel de ces zones, force est de constater que ce c'est ici où la mobilisation des associations villageoises est remarquable. Le rôle de la culture locale y est pour une grande part. Mais au-delà de la coordination des acteurs et de la valorisation des ressources, la question de la compétitivité est devenue une nécessité. C'est ainsi que les pôles de compétitivité ouvrent de nouvelles perspectives pour les nouvelles régions et par conséquent pour le Maroc.

## **2- Les pôles de compétitivité: des leviers pour le développement régional**

La régionalisation avancée a pour but ultime la promotion d'un développement économique et social intégré. C'est ainsi que la CCR insiste sur la nécessité de

---

<sup>654</sup>Rapport CESE Rapport CESE Rapport du CESE (2017) " Développement du monde rural : Espace des zones montagneuses » ; Saisine n°21/2017 (p. 90).

doter les régions, comme acteurs majeurs dans le processus de la contractualisation<sup>655</sup>, d'instances de concertation qui devraient constituer la base des partenariats public-privé efficaces<sup>656</sup>. Ainsi, en matière de développement économique, et dans le cadre de la contractualisation, les principales compétences partagées<sup>657</sup> entre les Conseils régionaux et l'Etat sont liées à l'amélioration de l'attractivité des espaces territoriaux et le renforcement de la compétitivité, le développement durable, l'emploi et la recherche scientifique appliquée. En matière de compétences propres<sup>658</sup>, les régions ont également pour mission l'appui au développement économique à travers le soutien aux entreprises, la réalisation et l'organisation des zones d'activités économiques dans la région ainsi que toutes initiatives ayant pour objet l'attraction des investissements ainsi que la formation professionnelle, la formation continue, l'emploi. La région peut également à titre de compétences transférées<sup>659</sup>, et conformément au principe de subsidiarité, se charger de mettre en place des infrastructures à dimension régionale. Le rôle de la planification stratégique régionale est d'une grande importance en matière de l'attractivité des régions. Ainsi, le PDR, comme document de référence qui sert à la programmation des projets et des actions concernant le territoire de la région, est conçu pour « promouvoir le développement intégré et durable intéressant, en particulier, l'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial de la région et le renforcement de sa compétitivité économique »<sup>660</sup>. Dans ce cadre, les pôles de compétitivité, offrent la meilleure opportunité pour la déclinaison de la politique de développement économique au niveau régional. Pour Claude COURLET<sup>661</sup>, « un pôle de

---

<sup>655</sup>La contractualisation devrait être prise au sens large du terme. Au-delà des contrats Etat-régions, les régions ne doivent pas négliger la contractualisation avec les autres instances infrarégionales, et en particulier, les collectivités territoriales. Il s'agit d'un élément central pour la mise en œuvre de la démarche territoriale. La contractualisation pourrait être un moyen efficace pour limiter les enchevêtrements des compétences insuffisamment clarifiés malgré le recours au mécanisme des blocs de compétences.

<sup>656</sup> Rapport CCR/ Livre II, Opt. Cit. (p. 119).

<sup>657</sup> Article 91 de la loi 111-14.

<sup>658</sup> Articles 80 à 82 de la loi 111-14.

<sup>659</sup> Article 94 de la loi 111-14.

<sup>660</sup> Décret n°2-16-299 (du 29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du programme de développement de la région, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. B.O. n°6562 du 20/04/2017 (p. 392).

<sup>661</sup>COURLET C. (2008), Opt. Cit. p. 101.

compétitivité peut se définir comme la combinaison sur un territoire donné d'entreprises, de centres de formation professionnelle, d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs à caractère innovant et disposant de masses critiques nécessaires pour une visibilité internationale ». Ce sont ces synergies qui permettent aux entreprises et à tous ces acteurs d'avoir une meilleure visibilité autant sur le plan national qu'international et qui leur permet d'améliorer leur compétitivité<sup>662</sup>. Aujourd'hui, la mise en relation des acteurs de l'innovation et la diffusion des connaissances jouent un rôle important pour le développement économique. C'est cette possibilité qu'offrent les pôles de compétitivité. Pour le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire en France (CIADT)<sup>663</sup>, il s'agit du rapprochement des acteurs industriels, scientifiques et de formation d'un même territoire qui constitue une source d'innovation dans la mesure où la proximité permet de stimuler la circulation des informations et des compétences et permet la naissance de projets plus innovants. Pour Joëlle FOREST, l'idée sous-jacente des pôles de compétitivité est « de faire appel au patrimoine cognitif construit localement et d'institutionnaliser les relations souvent informelles dans le but de faire émerger une dynamique collective »<sup>664</sup>. Dans ce sens au-delà du PDR, la CCR appelle à promouvoir le partenariat stratégique régional public-privé. L'objectif pour la Commission est de « favoriser l'émergence et l'intégration des 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 »<sup>665</sup>. C'est d'ailleurs dans ce cadre que s'inscrit la réduction du nombre des régions en faveur de l'élargissement de leurs tailles. Dans le contexte de compétition économique internationale, la Commission estime que le Maroc aurait tout intérêt à éviter le maintien ou la démultiplication des régions à faible

---

<sup>662</sup> OUHEJJOU O. et SOSSI ALAOUI F-Z (2013) « Les pôles de compétitivité à l'ère de l'économie de la connaissance: une nouvelle perspective de développement économique au Maroc », Economics and Management of Networks Conference, Agadir du 21 au 23 novembre 2013.

<sup>663</sup> CIADT, 2007, Les pôles de compétitivité, <http://competitivite.gouv.fr>

<sup>664</sup> FOREST J. « La production de connaissance à l'ère des pôles de compétitivité », Innovations 2010/ (n°32), pp. 129-146 (p. 129).

<sup>665</sup> Rapport CCR/ Livre II, Opt. Cit. (p. 119).

capacité économique. C'est l'efficience qui est mise en avant comme nous l'avons déjà évoqué. Autrement dit, c'est la capacité des régions pour l'attractivité des investissements directs étrangers sur leurs territoires qui est soulevée<sup>666</sup>. Ceci remet en cause les systèmes actuels de planification et de gouvernance. S'agissant d'acteurs majeurs dans le processus de contractualisation et en corrélation avec leur mission en matière de définition de stratégies régionales et d'impulsion de la dynamique du développement territorial, les nouvelles régions sont appelées à « 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 la base des partenariats public-privé efficaces, mais aussi pour favoriser l'émergence et l'intégration des 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 »<sup>667</sup>. La compétitivité est devenue un élément clé de la régionalisation. A l'heure actuelle, l'introduction et la diffusion de l'innovation jouent un rôle important dans le développement économique (VASQUEZ-BARQUERO, 2007)<sup>668</sup>. Ici, l'innovation est prise dans le sens où elle a une dimension territorialisée. Autrement dit, l'innovation est considérée comme création d'un milieu et également comme fruit de l'inventivité des milieux (COURLET, 2007)<sup>669</sup>. C'est la nouvelle approche des milieux innovateurs (MI) développée au sein du Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI). Le milieu innovateur est défini comme étant « un ensemble territorialisé dans lequel des interactions entre agents économiques se développent par l'apprentissage qu'ils font des transactions multilatérales génératrices d'externalités spécifiques à l'innovation et par la convergence des

---

<sup>666</sup> Rapport CCR/ Livre II, Opt. Cit. (p. 157).

<sup>667</sup> Idem, (p.119).

<sup>668</sup>VASQUEZ-BARQUERO A. (2007) « Développement endogène: points analytique et politique » dans LAPEZE J. « Apport de l'approche territoriale.. », Opt. Cit. pp. 67-91 (p. 73).

<sup>669</sup>COURLET C. (2007) « Développement économique et territoire » Dans LAPEZE J. (2007) « Apport de l'approche territoriale... », Opt. Cit. pp. 29-52 (p. 43).

apprentissages vers des formes de plus en plus performantes de la gestion en commun des ressources »<sup>670</sup>. Pour Marisol ESTEBAN et al<sup>671</sup>., c'est cette territorialisation de l'innovation et de la production de connaissances qui permet de transformer le contexte urbain et régional en élément décisif pour générer des avantages compétitifs des entreprises qui se construisent à partir de la connaissance et de l'innovation comme principaux facteurs de compétitivité de la nouvelle économie. Cette nouvelle approche appelle la région à devenir un élément clé de la globalisation à travers la mise en place au niveau régional d'un certain nombre d'éléments comme les infrastructures et tous les autres intrants pouvant constituer un appui pour les entreprises<sup>672</sup>. C'est l'un des volets sur lesquels portent les nouvelles compétences (propres, partagées et transférées) des conseils de régions en matière de développement économique. Mais aussi en matière d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, les SRAT fixent les choix relatifs aux équipements et aux grands services publics structurants ainsi que les domaines des projets à mettre en place sur le territoire de la région<sup>673</sup>. Il est également recommandé aux régions de promouvoir la coopération locale et notamment avec les communes. Il est utile de rappeler l'importance des compétences partagées qui peuvent faire l'objet de contractualisation entre les communes et l'Etat. Dans ce cadre, on évoque le développement de l'économie locale et la promotion de l'emploi ainsi que la prise des actes nécessaires pour promouvoir et encourager les investissements privés à travers la réalisation des infrastructures et des équipements et la contribution à la mise en place de zones d'activités économiques et l'amélioration des conditions de travail des entreprises<sup>674</sup>. La tendance actuelle dans le monde est liée à l'émergence des « *régions intelligentes* » ou « des « *régions apprenantes* » (ESTEBAN, 2007). Il ne s'agit pas d'un simple déplacement de la politique de formation et d'innovation du niveau national au niveau régional. Mais, il s'agit plutôt d'un processus qui

---

<sup>670</sup> MAILLAT D., QUEVIT M.; SENN L. (1993) "Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional", GREMI, EDES, Neuchâtel. (p. 6).

<sup>671</sup> ESTEBAN M, RODRIGUEZ A. et ALTUZARRA A. (2007) « Territoires intelligents, villes créatives : les clés du débat actuel » dans LAPEZE J. «Apport de l'approche territoriale.. », Opt. Cit. pp. 53-66 (p. 63).

<sup>672</sup> COURLET C. (2008) « L'économie territoriale », Opt. Cit. (p. 68).

<sup>673</sup> Article 89 de la loi 111-14.

<sup>674</sup> Article 87 de la loi 113-14.

appelle les régions à favoriser la proximité dont le rôle est très important (COURLET, 2008). Pour Frédéric CARLUER « *la région apprenante* » est définie comme étant « un système qui se caractérise avant tout par sa faculté à attirer les compétences les plus recherchées et à capter la rente informationnelle via son prestige et sa production scientifiques, sa richesse culturelle et ses aménités environnementales; par sa politique d'offre technologique offensive (mise à disposition de moyens techniques, organisation de forums, élaboration de programmes...) et par sa prise en considération du volet « demande » de l'apprentissage et de l'innovation (formations, expertises, mises en relation...) qui assure une flexibilité « productive » d'autant plus forte que sa base est à dominante immatérielle »<sup>675</sup>. Outre la dimension régionale de l'innovation, la question du rôle des espaces urbains doit être soulevée, et en particulier les métropoles, dans la dynamique régionale et le développement économique. Pour le Maroc, il est important de rappeler que le nouveau découpage régional, comme nous l'avons vu, est conçu pour une grande partie sur la base des pôles de croissance que constituent les grandes villes et métropoles. Celles-ci ont un poids important dans l'économie nationale comme locomotives de la croissance économique. Selon le CESE<sup>676</sup>, les métropoles marocaines contribuent à 83% de la valeur industrielle au niveau national. Et d'ajouter que 51% de la croissance nationale est imputable aux 9 métropoles avec une certaine dynamique pour les métropoles de Casablanca et Tanger. Au moment où l'on parle des « *villes créatives* », le CESE évoque l'importance du développement du potentiel de créativité, d'innovation et de valorisation du capital immatériel et culturel des villes<sup>677</sup>. Dans ce cadre, le constat est accablant. Selon le CESE, l'économie des villes marocaines est faiblement tournée vers l'innovation, la créativité et la recherche appliquée. En 2014, seulement 300 brevets résidents ont été déposés au Maroc dont à peine 50 ont été déposés par les entreprises. Ce qui classe de

---

<sup>675</sup> CARLUER F. « Réseaux d'entreprises et dynamiques territoriales: une analyse stratégique » Géographie, économie, Société Vol. 8 (2006) 193-214 (p.198)

<sup>676</sup> Rapport CESE « Réussir de la transition vers des villes durables », décembre 2017. (p. 10).

<sup>677</sup> Idem, (p. 15).

loin le Maroc derrière plusieurs pays émergents<sup>678</sup> et appelle à la nécessité de développer « le potentiel de créativité et de valorisation du capital immatériel et culturel des villes »<sup>679</sup>. Cette relation entre l'innovation et la ville, et en particulier les grandes agglomérations et les métropoles, nous amène à la notion de *clusty* (ou clustie) considéré comme un système productif urbain. Le *clusty* est défini par Frédéric GASCHET et Claude LACOUR comme étant « un système territorial urbain concernant généralement de grandes agglomérations, qui crée, capte, accumule, diffuse des économies de diversité, des pouvoir d'organisation et des réseaux, afin de développer sa compétitivité sur le plan international »<sup>680</sup>. Les auteurs partent du constat selon lequel, la ville comme le territoire particulier sur lequel et à partir duquel s'organisent les relations entre activités et réseaux, mais aussi comme un espace milieu et un espace urbain indispensable pour favoriser ou créer les économies d'agglomération (cf. première partie). D'où l'importance des interventions des collectivités territoriales. Dans les grandes villes la proximité dans toutes ses dimensions favorise la naissance des externalités dynamiques dont le rôle est important. Les externalités dynamiques, c'est-à-dire celles qui encouragent la croissance économique, apparaissent lorsque les activités s'agglomèrent en quelques lieux privilégiés. Il s'agit, en particulier, des externalités de l'information (*Knowledge spillovers*) qui résulteraient du transfert de connaissances entre les firmes agglomérées par le biais de réseaux informels de contact. Ces externalités dynamiques sont générées par la stabilisation de réseaux de collaboration entre les firmes et les institutions locales. Leur importance caractérise une logique de réseaux et de milieu qui constitue un des fondements de l'émergence des clusters au sein des espaces métropolitains (GASCHET et LACOUR, 2007, p. 719). Ici le rôle des collectivités territoriales est d'une importance capitale. En mettant sur place des infrastructures spécialisées ou en allégeant le coût de la recherche développement, les pouvoirs publics de proximité créent des externalités

---

<sup>678</sup> Ce chiffre, de 300 brevets, représente une moyenne de moins de 10 brevets par million d'habitants contre 24 au Brésil, 65 en Turquie ou la Pologne avec 124 brevets par million d'habitants.

<sup>679</sup> Rapport CESE (2017) " Réussir la transition...", Opt. Cit. (p. 15).

<sup>680</sup> GASCHET F. et LACOUR C.(2007) « Les systèmes productifs urbains : des clusters aux clusties », *Revue de l'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, pp. 707-729 (p. 718).

technologiques d'agglomération dont bénéficient les firmes résidant dans la localisation concernée. Dans le cadre de la nouvelle stratégie industrielle (plan Emergence), le Maroc est appelé à mieux prendre en compte le territoire et à adopter l'approche en termes de milieux. Cette stratégie devrait être inscrite dans une vision d'ensemble au-delà de la vision purement sectorielle de l'industrie qui remet en cause la réalisation des objectifs escomptés. Pour le CESE, « le Plan Emergence et les stratégies qui lui ont succédé, ont permis à des secteurs de se développer et de se positionner sur l'échiquier industriel national et mondial, ce qui a manqué et ce qui manque toujours au développement intégré et durable du secteur industriel, c'est encore la vision d'ensemble qui assure cohérence, articulation et amplification des résultats »<sup>681</sup>. D'autres recherches sur les différents secteurs industriels ont évoqué l'absence du territoire et par conséquent l'activation des effets de la proximité et les externalités qui en découlent. On cite à titre d'exemple l'industrie du textile-habillement. Youssef MOFLIH souligne que les politiques des pouvoirs publics et leur intervention économique ne peuvent trouver de sens qu'avec l'intégration du territoire. Il appelle les acteurs économiques à l'intégration de la variable territoriale dans les stratégies compétitives basées sur l'innovation et la créativité, d'une part, et d'autre part, à se servir de la proximité pour la production de l'innovation. Selon l'auteur, le secteur est caractérisé par des stratégies de compétitivité basées sur les avantages/coût, la faible consistance des réseaux territoriaux, la passivité de l'articulation locale globale et la faiblesse de la capacité de l'innovation<sup>682</sup>. C'est également le constat concernant les secteurs ciblés par le Plan Emergence. A titre d'exemple, Malika HATTAB-CHRISTMANN souligne que la dynamique d'agglomération observée autour du secteur de l'aéronautique à Casablanca, n'a pas permis de percevoir les économies de localisations qui seraient le fruit des proximités géographique et organisationnelle articulant les firmes de l'aéronautique. Pour l'auteur, « il semblerait que l'on est en présence d'une industrie en grande partie a-spatiale tournée essentiellement vers l'exploitation

---

<sup>681</sup> Rapport CESE / « Changement de paradigme pour une industrie dynamique au service d'un développement soutenu, inclusif et durable Auto-Saisine n°30/2017. (p. 55).

<sup>682</sup> MOFLIH Y. (2007) « SPL et compétitivité : le cas du textile-habillement dans la région casablancaise », dans LAPEZE J. « Apport de l'approche territoriale.... », Opt. Cit. pp.109-130 (p. 128).

d'avantages liés à la disponibilité d'une main d'œuvre bon marché »<sup>683</sup>. Elle note également qu'on est encore loin d'un territoire de l'aéronautique et d'une « atmosphère industrielle » en l'absence des externalités ou *spillovers* technologiques. Celles-ci nécessitent pour l'auteur que les firmes du secteur soient en capacité de densifier leurs échanges intra et interindustriels avec les autres secteurs locaux, autrement dit, « c'est la capacité de travailler ensemble et de coopérer dans des domaines connexes à leur activité qui définit un cluster aéronautique »<sup>684</sup>. Le même constat est également enregistré par Christophe ASSENS et Yoni ABITTAN qui ont travaillé sur le *Technopark* de Casablanca. Bien qu'il s'agisse de l'exemple marocain le plus emblématique dans le domaine des NTIC, les deux auteurs notent que « le *Technopark* de Casablanca s'apparente davantage à une communauté de pratique, une communauté de destin qu'à un pôle de compétitivité à la française »<sup>685</sup>. Pour les auteurs, certaines conditions ne sont pas réunies à l'image des universités et les écoles de commerce qui sont situées en dehors du *Technopark*. Ils montrent que la proximité géographique et la proximité organisationnelle y sont bien vérifiées pour les entreprises. Par contre ces dernières sont appelées à valoriser davantage la proximité cognitive<sup>686</sup> et les relations de coopération et de collaboration. A travers les exemples cités ici, on est face à des agglomérations d'entreprises en l'absence de coordination et de collaboration avec leur milieu. On est encore loin de la notion du cluster que PORTER (1990) définit « comme une concentration dans un territoire donné, d'entreprises et institutions interconnectées, dans certains cas en compétition, dans d'autres en coopération ». Pour réussir son intégration dans

---

<sup>683</sup>HATTAB-CHRISTMANN M. (2009) « Mutations dans l'industrie aéronautique française et nouvelles localisations au Maroc : vers l'émergence de nouveaux territoires de l'aéronautique », *Géographie, Economie, Société* (n°11), pp. 251-274 (p. 267).

<sup>684</sup> Idem, (p. 268).

<sup>685</sup>ASSENS Ch. et ABITTAN Y. « Networking et pôles de compétitivité : le cas du Technoparc de Casablanca », *Innovations* 2010/1 (n°11), pp. 157-180 (p. 174).

(Article disponible sur le lien suivant : <https://www.carin.info/revue-innovations-2010-1-page-157.htm>)

<sup>686</sup>Les auteurs citent la définition donnée par Depret et Hamdouch, (2004), selon ces derniers « la proximité cognitive renvoie à l'adhésion de différents acteurs à une même conception de l'innovation, au même paradigme (technologique et/ou organisationnel), aux mêmes routines, aux mêmes heuristiques, aux mêmes algorithmes de pensée, aux mêmes conventions, aux mêmes traditions, aux mêmes croyances, aux mêmes codes internes, aux mêmes langages et/ou aux mêmes procédures d'apprentissage, de délibération, de prise de décision et de gouvernance ». (Note de bas de page en page 165).

l'économie mondiale, la compétitivité et l'innovation sont à l'ordre du jour et le Maroc est appelé à mettre en place une nouvelle politique industrielle par le territoire. La politique des pôles de compétitivité et des clusters pourrait être considérée comme un point de départ pour une nouvelle politique industrielle territoriale<sup>687</sup>.

## EN GUISE DE CONCLUSION

Depuis plusieurs décennies, la décentralisation marocaine s'est trouvée cantonnée dans la sphère de la gestion du quotidien à travers la disposition des services publics locaux sans jamais pouvoir mettre en place une dynamique locale. Les inégalités territoriales et la persistance du phénomène de la pauvreté en témoignent. Au-delà de l'urgente péréquation régionale, les collectivités territoriales sont appelées à promouvoir la planification de long terme et la solidarité territoriale. L'émergence de la nouvelle démarche territoriale et de nouveaux acteurs invitent les collectivités décentralisées à jouer un rôle d'animateurs au niveau local et bénéficier des nouveaux dispositifs apportés par la nouvelle réforme pour instaurer une dynamique locale nécessaire à la création de richesses et d'emplois. Dans ce contexte les régions ont un rôle important à jouer pour mettre en place des projets de territoire (de type SPL, SYAL, Clusters ou pôles de compétitivité) mettant en avant les potentialités et les spécificités de chaque région. Les métropoles dont le poids est déjà important en matière de croissance économique devraient continuer à jouer le rôle de locomotives de développement régional et national.

---

<sup>687</sup>AMINE Rajae « Les clusters au Maroc : vers une nouvelle politique industrielle territoriale », *Marché et Organisations*, 2016/2 (n°26), pp. 93-120.

## CONCLUSION DU CHAPITRE III

Au Maroc, la question des inégalités territoriales entre les régions est inquiétante. L'enjeu est de taille pour les nouvelles régions. Il s'agit d'exprimer la volonté du Maroc pour marquer une rupture avec l'approche politique et administrative d'une décentralisation insuffisamment « ouverte sur les objectifs du développement territorial »<sup>688</sup>. La démarche territoriale est, certes, en pleine émergence. Cependant, le territoire demeure encore insuffisamment intégré dans les politiques publiques. Compte tenu du contexte de globalisation et les menaces qui en découlent, la nouvelle réforme territoriale a pour objectif de faire de la région la clef de la décentralisation. Ainsi, le découpage est conçu pour mettre en place un nouveau cadre territorial régional permettant de mieux « penser l'aménagement et le développement en prenant en compte la complexité des enjeux entre le local et le global »<sup>689</sup>. A l'heure de l'intelligence économique, il s'agit pour certaines régions à fort potentiel et aussi pour les métropoles de se mobilier dans le cadre de contractualisation avec l'Etat dans des projets pouvant intégrer la dimension de la mondialisation et de la compétitivité internationale. Ceci passe nécessairement par la promotion de l'innovation à travers une nouvelle politique industrielle mettant en avant les territoires. La persistance du phénomène de pauvreté qui touche de plus en plus les citoyens continue à creuser le fossé entre le milieu urbain et le monde rural. A ce titre, le Roi, a jugé les efforts du pays insuffisants et la situation du milieu rural reste encore désolante<sup>690</sup>. D'où l'urgence d'une politique de péréquation afin de résorber les déficits enregistrés dans les domaines sociaux. Mais, ce sont surtout les collectivités territoriales qui sont appelées à revoir leurs méthodes d'intervention à travers la planification stratégique et de long terme ainsi qu'à travers la promotion des solidarités territoriales. La mise en œuvre de la régionalisation avancée est devenue un grand défi pour l'Etat et les collectivités territoriales.

---

<sup>688</sup>LAPEZE J. (2014), Opt. Cit. (p. 103).

<sup>689</sup> Rapport CCR/ Livre II, Opt. Cit. (p. 154).

<sup>690</sup>Dans son Discours du 30 juillet 2015 à l'occasion de la fête du trône le Roi décrit « En dépit des progrès réalisés par notre pays, ce qui me désole, c'est cette situation de précarité que vivent certains de nos concitoyens dans les régions éloignées et enclavées, surtout les sommets de montagnes de l'Atlas et du Rif, les zones sahariennes arides et les oasis, ainsi que certains villages dans les plaines et sur les côtes »

**CHAPITRE IV**

**LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION  
AVANCEE : UN DEFI POUR L'ETAT ET LES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

## INTRODUCTION CHAPITRE IV

L'échec du modèle de développement, dont la persistance des inégalités et de la pauvreté sont les facettes les plus visibles, interpelle sur l'apport de la nouvelle réforme en matière de gouvernance, de développement économique et de la dynamique locale. Le Roi Mohamed VI a insisté sur la mise en œuvre pleine et entière de la régionalisation avancée pour apporter des réponses tangibles aux demandes sociales, aux attentes en développement qui s'expriment dans les différentes régions du Royaume. Entre la consécration constitutionnelle, l'aménagement des compétences et la prise en compte des inégalités par la nouvelle carte régionale, la nouvelle réforme met en avant les mécanismes d'intervention des collectivités territoriales. Pour le Maroc, la question de la gestion décentralisée du développement doit nécessairement passer par l'adoption d'une nouvelle vision de long terme. La question de la coopération entre les collectivités territoriales est également fondamentale. La nouvelle réforme insiste sur les deux mécanismes d'intervention des CT. Cependant, les insuffisances en matière de démocratie locale risquent de continuer à fragiliser l'ensemble des collectivités. Leur légitimité vis-à-vis des électeurs est un élément non négligeable pour l'émancipation de la décentralisation (Section I). Au-delà de cette faiblesse, la mise à disposition des moyens et la compensation des compétences locales ne doivent pas être négligées. C'est le noyau de l'action locale et de la pratique de la décentralisation (Section II).

## **SECTION I**

### **LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION AVANCEE, APPORTS ET LIMITES DE LA REFORME**

Face à cette situation marquée par le creusement des inégalités et la persistance de la pauvreté, la nouvelle réforme territoriale n'a pas négligé l'importance d'un nouvel effort pour une tentative de rééquilibrage entre les différentes régions. Au-delà de la consécration de la région comme nouvel échelon intermédiaire entre l'Etat et les autres collectivités territoriales, la péréquation régionale est devenue une urgence et les collectivités territoriales sont appelées à participer à cet effort national. La prise en compte du territoire est indispensable pour donner un nouvel élan à l'action publique. Dans ce cadre la coopération locale joue un rôle important. Cependant, celle-ci est loin d'être suffisante. Il est indispensable de marquer une rupture avec les actions du court terme pour promouvoir la planification stratégique. Bien que ces nouveaux mécanismes soient au cœur de la nouvelle réforme, force est de constater que l'action locale nécessite des collectivités territoriales fortes. Ceci dépend fortement de leur légitimité comme source du pouvoir local. La démocratie locale est fondamentale pour l'action des collectivités territoriales.

#### **PARAGRAPHE I**

#### **LE RENOUVEU DES MECANISMES D'INTEVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

La persistance des inégalités et de la pauvreté au Maroc impose certainement une intervention en urgence. Les dispositifs mis en œuvre pour assurer la mise à niveau sociale et régionale sont importants mais insuffisants en l'absence d'une activation de la décentralisation à travers une réelle implication des différentes collectivités territoriales. C'est la façon dont les collectivités interviennent qui nous intéresse ici. Dans ce cadre, la planification locale est indispensable et sa réussite est un enjeu capital.

#### **I- LA COOPERATION LOCALE ET SOLIDARITE TERRITORIALE**

L'insuffisance des moyens, à la fois financiers et humains, est l'un des facteurs qui nuisent à l'émancipation de la décentralisation. Face à la montée des

inégalités entre les différentes régions et face à l'ampleur des déficits socio-économiques, la mise à niveau régionale est devenue une urgence. Au-delà des dispositifs mis en place pour résorber ces déficits, les collectivités territoriales sont appelées à développer des partenariats et des coopérations entre elles afin de faire face à des problématiques qui leur sont communes. Concernant les communes, en nombre élevé, la coopération est un moyen pour faire face à l'émiettement communal. Pour l'ensemble des collectivités territoriales, la coopération locale est au centre des préoccupations de la gestion des affaires locales et des services publics locaux.

### **1- L'urgence d'une mise à niveau régionale**

Les disparités entre les régions du Maroc est un phénomène devenu structurel. Depuis l'indépendance, plusieurs politiques de planification ont été adoptées dans l'objectif d'apporter une dose d'équilibre entre les différentes composantes de l'espace national. Fort malheureusement, les déséquilibres ne font que s'accroître au fil des années. C'est le constat d'un échec des politiques de développement qui est aujourd'hui affiché y compris au plus haut sommet de l'Etat. Dans son discours devant les députés, le Roi Mohamed VI a dressé un bilan accablant. Le Roi souligne que malgré les progrès manifestes et reconnus mondialement « le modèle de développement national, s'avère aujourd'hui inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale »<sup>691</sup>. Ce constat d'échec n'exclut pas les politiques de décentralisation et de régionalisation depuis les années 1960. Vu l'ampleur du phénomène des inégalités, la question de rééquilibrage entre les différentes régions est urgente. Ainsi, et face à l'insuffisance de la péréquation financière, de nouveaux dispositifs sont introduits par la nouvelle réforme. On rappelle qu'un dispositif était déjà mis en place en parallèle avec l'érection de la région en collectivité locale il y a vingt ans. Il s'agit du « Fonds de Péréquation et de Développement Régional » dont l'objectif était de mettre en œuvre la solidarité interrégionale, de promouvoir le développement et de réduire les disparités régionales. La création du FPDR remonte à la loi régionale 47- 96,

---

<sup>691</sup>Discours royal du 13 octobre 2017.

mais il n'a jamais été activé. La persistance des inégalités territoriales et l'ampleur des déficits des services sociaux nécessitent une intervention en urgence. Dans un document récent le Haut Commissariat au Plan<sup>692</sup> propose une analyse en termes de développement régional. Le HCP a eu recours à plusieurs indicateurs. Parmi ces indicateurs on trouve l'indice de déficit socio-économique (IDSE)<sup>693</sup>. Les données du tableau suivant montrent qu'en 2017, le Maroc est appelé à combler un déficit socio-économique de 24.8% en matière d'accès des populations aux investissements dans les capacités humaines (santé et éducation), aux services sociaux et aux ressources (emplois). Et de rappeler que ce déficit a enregistré une baisse d'environ 40% par rapport à ce qui a été enregistré en 2001 (soit un déficit de 41,3%).

**Tableau n°13: Déficit socio-économique en % par dimension et région, 2017**

Région	Déficit à combler (en %)	Dimensions du déficit socio-économique en %				
		Education	Santé	Equipements sociaux	Emploi- niveau de vie	Total
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	24,7	60,1	14,8	9,8	15,4	100
Oriental	25,4	54	15	9,1	22	100
Fès-Meknès	26,8	55,7	14,8	6,9	22,5	100
Rabat-Salé-Kénitra	22,1	61,5	12,8	7,1	18,6	100
Béni Mellal-Khénifra	30,4	50,6	15,5	8,2	25,7	100
Casablanca-Settat	18,2	66,9	11,6	6,6	14,8	100
Marrakech-Safi	27,8	60,1	13,3	6,6	20	100
Darâa-Tafilelet	31,7	49,7	25,3	2,4	22,6	100
Souss-Massa	27,3	56,6	18	3,5	21,9	100
Régions Sud	20,1	59,9	18,1	5,8	16,2	100
<b>Total</b>	<b>24,8</b>	<b>58,1</b>	<b>15,4</b>	<b>6,7</b>	<b>19,7</b>	<b>100</b>

Source : HCP-2018.

<sup>692</sup> HCP « Le développement socio-économique régional : Niveau des disparités, 2001-2017 », Octobre 2018.

<sup>693</sup> Pour le HCP, il s'agit d'un indice qui synthétise 11 indicateurs illustrant cinq domaines : l'éducation-formation, la santé, l'infrastructure sociale, l'emploi et le niveau de vie, dont la pauvreté et la vulnérabilité économique. Ainsi structuré, cet indice permet de mesurer, pour chaque dimension socio-économique, le gap à combler dans un domaine donné pour atteindre la généralisation de l'accès à un service ou l'éradication d'un fléau social. L'IDSE constitue une mesure composite du développement social, humain et économique dans la mesure où il est corrélé à l'indice du développement humain, au PIB et à la consommation finale des ménages.

Ces données montrent que le déficit le plus important à combler est enregistré dans le domaine de l'éducation-formation avec 58,1% du total du déficit socio-économique (contre 48.4% en 2001), suivi de l'emploi et le niveau de vie avec 19.7% (20.8% en 2001) et la santé avec 15.4% (15.9% en 2001) et enfin les infrastructures de base avec seulement 6.7% soit deux fois moins que ce qui a été enregistré en 2001 (soit 14.9%). Le tableau n°13 montre également que 50% des régions enregistrent encore un déficit socio-économique à combler supérieur à la moyenne. Pour certaines régions ce déficit peut aller jusqu'à 31.7% comme c'est le cas pour la nouvelle région de Darâa-Tafilalet. On constate que les deux régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra, enregistrent un niveau global relativement bas, mais en matière d'éducation, ce sont celles-ci qui sont les plus concernées. C'est ainsi qu'une intervention est devenue urgente pour combler ces déficits. A la veille de la nouvelle réforme territoriale, la CCR a établi une quantification des besoins dans un certain nombre de domaines qui constituent essentiellement les champs de compétences des différentes collectivités territoriales.

**Tableau n°14: L'enveloppe nécessaire pour 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
<b>Total</b>	<b>127.8 MMDH</b>	<b>214.5 MMDH</b>

Source : Rapport de la CCR/Livre II (p. 108).

L'enveloppe budgétaire nécessaire varie entre 127,8 et 214,5 Milliards de dirhams et ce selon deux scénarios proposés par la Commission<sup>694</sup>.

<sup>694</sup>Selon le rapport de la CCR, le premier scénario, vise à ramener les indicateurs des régions retardataires dans les secteurs ciblés à la moyenne nationale. Le second scénario, quant à lui, est fondé sur une évaluation permettant, dans la mesure du possible, de réduire les déficits au niveau des trois secteurs, à savoir la Santé (la moyenne nationale du nombre d'habitants par établissement sanitaire), l'Education (la moyenne nationale du nombre d'élèves en âge de

Afin de résorber ces déficits, deux nouveaux dispositifs sont créés par la Constitution<sup>695</sup> sur proposition de la CCR. Il s'agit d'une part, du Fonds de mise à niveau sociale (FMNS)<sup>696</sup> et, d'autre part, le Fonds de Solidarité Interrégionale (FSI)<sup>697</sup>. Au-delà de ces deux Fonds, il est également important d'évoquer la mise à disposition de moyens financiers conséquents à travers le Fond de Développement Rural (FDR). Un plan royal envers le milieu rural est déjà annoncé<sup>698</sup>. Une somme de 50 milliards de dirhams est débloquée pour la période 2016-2022 et concernera environ 20800 projets. Le plan cible une population de 12 millions de citoyens vivant dans plus de 24 000 douars (villages). L'instauration des mécanismes de péréquation financière permettrait de concilier deux principes constitutionnels qui régissent désormais l'action des collectivités territoriales, en l'occurrence, l'égalité entre les collectivités territoriales et l'absence de tutelle entre elles ainsi que le principe de la libre administration. Deux principes déjà évoqués plus haut. Cette politique de péréquation est

---

scolarité par établissement scolaire) et les Infrastructures routières (proportion moyenne des routes non revêtues rapportées au total des routes dans chaque région).

<sup>695</sup>Article 142 de la constitution, Articles 229 à 236 de la loi 111-14.

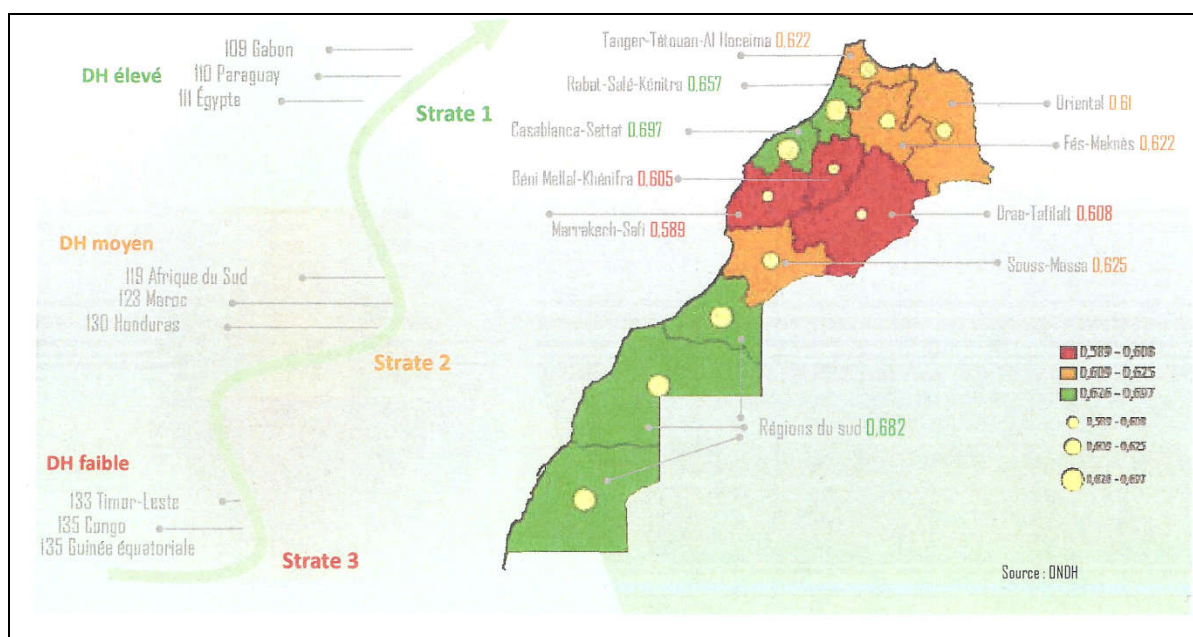
<sup>696</sup> Le fonds de mise à niveau sociale est créé pour une période déterminée et destiné à résorber les déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements. Les domaines visés sont: l'eau potable, l'habitat insalubre, la santé, l'éducation et enfin les réseaux routiers et de télécommunications. Le FMNS est mis sous la tutelle du chef du gouvernement qui en est l'ordonnateur des recettes et des dépenses. Les Walis de régions peuvent être désignés comme sous-ordonnateurs. Pour la réalisation des objectifs, un comité technique est créé au sein de chaque région et présidé par le Wali. Il est composé des gouverneurs des provinces de la région, des présidents des conseils provinciaux et des représentants des présidents de communes (un représentant pour chaque cinq communes) ainsi que les représentants des départements ministériels concernés. Le comité est chargé du diagnostic ainsi que de l'élaboration de programmes de mise à niveau sociale selon les priorités. Pour bénéficier du FMNS, un certain nombre de critères sont fixés. Il s'agit du niveau du PIB par habitant dans la région, la part de la population rurale, le volume des investissements de l'Etat et des établissements publics réalisés dans la région, le taux de vulnérabilité dans la région et la nature des projets soumis aux financements.

<sup>697</sup> En ce qui concerne, le fonds de solidarité interrégionale (FSI), son objectif est de réduire les disparités entre les régions à travers la répartition équitable des ressources. Il est sous la tutelle du ministre de l'intérieur qui en est l'ordonnateur des recettes et des dépenses. Pour bénéficier de ce fonds, un certain nombre de critères sont également fixés par décret<sup>697</sup>. Il s'agit de l'indice de développement humain, le PIB par habitant, le volume de la population inactive, le volume de la population rurale, le volume de la population vivant dans les banlieues urbaines ainsi que la nature des projets financés suivant les priorités des politiques publiques.

<sup>698</sup>Discours royal à l'occasion de la fête du trône du 30 juillet 2015.

nécessaire pour réduire les inégalités entre les territoires de plus en plus hétérogènes surtout après l'adoption d'un nouveau découpage régional.

**Carte n°5: Les disparités régionales en termes de l'IDH**



Source : Rapport sur le développement humain (ONDH, 2017).

A ce titre le CESE souligne que malgré les efforts accomplis par les pouvoirs publics, le phénomène des inégalités demeure encore frappant et persistant ayant pour conséquence le prolongement du déséquilibre qui a marqué le développement régional du Maroc. Selon le CESE, ce déséquilibre « connaît même un certain approfondissement du fait de la redéfinition des espaces géographiques délimitant les nouvelles régions »<sup>699</sup>. Ce constat est confirmé récemment par de nouveaux rapports sur les inégalités. Dans ce cadre, et pour se rendre compte de l'ampleur du phénomène, on peut citer les nouvelles données concernant le développement humain<sup>700</sup>. Ainsi en 2015, les écarts sociaux se sont creusés entre les milieux urbain et rural. Il est vrai que l'indice de développement humain (IDH) a enregistré une certaine évolution passant de 0.46 à 0.65 entre 1990 et 2015<sup>701</sup>. Mais, ceci reste encore insuffisant dans la mesure où le pays enregistre encore un retard énorme par rapport aux pays voisins. Selon le

<sup>699</sup>Rapport du CESE « Exigence de la régionalisation et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016 Opt. Cit. (p. 55).

<sup>700</sup> Rapport sur le développement humain « Inégalités et développement humain : contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc », (Synthèse), ONDH (2017).

<sup>701</sup> Rapport sur le développement humain « Inégalités et développement humain : contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc », (Synthèse), ONDH (2017).

rapport du PNUD, cet indice place le Royaume, en 2015, à la 123<sup>ème</sup> position derrière des pays comme la Palestine (114°) ou l'Irak (121°) et très loin derrière des pays voisins comme la Tunisie (97°) ou l'Algérie (83°). Selon les données de l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH), le Maroc enregistre, dans le développement humain, un retard de 53 ans et de 48 ans respectivement par rapport à la France et l'Espagne même si le Royaume est en avance d'environ 25 ans par rapport à l'Afrique subsaharienne<sup>702</sup>.

Les données de l'ONDH révèlent de grandes disparités entre les différents territoires. Ainsi, avec un IDH de 0.714, les zones urbaines ont atteint le niveau de développement des pays à développement humain élevé au moment où ce même indice maintient les zones rurales au niveau des pays à développement humain faible. Concernant la nouvelle carte régionale, le rapport distingue entre trois strates de régions (carte n°5). D'un côté, les trois régions du Sud, Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kenitra sont les régions les plus avancées en ce qui concerne le développement humain. Celles-ci se comparent à des niveaux de développement humain élevé. De l'autre côté, on trouve les régions les moins développées à savoir celles de Darâa-Tafilalet, Marrakech-Safi et Béni Mellel-Khénifra qui sont au niveau des pays à développement faible tels que le Congo ou la Guinée équatoriale. Ce sont ces régions qui sont les plus déficitaires en éducation, santé et cohésion sociale. Entre les deux groupes, les autres régions de Fès-Meknès, de Souss-Massa, de l'Oriental et de Tanger-Tétouan-Al-Hoceima constituent une strate intermédiaire où le niveau de développement humain oscille autour de la moyenne nationale. Ce sont justement ces disparités qui justifient la péréquation régionale en urgence. Cette politique de péréquation vient s'ajouter aux différents programmes déjà en place dans le cadre des politiques sectorielles. Il s'agit aussi, au delà de ces programmes, de l'INDH dont la troisième phase (2019-2023) vient d'être lancée. La question des inégalités territoriales et sociales concerne en premier lieu tous les domaines visés par les compétences des collectivités territoriales. Celles-ci devraient mutualiser leurs efforts pour répondre aux besoins des citoyens. Ceci est d'autant plus important si on admet que les collectivités territoriales sont considérées comme le maillon

---

<sup>702</sup> Idem, (p. 16).

faible en matière de réalisation des objectifs de développement durable (ODD) comme le note un rapport récent de la Cour des Comptes<sup>703</sup>. D'où l'importance de rappeler leur rôle en matière de développement économique et social avant de se pencher sur les mécanismes d'intervention visant une meilleure efficacité dans leur action.

## **2- La coopération des CT comme forme de gouvernance de l'action locale**

La coopération locale au Maroc, et notamment entre les communes, n'est pas un élément nouveau. La charte de 1976 avait déjà évoqué la possibilité pour les communes de créer des formes de coopération sous la dénomination des « syndicats de communes » pour la réalisation d'une œuvre commune ou de services à caractère intercommunal<sup>704</sup>. De son côté la charte de 2002, n'a pas négligé l'importance de la coopération entre les communes qu'elles soient urbaines ou rurales. Celles-ci peuvent « conclure entre elles ou avec d'autres collectivités locales des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet d'intérêt commun, ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé »<sup>705</sup>. Quant aux formes de coopération, la charte communale avait prévu, pour les communes urbaines et rurales, la constitution « de groupements de communes ou de collectivités locales pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'intérêt général du groupement »<sup>706</sup>. Malgré ces dispositifs, la coopération entre les communes reste encore limitée mais elle est entrain de se développer<sup>707</sup>. Hormis les grandes villes où des formes d'organisation ont été adoptées, suite à la législation, telles la communauté urbaine ou récemment l'unité de la ville, les autres communes et surtout les communes rurales peinent toujours à mettre en place des structures de coopération malgré le manque de moyens dont elles souffrent d'une part et l'ampleur des déficits en termes de services publics d'autre part. La nouvelle

---

<sup>703</sup> Cour des Comptes « L'état de préparation du Maroc pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable 2015-2030 ». Rapport thématique, Janvier 2019.

<sup>704</sup> Article 54 et suite, Charte communale de 1976. Opt. Cit.

<sup>705</sup> Article 78 et suite, Charte communale de 2002, Opt. Cit.

<sup>706</sup> Idem, article 79.

<sup>707</sup> A la veille de la nouvelle réforme territoriale, le Royaume compte seulement 173 groupements de communes contre seulement deux groupements en 1980 (source : Collectivités locales en chiffres, DGCL, 2015).

réforme territoriale, de son côté a reconduit les mécanismes de coopération des communes entre elles et entre celles-ci et les autres collectivités territoriales à savoir la région et la préfecture ou la province<sup>708</sup>. Contrairement à plusieurs pays, l'adoption d'une régionalisation élargie au Maroc n'a pas entraîné une baisse du nombre de communes. La plupart des pays européens ayant adopté le choix de la régionalisation ont diminué de manière significative, durant les 50 dernières années, le nombre de communes dans l'objectif d'améliorer leur efficacité. Ainsi, on note une baisse de -79% au Royaume-Uni, -75% en Belgique et -41% en Allemagne<sup>709</sup>. A noter que la France, quant à elle, est une exception malgré l'adoption des mesures en faveur de la diminution des communes<sup>710</sup>.

A défaut de réduire le nombre de communes, le développement des intercommunalités est devenu une nécessité devant l'augmentation des besoins et la médiocrité des moyens. Il est question d'inciter les communes à mutualiser leurs moyens pour une meilleure efficacité de leur action. C'est dans ce cadre que les collectivités préfectorales et provinciales sont désormais chargées à l'intérieur de leurs ressorts territoriaux des missions de promotion de développement social. Il s'agit aussi du renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes sises sur leurs territoires<sup>711</sup>. Il s'agit, certes, d'une nouveauté dans les textes. Mais, il faut souligner qu'il y a une certaine ambiguïté puisque le texte de loi parle de manière générale et donne une définition remarquablement réductrice à la mutualité. Selon les termes du texte, la préfecture ou la province est appelée à « mettre en œuvre le principe de mutualité entre les communes à travers la réalisation d'actions, l'offre de prestations et la réalisation de projets ou d'activités en relation principalement avec le développement social dans le milieu rural »<sup>712</sup>. Devant cette vision limitée, les communes sont appelées à prendre des initiatives elles mêmes afin de mutualiser leurs moyens pour faire face à leurs besoins communs. Outre cette insuffisance, la réussite des préfectures et des provinces en matière de promotion

---

<sup>708</sup> Article 141 et suite de la loi 113-14.

<sup>709</sup> Chiffres cités par les sénateurs MANABLE Ch. et GATEL F. «Les communes nouvelles, histoires d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite », Rapport d'information du Sénat Français (n°563 / 2015-2016 ; p. 9).

<sup>710</sup> Il s'agit notamment de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 dite « Loi MARCELLIN ». Opt. Cit.

<sup>711</sup> Article n°78 de la loi 112-14.

<sup>712</sup> Idem.

de solidarité territoriale dépend aussi de l'étendue de certaines d'entre elles ainsi que de la nature et la proportion des communes rurales qui les composent. Le mode d'élection indirecte des conseils préfectoraux et provinciaux pourrait avoir une incidence sur les décisions concernant la localisation et la réalisation de leurs projets qui pourraient être soumis à des calculs purement électoralistes. La question de solidarité territoriale pourrait être source de tensions entre les différents élus. C'est le cas par exemple en France. Dans ce cadre, le Sénat recommande que « l'affirmation des départements face aux grandes régions passe incontestablement par une définition plus précise de leur vocation en matière de solidarité territoriale. L'imprécision de cette compétence est parfois à l'origine de tensions entre élus locaux, notamment départementaux et régionaux, les seconds estimant qu'elle empiète sur leur compétence en matière d'aménagement du territoire »<sup>713</sup>.

Afin d'encourager la mutualisation en matière de gestion des services publics, il est également possible de créer des Etablissements de Coopération Intercommunale (ECI)<sup>714</sup> entre les communes liées territorialement pour l'exercice des missions des principaux services publics faisant partie de leurs compétences ainsi que toute activité dont l'intérêt est commun<sup>715</sup>. Etant donnée la faiblesse des moyens des collectivités communales, les ECI constituent une opportunité pour faire face aux besoins croissants en matière de services publics communaux. Toutefois, il est important de souligner que la culture de mutualisation reste encore très faible et la grande partie des communes sont repliées sur elles même. Ce qui n'est pas sans incidence sur l'offre des communes en matière des services publics de proximité dont elles sont chargées. Même en cas de délégation des services, les communes sont appelées à recourir à la mutualisation et à l'intercommunalité pour une meilleure efficacité. Dans ce cadre, la Cour des Comptes avait déjà souligné que la gestion déléguée se trouve

---

<sup>713</sup> «Laisser respirer les territoires », Rapport du Sénat n° 485, Opt. Cit. ( p. 38).

<sup>714</sup> Article 133 à 140 de la loi 113-14.

<sup>715</sup> Leurs missions concernent notamment, le transport en commun et l'élaboration des plans de déplacements, le traitement des déchets, l'hygiène et la salubrité, l'assainissement liquide et traitements des eaux usées, la distribution d'eau potable et d'électricité et l'entretien des voies publiques communales. Les ECI peuvent être également chargés de toutes activités qui présentent un intérêt commun comme la création et la gestion des services, des équipements sportifs, culturels et de loisirs, les voies publiques, des zones d'activités économiques et industrielles.

handicapée par une vision principalement locale qui ne prend pas suffisamment en compte la dimension intercommunale voire même régionale<sup>716</sup>. A l'instar de la commune, ces dispositifs concernent également les autres collectivités territoriales. C'est le cas des « groupements des préfectures et provinces »<sup>717</sup> ou « groupements de régions »<sup>718</sup>. Ces groupements concernent les collectivités de même catégorie. Ils ont pour objectif la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service d'intérêt commun pour les membres du groupement. Outre ces relations de coopération horizontale, une autre forme de coopération qui peut être à la fois horizontale et verticale existe. Il s'agit des « groupements de collectivités territoriales » qui peuvent être constitués entre la ou (les) commune (s) et la (les) préfecture (s), la (les) province (s) ainsi que la (les) région (s) dans l'objectif de réaliser une œuvre commune ou gérer un service d'intérêt général pour le groupement composé de plusieurs collectivités de catégorie différente<sup>719</sup>. Pour une meilleure gouvernance et gestion des services publics à caractère industriel ou commercial, les « sociétés de développement »<sup>720</sup> prévues par les textes sont d'une importance capitale pour assurer l'exercice de ce type d'activités ou la gestion d'un service public relevant du champ de compétences des collectivités territoriales ou de leurs groupements. En général, c'est la solidarité territoriale qui est recherchée. On rappelle ici que selon la nouvelle Constitution (art. 136), la coopération et la solidarité sont, à l'instar de la libre administration, des principes sur lesquels repose l'organisation régionale et territoriale du Royaume. Il s'agit d'un élément très important pour la résorption des déficits enregistrés particulièrement dans le domaine social. C'est ainsi que le CESE souligne que « sur les questions sociales, la solidarité territoriale doit être effective en considérant ce domaine comme étant une « compétence générale et horizontale » où aucun effort et initiative ne doit être épargné sous prétexte d'une

---

<sup>716</sup> Cours des Comptes, Rapport sur la DSP, Opt. Cit. (p. 9).

<sup>717</sup> Articles 125 à 131 de la loi 112-14.

<sup>718</sup> Articles 148 à 153 de la loi 111-14.

<sup>719</sup> Articles 141 à 148 de la loi 113-14 pour les communes, articles 132 à 139 de la loi 112-14 pour les préfectures et provinces et les articles 154 à 161 de la loi 111-14 pour les régions.

<sup>720</sup> Pour les communes, il s'agit des sociétés de développement local (article 130 à 132 de la loi 113-14). Cette possibilité est également étendue aux préfectures et provinces à travers la création des « société de développement » (article 122 et suite de la loi 112-14) ainsi qu'aux régions à travers la création des « sociétés de développement régional » (article 145 et suite de la loi 111-14).

interprétation restrictive du partage des compétences »<sup>721</sup>. Tous ces éléments montrent à quel point, la nouvelle réforme insiste sur la solidarité et la mutualisation des moyens entre les collectivités décentralisées. Certes, ceci est nécessité pour la première fois par la loi constitutionnelle<sup>722</sup>, cependant il est important de souligner que les communes rurales ont encore du mal à mutualiser leurs efforts alors que celles-ci enregistrent, malgré les efforts, un retard conséquent en matière des services publics locaux. Pour palier à cette difficulté, la nouvelle réforme marque une rupture avec le passé. C'est désormais au niveau des collectivités préfectorales et provinciales que se joue l'avenir de la coopération et la solidarité entre les communes rurales. Les textes relatifs aux compétences préfectorales et provinciales ont repris l'essentiel des propositions faites par la commission consultative sur la régionalisation qui recommande de « leur réserver des compétences visant à institutionnaliser l'intercommunalité dans des activités particulières, par souci d'optimisation et dans un esprit de mutualisation [...] et d'en faire des relais opérationnels, par rapport aux conseils régionaux, dans le cadre des programmes régionaux définis par ceux-ci »<sup>723</sup>. Faire de l'échelon préfectoral et provincial, un espace de solidarité et de cohérence de l'action publique locale demeure un pas qui n'est pas négligeable. Ceci est d'autant plus vrai si on admet la libre administration, la reconnaissance du pouvoir exécutif et l'octroi des moyens financiers nécessaires aux conseils préfectoraux et provinciaux. Mais, tout dépend de leur capacité à mobiliser. Les dispositifs liés à la coopération locale s'inscrivent dans l'objectif de l'efficacité de l'action publique. Cependant, il est important de souligner que la coopération telle qu'elle est conçue se limite souvent à la gestion des services publics. C'est ce qu'on peut remarquer dans les grandes villes où les sociétés de développement local se limitent à la gestion des services comme les déchets, l'eau potable et l'assainissement, les transports en commun... Souvent ces mêmes services font l'objet d'une délégation au secteur privé. La coopération locale devrait être inscrite dans une vision d'ensemble en prenant en compte les territoires en vue

---

<sup>721</sup> CESE, Rapport « Régionalisation et politiques sectorielles... » Opt. Cit. (p. 75).

<sup>722</sup> Article 144 de la loi constitutionnelle.

<sup>723</sup> CCR, « Rapport sur la régionalisation avancée/Livre II : Aspects institutionnels », Opt. Cit. (p. 35).

de favoriser leur dynamique. Ceci est notamment important pour les communes rurales pour la création des systèmes de production locaux ou encore les systèmes agroalimentaires localisés. Ceci est d'autant plus important si on admet que les spécificités de certains territoires et leur faible prise en compte par les découpages administratifs. Dans ce cadre on peut bien remarquer que la création des ECI, comme forme la plus activée de coopération, concerne les communes liées territorialement<sup>724</sup>. Cette formulation manque de précision et pourrait signifier qu'il s'agit des communes appartenant à la même circonscription administrative, tels les caïdats, cercles ou provinces. Ce qui constituerait une réelle limite au développement des coopérations horizontales entre les communes. Autrement dit, le découpage administratif, notamment des provinces, et par conséquent le découpage des régions, ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités locales<sup>725</sup>. Même en cas de liaison territoriale, la coopération locale entre les communes a toujours du mal à se mettre en place puisque les acteurs, notamment politiques, n'ont pas la même vision du développement et chacun préfère se confiner dans son périmètre sans aucune vision stratégique ou projection de long terme. En ce qui concerne les conseils provinciaux, appelés à promouvoir l'intercommunalité, la pratique montre qu'ils sont encore loin d'être à la hauteur de cette nouvelle tâche. Ils ne font que reproduire l'expérience communale durant toutes ces dernières années. C'est la démarche projets qui l'emporte au détriment de la démarche territoriale. A cela, il faut ajouter le maintien du suffrage indirect pour l'élection de ces conseils qui aurait tendance à amener les élus à satisfaire leurs électeurs-élus dans les communes plutôt qu'à chercher à avoir une vision globale du territoire de la province et de son développement<sup>726</sup>. En ce qui concerne les coopérations

---

<sup>724</sup> Article 133 à 140 de la loi 113-14.

<sup>725</sup> A titre d'exemple, le territoire qualifié de pays de Safran dans l'Anti-Atlas regroupe plusieurs communes qui ont les mêmes spécificités locales et qui pourraient faire l'objet d'une coopération susceptible d'apporter une dynamique pour l'ensemble du territoire. Cependant, les communes sont réparties sur deux provinces à savoir Ouarzazate et Taroudant au sein de l'ancienne région Souss-Massa-Draa. Après le nouveau découpage régional, les communes concernées sont désormais réparties sur deux régions. Ce qui encore plus la coopération plus difficile.

<sup>726</sup> A travers notre analyse du Programme de développement de la province de Taroudant, on remarque que la plupart des projets ne sont que des actions concernant des villages dont personne ne connaît précisément la localisation. A titre d'exemple on y trouve une dizaine de puits à creuser dans le domaine de l'eau potable, quelques kilomètres de routes pour le désenclavement du monde rural.... Ceci montre une certaine incapacité à mettre en place de vrais

verticales, là aussi on constate que les conseils de différentes catégories de CT se lancent dans une logique de compétition et de concurrence plutôt qu'une logique de coopération et de cohérence. Et dans la plupart des cas dans des projets qui n'ont aucune dynamique à générer<sup>727</sup>. L'action des uns et des autres est marquée par une certaine rivalité plutôt qu'une coopération. Certes la solidarité territoriale est au cœur de la régionalisation avancée comme l'atteste la Constitution. Cette solidarité qui incite les collectivités à coopérer est un élément important en matière de gouvernance de l'action locale. Cependant, elle reste très limitée si elle ne débouche pas sur une dynamique d'acteurs. A côté de ces dispositifs, la gouvernance de l'action publique locale nécessite d'autres mécanismes d'intervention des CT. Il s'agit de la planification locale pouvant inscrire l'action des CT dans une logique de long terme.

## **II- LA PLANIFICATION LOCALE**

La nouvelle réforme insiste sur la planification comme moyen pour la mise en œuvre des compétences locales. A l'instar des plans d'action prévus pour les communes, les différentes collectivités, quelle que soit leur catégorie, sont dans l'obligation de mettre en place au cours de la première année du mandat électoral un plan d'action ou programme de développement et œuvrer à son suivi, à son actualisation et son évaluation. L'enjeu est maintenant de réussir la planification locale pour en faire un moyen efficace pour une meilleure territorialisation des politiques publiques.

### **1- La planification stratégique, une nécessité**

A travers l'évolution de la décentralisation au Maroc, il est indispensable de soulever un élément essentiel. Il s'agit de l'absence de vision stratégique et de long terme. Plusieurs auteurs évoquent cette faiblesse qui marque l'action

---

projets pour dynamiser les territoires. Pire encore si on constate que le conseil se désengage de certaines compétences propres comme le transport scolaire qui constitue un réel fardeau pour les communes rurales alors qu'il ne s'agit même de leur compétence. Ce qui remet en cause les principes évoqués plus haut, à savoir la libre administration, la non tutelle entre CT ou encore la subsidiarité.

<sup>727</sup>Dans ce cadre on peut citer le domaine de l'eau potable en milieu rural. Nous avons analysé le plan d'action de la commune d'Agadir Melloul dans la province de Taroudant. Au moment où le PAC est centré à 80% sur le domaine de l'eau potable, on constate l'absence de synergie entre les interventions de la commune d'une part, et d'autre part, du conseil provincial et du conseils régional qui ont tous les deux programmé des actions dans le territoire de la commune sans aucune concertation avec celle-ci.

publique locale. Ainsi, Tarik ZAIR parle de la méconnaissance de la démarche stratégique et l'absence de l'esprit stratégique des collectivités décentralisées<sup>728</sup> ainsi que l'absence de la culture du long terme en matière de conception des politiques économiques décentralisées<sup>729</sup>. Ce constat est également mis en avant par les institutions publiques. Dans son rapport sur la régionalisation avancée, le Conseil Economique, Social et Environnemental, a souligné avec force que « l'absence de visions stratégiques intégrées et de hiérarchisation des priorités » sont les premiers responsables de la fragmentation et la non complémentarité des actions sur le terrain. D'où la remise en cause de « l'optimisation de l'impact des politiques publiques sur les populations et les territoires »<sup>730</sup>. La planification stratégique locale au Maroc avait fait l'objet d'une attention particulière à la veille des élections communales de 2009 et surtout avec l'adoption de la loi n°17-08 du 18 février 2009<sup>731</sup>. Il est cependant important de souligner que la planification est déjà évoquée dans les textes depuis la fameuse charte communale de 1976. Ce texte avait attribué au Conseil Communal la tâche de définir « le plan de développement économique et social de la commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national »<sup>732</sup>. Malgré cette évolution importante, le texte lui-même, réduit la planification communale à un simple programme d'équipement de la collectivité compte tenu de ses moyens propres<sup>733</sup>. La réforme actuelle a veillé à la reconduite de ce dispositif sous la dénomination de Plans d'Action Communaux (PAC). Ce dernier est défini comme étant « le document de référence qui sert à la programmation des projets et des actions prioritaires dont la réalisation est programmée ou prévue sur le territoire de la commune, en vue de fournir, aux citoyennes et citoyens, des services de proximité. [...] Le plan d'action de la commune fixe les priorités de développement de la commune et veille à assurer la cohérence et la convergence avec les orientations du programme du développement régional et

---

<sup>728</sup>ZAIR T. (2007), Opt. Cit. (p. 382).

<sup>729</sup> Idem (p. 383).

<sup>730</sup> Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation Et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Opt. Cit. (p.67).

<sup>731</sup> Dahir n°1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n°17-08 modifiant et complétant la loi n°78-00 portant charte communale (B.O. N°5714 du 5 mars 2009, page 331).

<sup>732</sup> Article 30 de la charte communale de 1976 (Dahir portant loi n° 1-76-583). Opt. Cit.

<sup>733</sup> Idem.

du programme de développement de la préfecture ou de la province »<sup>734</sup>. Selon la nouvelle loi organique 113-14 (Article 78), toutes les communes sont appelées à mettre en place un plan d'action pour les six ans du mandat communal. Celui-ci « est établi au plus tard au cours de la première année du mandat du conseil, en cohérence avec les orientations du programme de développement régional suivant une démarche participative et en coordination avec le gouverneur de la préfecture ou de la province ou son intérimaire, en sa qualité de chargé de la coordination des activités des services déconcentrés de l'administration centrale. Le plan d'action de la commune doit comporter un diagnostic mettant en évidence les besoins et les potentialités de la commune, une identification de ses priorités et une évaluation de ses ressources et dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années et doit prendre en considération l'approche genre »<sup>735</sup>. Dans les mêmes conditions, les préfectures et les provinces élaborent également leurs programmes de développement<sup>736</sup>. Ce dernier est également défini dans les mêmes termes que le PAC et il a pour objectif d'assurer « la promotion du développement social, notamment dans le milieu rural et les zones urbaines »<sup>737</sup>. Le PDPP fixe les priorités de développement de la préfecture ou de la province. Il « accompagne les politiques et les stratégies de l'Etat en ce qui concerne la mise en place des équipements et des services de base, du développement social dans le milieu rural et de la lutte contre l'exclusion et la précarité dans les différents secteurs sociaux ». Il s'agit également de veiller à assurer la cohérence et la convergence avec les orientations du programme du développement régional et d'intégrer la dimension environnementale pour assurer le développement durable<sup>738</sup>. La région est également invitée à procéder de la même manière pour mettre en place son programme de développement régional<sup>739</sup>. Le PDR est aussi

---

<sup>734</sup> Décret n°2-16-301 (du 29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. B.O. n°6562 du 20/04/2017 (p. 396).

<sup>735</sup> Article 78 de la loi n°113-14.

<sup>736</sup> Article 80 de la loi n°112-14.

<sup>737</sup> Décret n°2-16-300 (du 29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du programme de développement de la préfecture ou de la province, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. B.O. n°6562 du 20/04/2017 (p. 394).

<sup>738</sup> Idem, (Article 3)..

<sup>739</sup> Article 83 de la loi n° 111-14.

défini dans les mêmes termes comme étant « un document de référence qui sert à la programmation des projets et des actions dont la réalisation est programmée ou prévue sur le territoire de la région, en vue de promouvoir le développement intégré et durable intéressant, en particulier, l'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial de la région et le renforcement de sa compétitivité économique »<sup>740</sup>. Outre la fixation des priorités de développement de la région et l'intégration de la dimension environnementale, le PDR accompagne les orientations stratégiques de la politique de l'Etat et veille à leur déclinaison au niveau régional tout en y intégrant les orientations du schéma régional de l'aménagement du territoire<sup>741</sup>. Chaque collectivité, sous la supervision de son président, élabore son plan d'action ou son programme de développement et assure son suivi, son actualisation et son évaluation. Ces mesures introduites par la nouvelle réforme sont d'une grande importance et pourraient contribuer à assurer une meilleure cohérence aux multiples interventions en matière d'action locale. Elles contribuent à la clarification du rôle des collectivités territoriales. La planification au niveau communal n'est pas un élément nouveau, mais au niveau des préfectures et des provinces ceci constitue une grande nouveauté qui s'ajoute au choix de l'échelon régional comme locomotive de développement économique et social comme nous l'avons déjà vu auparavant. Ceci est d'autant plus important si on admet l'objectif essentiel de la planification au niveau préfectoral et provincial qui insiste sur la cohérence et la convergence avec les PDR, qui à leur tour sont invités à accompagner les stratégies de l'Etat. Toutefois, il est intéressant de rappeler que la planification au niveau régional existe déjà dans les textes. Avant même d'avoir le statut de collectivité locale, la région avait été conçue au Maroc pour la planification économique. Le Dahir du 16 juin 1971 précise dans son article 2 que « la région constitue un cadre d'action économique dans lequel les études seront entreprises et des programmes réalisés en vue d'un développement harmonieux et équilibré des différentes parties du Royaume ». Dans le cadre de la régionalisation, la planification régionale vise à assurer une

---

<sup>740</sup> Décret n°2-16-299 (du 29 juin 2016) fixant la procédure d'élaboration du programme de développement de la région, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration. B.O. n°6562 du 20/04/2017 (p. 392).

<sup>741</sup> Idem, (Article 3).

certainne cohérence de l'action publique au niveau local et soulève également la question de la bonne gouvernance du développement local. C'est dans cette perspective d'instauration de la vision stratégique que s'inscrit l'élaboration du nouveau modèle de développement des provinces du Sud à travers un diagnostic territorial visant à rétablir « des impératifs de durabilité » afin de corriger la stratégie du court terme qui consiste à répondre à des besoins conjoncturels<sup>742</sup>. Un modèle de développement dont l'élaboration et la mise en œuvre nécessitent la décentralisation des décisions au niveau régional qui doit s'incarner dans un dispositif institutionnel mettant en œuvre la régionalisation avancée »<sup>743</sup>.

Afin de permettre la mise en place de cette planification à long terme, il ne faut pas négliger l'importance de la programmation budgétaire. A propos de l'INDH, ce qui est d'ailleurs valable pour les autres programmes et interventions des autres acteurs, le CESE note que « la différence de logique d'intervention et la non harmonisation des outils de planification programmatique et budgétaire rendent très difficile la planification pluriannuelle »<sup>744</sup>. Ainsi, ces questions d'harmonisation et de financements sont au cœur de cette réforme. C'est ainsi que l'ensemble des lois organiques évoquent la programmation budgétaire triennale. De son côté la nouvelle loi organique des finances<sup>745</sup> impose, à partir de 2017, la ventilation des crédits par régions. Mais ces innovations, certes importantes, sont loin d'être suffisantes et cette ventilation « ne peut à elle seule constituer un facteur déterminant ni un indicateur crédible du niveau d'intégration des programmes et projets ayant un caractère régional et local et infléchir les visions cloisonnées et centralisatrices des départements ministériels pour la conception et la mise en œuvre de leurs programmes et actions »<sup>746</sup>. Cette faiblesse en matière de programmation budgétaire, évoquée par le CESE, est liée au fait que celle-ci ne fait que « consacrer la même approche sectorielle restrictive

---

<sup>742</sup>« Nouveau modèle de développement pour les provinces de Sud » Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, Octobre 2013 (p. 20).

<sup>743</sup> Idem, (p. 57).

<sup>744</sup> CESE, Saisine 2/2013. Opt. Cit. (p. 32).

<sup>745</sup> Dahir n° 1-15-62 du 2 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances (B.O. n° 6370 du 18 juillet 2015, page 3105).

<sup>746</sup>Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation Et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Opt. Cit. (p.68).

qui prévaut jusqu'à présent »<sup>747</sup>. Le Conseil cite la définition donnée au programme par l'article 39 de la nouvelle loi organique des finances (LOF). Et c'est d'ailleurs ce que nous avons pu constater pour l'ensemble des lois organiques relatives aux collectivités territoriales<sup>748</sup>. Celles-ci, à l'instar de la LOF, définissent le programme comme étant «un ensemble de projets ou d'actions relevant d'un même département ministériel ou d'une institution et auquel sont associés des objectifs... ». Compte tenu de cette définition « l'allocation des crédits continuera donc à être effectuée par programmes et actions d'un même département sans se préoccuper des besoins en crédits complémentaires que nécessitera ce programme ou action si la conception et la dotation des moyens budgétaires procédaient d'une approche globale et intégrée à l'amont »<sup>749</sup>. Certes, la planification est devenue une nécessité pour toutes les catégories des collectivités territoriales. La question de sa mise en œuvre occupe une importance capitale. Cependant, l'introduction de la planification à travers les plans d'action communaux (PAC) pour les communes ou à travers les plans de développement pour les régions ainsi que les préfetures et les provinces ne peut être d'une grande utilité que si celle-ci est accompagnée de mesures nécessaires pour son efficacité. L'introduction du suivi de ces plans, leur actualisation et leur évaluation revêt une importance capitale afin d'éviter les échecs. La planification locale se heurte cependant à plusieurs obstacles. Premièrement, le mandat électoral est fixé à six ans pour l'ensemble des collectivités ce qui limite l'horizon des élus locaux pour la mise en place de plans d'action<sup>750</sup>. A cette faiblesse il faut également souligner le manque de ressources humaines nécessaires et en particulier pour les communes rurales, sans oublier bien entendu l'impact du processus de déconcentration qui peine à évoluer. Concernant les anciens PCD, la Cour des comptes a souligné que « plusieurs collectivités territoriales n'ont pas élaboré leurs plans de développement, en méconnaissance des dispositions réglementaires en vigueur, notamment celles de l'article 36 de la loi n°78.00

---

<sup>747</sup> Idem.

<sup>748</sup>Article 171 de la loi 111-14 relative aux régions, Article 150 de la loi 112-14 relatives aux préfetures et provinces l'article 158 de la loi 113-14 relatives aux communes.

<sup>749</sup>Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation..., Mars 2016. Opt. Cit. (p.68).

<sup>750</sup> Voir BODINEAU P. (2015) « Aux origines de la planification, instruments des collectivités territoriales » In « Planification, développement durable et action publique locale » PISSALOUX Jean-Luc (ss. Dir.), L'Harmattan pp. 21-31. (p. 22)

portant charte communale et de la n°79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales. Alors que d'autres collectivités, ont enregistré de faibles taux de réalisation des projets prévus par leurs plans de développement ainsi qu'un dépassement des coûts estimés des projets réalisés »<sup>751</sup>. L'expérience actuelle montre à quel point le calendrier de mise en œuvre des plans d'action ou des programmes de développement, risque de compromettre l'effet escompté par leur introduction<sup>752</sup>. Mais au-delà de ces éléments, les échecs des expériences en matière de planification locale soulèvent la question de la démarche poursuivie. Ainsi, toute planification entreprise en méconnaissance des réalités locales est vouée à l'échec. D'où l'importance des diagnostics territoriaux comme condition principale et préalable à toute opération de planification quel que soit l'échelon retenu.

## **2- La planification : un moyen de territorialisation des politiques publiques**

Au-delà des concepts de décentralisation et de déconcentration, c'est celui de territorialisation qui fait son apparition dans les questions de développement. Un rapport récent<sup>753</sup> met l'accent sur la territorialisation des politiques publiques et la présente comme une réponse aux questions de développement. Selon ce rapport « La territorialisation des politiques publiques peut se traduire de bien des manières mais toujours avec un souci de transversalité et de mise en œuvre d'une gouvernance partenariale qui implique les différents niveaux de décision depuis le citoyen jusqu'aux autorités nationales, et cela depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation d'un projet, d'un programme ou d'une stratégie ». La territorialisation est donc un concept souple qui va de pair avec la nécessité de renforcer le processus de décentralisation et le renforcement des collectivités locales et régionales (en termes de pouvoir, de compétence et de financements). Il est vrai que la région a un rôle prééminent dans la nouvelle

---

<sup>751</sup> Cour des comptes, Rapport annuel (2013), Opt. Cit. (p. 45).

<sup>752</sup> Il faut rappeler ici que les lois organiques relatives aux différentes collectivités territoriales remontent à juin 2015. Par contre les décrets d'application en matière de programmation sont arrivés un an après soit le 29 juin 2016. Leur publication au Bulletin Officiel, quant à elle, n'a eu lieu qu'un an plus tard (soit le 20/04/2017).

<sup>753</sup> Rapport « Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne » rapport réalisé par la Commission Méditerranée de Cités & Gouvernements Locaux Unis, 2010, 86p (Institut de la Méditerranée-Marseille).

étape de la décentralisation. Cependant, il est important de rappeler que la planification du développement au niveau régional ne date pas d'aujourd'hui. Le principal enjeu est de mettre fin à des plans de développement qui « se limitent à des listes d'investissements à réaliser en dehors de toute approche stratégique »<sup>754</sup>. Ainsi, il est indispensable de connaître avant la préparation des PDR, les forces et les faiblesses ainsi que les opportunités et les menaces qui pèsent sur chaque région. Le PDR doit désormais « comporter un diagnostic mettant en évidence les besoins et les potentialités de la région, une identification de ses priorités »<sup>755</sup>. Le PDR doit suivre les orientations stratégiques de la politique de l'Etat. Il doit également veiller à leur déclinaison au niveau régional en intégrant les orientations du schéma régional d'aménagement du territoire et en tenant compte des engagements de la région vis-à-vis des autres collectivités territoriales et des autres intervenants dans son territoire. Nous avons déjà évoqué auparavant les principaux éléments qui font de la région un nouvel échelon pour promouvoir le développement économique. C'est cette nouvelle vocation économique de la région, faut-il le rappeler, qui exige la mise en place des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT). Il s'agit selon le CESE, « d'une étape à portée stratégique et prospective pour l'avenir de la région qui nécessite une profonde connaissance, du territoire, de ses potentialités et de ses défis ainsi qu'une large concertation avec l'Etat et l'ensemble des acteurs et partenaires impliqués dans cet exercice de planification qui conditionne à la fois les politiques publiques nationales et les initiatives de la région qui seront menées sur un horizon de long terme »<sup>756</sup>. C'est justement ce manque de diagnostics qui a manqué auparavant aux politiques de planification au niveau régional. A ce titre, Driss BASRI<sup>757</sup> avait souligné l'importance du plan 1968-1972 dans le processus de régionalisation et note que « les auteurs du plan s'étant rendus compte que les difficultés rencontrées dans l'exécution des plans précédents étaient dues, dans une large mesure à la méconnaissance des réalités

---

<sup>754</sup> LAPEZE J. (2014), Opt. Cit. (p. 103).

<sup>755</sup> Article 83 de la loi 111-14 (al. 3).

<sup>756</sup> CESE «Exigences de la régionalisation avancée et ... », Opt. Cit. (p. 85).

<sup>757</sup> BASRI D. (1984) Opt. Cit. (p.363).

locales ». Le diagnostic territorial demeure un élément central pour la réussite de la planification et de la cohérence des politiques publiques.

En ce qui concerne les régions, appelées à jouer un rôle majeur en matière économique, la question des diagnostics est mise en avant. Selon le Conseil Economique, Social et Environnemental « La connaissance des forces et faiblesses, des opportunités et menaces de chaque région est une étape indispensable qui doit précéder la préparation des PDR. La conduite d'une analyse de type « S.W.O.T » avec une approche participative est une occasion précieuse de partage de constats, de visions et de sensibilisation des acteurs aux défis majeurs à relever pour l'atteinte d'objectifs communs et l'appropriation des projets d'avenir pour la région »<sup>758</sup>. Cette focalisation du CESE sur la région a également pour objectif de souligner le rôle de la régionalisation de l'action et l'importance de l'échelon régional. Selon Céline BROGGIO,<sup>759</sup> c'est cette régionalisation de l'action qui permet une meilleure identification des besoins, une meilleure coordination des compétences dans un cadre de proximité ainsi qu'une meilleure répartition des rôles de l'action publique et du secteur privé y compris le monde associatif, les fondations et les entreprises. Dans son rapport sur la régionalisation avancée, le Conseil Economique, Social et Environnemental, a souligné avec force que « l'absence de visions stratégiques intégrées et de hiérarchisation des priorités » sont les premiers responsables de la fragmentation et la non complémentarité des actions sur le terrain

D'où la remise en cause de « l'optimisation de l'impact des politiques publiques sur les populations et les territoires »<sup>760</sup>. En ce qui concerne la commune et la province, la nouvelle réforme insiste sur l'importance de réaliser les plans d'action ou de développement sur la base de diagnostics. A l'instar du PDR, le PAC et également le PDPP doivent désormais « comporter un diagnostic mettant en évidence les besoins et les potentialités » respectivement de la commune<sup>761</sup> et

---

<sup>758</sup>Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation Et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Opt. Cit. (p.68).

<sup>759</sup>BROGGIO C. (2012) « La région, cadre privilégié du management territorial » dans BONNET J. (ss. Dir.) « Aménagement et développement territorial », Editions Ellipses. Pp. 29-52 (p.33).

<sup>760</sup>Rapport CESE « Exigences de la Régionalisation Et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Mars 2016. Opt. Cit. (p.67).

<sup>761</sup> Article 78 de la loi 113-14.

de la préfecture ou la province<sup>762</sup> et de la région, une identification de ses priorités et une évaluation de ses ressources et dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années et doit prendre en considération l'approche genre »<sup>763</sup>. C'est vrai que la planification est une nouveauté pour la collectivité préfectorale et provinciale. Cependant, il faut préciser que les nouvelles compétences des préfectures et provinces, en matière de développement social et rural, nécessitent la mise en place des diagnostics afin d'avoir une vision sur les besoins pour chaque province. C'est ainsi que l'échelon préfectoral et provincial est retenu pour la réalisation des diagnostics des besoins en matière de santé, de logement, d'enseignement, de prévention et d'hygiène ainsi qu'en matière de culture et du sport. Il s'agit d'une compétence propre desdites collectivités<sup>764</sup>.

En ce qui concerne l'expérience en matière de planification communale, celle-ci soulève quelques remarques en relation avec les diagnostics et les méthodes appliquées pour l'élaboration des anciens PCD. Cette expérience récente, à travers les Plans Communaux de Développement, révèle une grande faiblesse et questionne surtout la méthodologie de l'élaboration des PCD qui demeure insuffisante pour une meilleure connaissance des territoires. Ainsi, Pierre-Antoine LANDEL<sup>765</sup> note que « les Plans Communaux de Développement, dont la méthodologie a été définie au niveau central, passent par la rédaction d'enquêtes auprès des ménages, puis la rédaction formelle de monographies qui vont contribuer à l'élaboration d'un Plan Communal de Développement, faisant l'objet d'allers retours entre les participants au diagnostic et le conseil communal ». Ce caractère centralisé de la méthodologie en matière de planification est également considéré comme une des contraintes qui ont marqué l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme dont les rênes sont tenus par le représentant de l'Etat. De son côté la Cour des comptes montre à quel point l'absence de planification impacte la gestion des services publics locaux et remet en question la gestion déléguée qui « n'a pas tiré avantage de tous ses atouts potentiels, en raison notamment de dysfonctionnements dans la planification et dans l'expression des besoins par les autorités délégantes, de l'inexistence d'un organe indépendant, chargé des fonctions d'expertise, de coordination,

---

<sup>762</sup> Article 80 de la loi 112-14.

<sup>763</sup> Article 83 de la loi 111-14.

<sup>764</sup> Article 79 de la loi 112-14.

<sup>765</sup> LANDEL P.-A. « L'exportation du développement territorial vers le Maghreb : Du transfert à la capitalisation des expériences ». *Information géographique*, Armand Colin, 2011, 75 (4-2011), pp.39-57 (p. 50).

de suivi et de veille »<sup>766</sup>. Ce constat est également souligné par le CESE qui évoque des carences importantes en termes de planification<sup>767</sup>. Il est vrai que les diagnostics territoriaux constituent la condition préalable à toute initiative de planification. Toutefois, certaines mesures sont également nécessaires pour l'accompagner et assurer sa mise en œuvre. Il s'agit du suivi des plans et des programmes de développement, leur évaluation et leur actualisation. C'est ainsi que le législateur insiste sur les trois éléments. Concernant le suivi, lors de l'élaboration du plan ou du programme de développement, il est prévu d'établir un document à cet effet en instaurant un système, de suivi des projets et programmes, dans lequel sont fixés les objectifs à atteindre et les indicateurs de performances y afférents. L'actualisation de ces plans ou programmes de développement est effectuée à partir de la troisième année de leur entrée en vigueur. Quant à leur évaluation, il incombe au président de la commune, la préfecture, la province ou la région d'établir un rapport annuel de l'exécution, respectivement, du PAC, du PDPP ou du PDR. Le rapport doit comporter les données relatives au taux de réalisation des projets prévus dans le plan ou le programme en mesurant les indicateurs de performances prévus par le système de suivi. Le rapport doit également comporter les données liées aux moyens financiers affectés aux projets et programmes ainsi que les contraintes qui peuvent éventuellement entraver leur réalisation tout en proposant des solutions afin de les pallier. Lesdits rapports, après avoir été soumis aux commissions permanentes pour avis, font l'objet d'un examen par le conseil élu. La publication d'une synthèse du rapport est nécessaire par tous les moyens possibles et doit faire l'objet d'un affichage au siège de la collectivité concernée. Outre ces éléments qui constituent des mesures d'accompagnement de la planification locale, la question de la réussite des plans et programmes de développement soulève les bases de leur élaboration sur lesquelles insiste le législateur<sup>768</sup>. Il s'agit d'une part de la nécessité de l'implication des services déconcentrés de l'administration et des établissements publics par l'intermédiaire du Gouverneur ou du Wali qui en assurent la coordination. Leur appui en matière d'assistance technique est important. Cette implication et son importance dépendent naturellement du processus de la déconcentration. D'autre part, l'élaboration des plans ou programmes de développement ne peut pas être concevable sans l'adoption d'une approche participative dans l'objectif d'impliquer

---

<sup>766</sup>Cour des comptes, (2014) « Gestion déléguée de s services publics », Rapp. de synthèse (p. 9).

<sup>767</sup> CESE, (2014) « Gestion déléguée des services publics au service de l'utilisateur », Saisine n°18/2015 (p. 49).

<sup>768</sup>Voir les trois décrets fixant la procédure d'élaboration du PAC, du PDPP et du PDR (respectivement n°2-16-301 ; n°2-16-300 et n°2-16-299). Opt. Cit.

les citoyens et les associations de la société civile sans oublier également l'approche genre. L'expérience actuelle des régions ne peut pas nous permettre de porter un jugement sur la pratique de la planification. A mi-mandat, la quasi-totalité des régions n'avaient pas encore leurs SRAT et PDR alors que ces documents devraient être disponibles dès la première année du mandat. Le retard est dû en partie à la publication tardive des décrets d'application concernant les PDR<sup>769</sup> et les SRAT<sup>770</sup>. Ce qui a certainement un impact sur les autres collectivités territoriales qui sont censées mettre en place leurs plans de développement (Préfectures et provinces) ou leur plan d'action (Communes) en fonction des PDR et des SRAT. Certes les deux décrets arrivent en retard et le décret relatif au PDR arrive bien avant celui relatif au SRAT. Mais, il s'agit d'un réel paradoxe dans la mesure où la le PDR est censé "prendre en considération les orientations du SRAT" conformément à l'article 83 de la loi organique 111-14. Toutefois, l'expérience communale depuis l'instauration des PCD soulève une insuffisance remarquable en ce qui concerne la planification locale. La formulation des PCD montre qu'ils sont beaucoup plus proches à des plans d'aménagement qu'à des plans de développement. Les projets sur lesquels débouchent ces PCD montrent l'absence de vision globale au bénéfice d'une vision à court terme, fragmentée et autocentrée. En réalité, la planification entend mettre en place des projets susceptibles de générer une dynamique d'acteurs. Et c'est le grand point faible des PCD. La planification locale est un pilier de la gestion de l'action locale que les collectivités territoriales, toutes catégories confondues, sont désormais appelées à mettre en œuvre pour relever le défi du développement et de la lutte contre les inégalités et la pauvreté. Ce qui nécessite la mise en place des projets susceptibles de générer une dynamique d'acteurs qui a fait défaut aux anciens PCD. Mais la planification est loin d'être suffisante. L'émiettement communal conjugué à la faiblesse des ressources des collectivités territoriales, et face à l'accentuation de plusieurs formes d'inégalités, nécessitent

---

<sup>769</sup> Décret n°2.16. 299 du 29 juin 2016 relatif à l'élaboration du plan de développement régional, son suivi, son actualisation et son évaluation (B.O. n° 6482 du 14 juillet 2016, Version arabe, page 5341).

<sup>770</sup> Décret n°2.17. 583 du 28 septembre 2017 relatif à l'élaboration du Schéma régional d'aménagement du territoire, son actualisation et son évaluation (B.O. n° 6618 du 2 novembre 2017, Version Arabe , page 6385).

une mutualisation des efforts et des moyens des uns et des autres. C'est la solidarité territoriale qui aujourd'hui recherchée. Celle-ci ne peut en aucun cas avoir de sens en l'absence de coopération entre les collectivités décentralisées.

La pratique de la décentralisation montre que l'action publique locale se limite à assurer les missions du service public et la gestion au quotidien des affaires économiques<sup>771</sup>. Il est vrai que la situation appelle à une intervention en urgence pour tenter de réduire les disparités entre les différentes régions et éradiquer le phénomène de pauvreté. Cependant, il est important de souligner que la mise en œuvre de la vision et de la planification stratégique est nécessaire. La façon dont les collectivités territoriales conçoivent l'action locale devrait être remise en cause. Il faut rompre avec cette vision qui limite leur intervention à la mise en place d'infrastructures. Les données du tableau n°13 montrent bien que c'est celles-ci qui pèsent moins sur les déficits socio-économiques. Aujourd'hui, c'est surtout la question de l'approche qui s'impose. Au-delà du choix de la région comme échelon pertinent pour l'action publique, il s'agit, de mettre en avant un grand oublié de l'action publique, en l'occurrence, le territoire. C'est la dynamique locale qui est recherchée pour apporter des réponses aux inégalités et à la question de la pauvreté. Ceci soulève la question de la capacité des CT. Malgré les points positifs de la nouvelle réforme, celle-ci reste encore limitée tant que la démocratie locale ne fait pas l'objet d'une réforme profonde.

## **PARAGRAPHE II**

### **LA NECESSAIRE MUTATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE**

En général, la démocratie marocaine est en constante évolution. Mais, avec la décentralisation et avec l'enchaînement des réformes, cette évolution devrait s'opérer de plus en plus au niveau local. Si les prémices d'une démocratie participative sont annoncées par les nouvelles réformes, la dimension représentative de la démocratie locale peine à évoluer. La constitutionnalisation du suffrage universel direct pour les communes et les régions est importante<sup>772</sup>. Cependant, son efficacité et sa capacité à doter les conseils locaux d'un réel

---

<sup>771</sup> ZAIR T. (2007), Opt. Cit. (p. 383).

<sup>772</sup>Article n°135 (al. 3) de la nouvelle loi constitutionnelle stipule « les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct ». Cette consécration est également relayée par les nouvelles lois organiques relatives à la région et à la commune.

pouvoir et une forte légitimité pour agir dépend de la façon dont il est appliqué. Cette légitimité nécessite également qu'on se penche sur l'approche genre qui peine à s'imposer dans les élections locales. Il s'agit surtout de s'arrêter sur l'apport et les limites des nouvelles mesures introduites en la matière.

## **I- DES ELECTIONS LOCALES INCAPABLES DE PERMETTRE L'EMERGENCE D'UN REEL POUVOIR LOCAL**

L'élection demeure le fondement du pouvoir local. Elle en constitue la source de légitimité. Cette légitimité, toujours recherchée, demeure un élément fondamental pour les collectivités territoriales appelées à gérer les affaires locales par l'élection de leurs conseils. Les modalités des élections sont diverses. Vu le recours aux différents modes de suffrages (universel direct et indirect), et de scrutins (scrutin uninominal et scrutin de liste), il est important de focaliser l'attention sur la composition des conseils locaux au Maroc afin de mettre en avant certaines insuffisance en la matière.

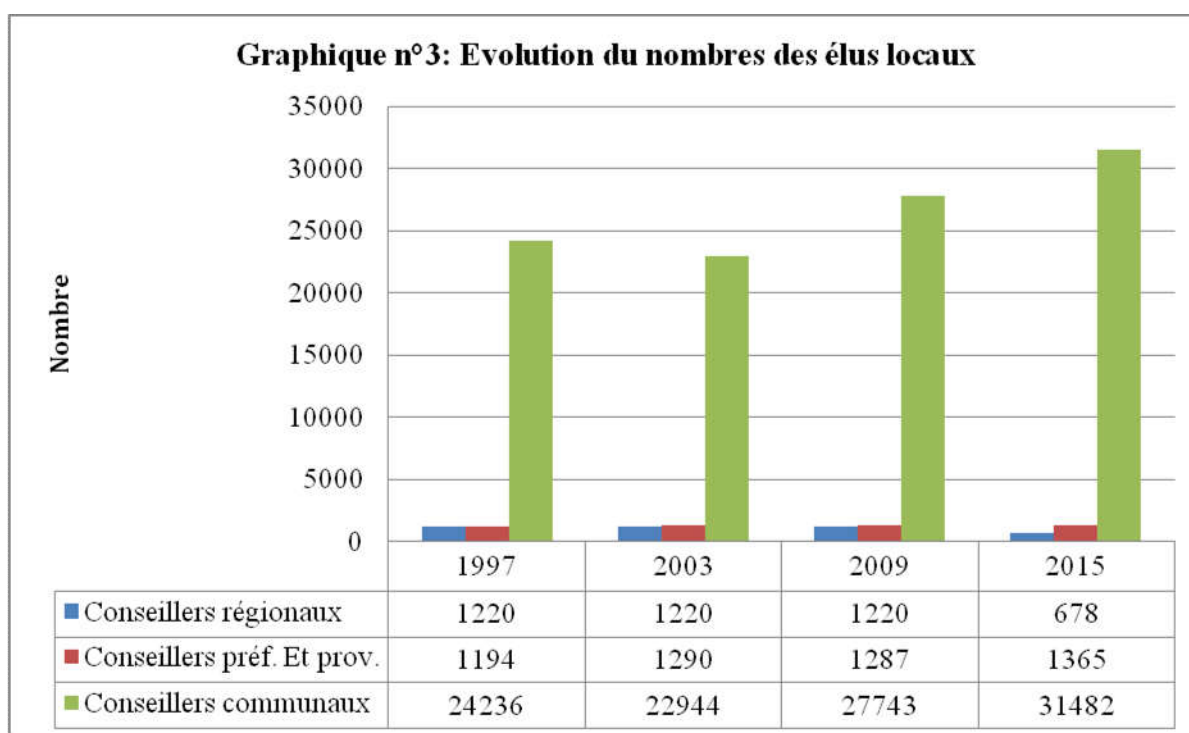
### **1-Des modes de scrutin insuffisants en matière de démocratie locale**

Avec un élu pour 1009 habitants, le Maroc compte actuellement 33 425 conseillers locaux, toutes catégories de collectivités territoriales confondues, contre 30250 lors des dernières élections précédant la nouvelle réforme territoriale. Soit une évolution de 10,8% entre 2009 et 2015. Environ 94% des élus locaux sont des conseillers communaux. Le nombre de ces derniers a connu une augmentation de 30% depuis 1997 malgré une baisse du nombre de communes qui est passé de 1547 à 1503 communes entre deux échéances <sup>773</sup>(Graphique n°3). Mais, au-delà des chiffres, les modalités des élections sont loin d'être les mêmes pour toutes les collectivités. Bien que les modes de scrutin soient plus nombreux que les catégories constitutionnelles des collectivités territoriales, chaque mode a sa propre complexité. Le mode de scrutin peut même être différent pour une même catégorie de collectivités comme c'est le cas des conseils communaux avec le recours au scrutin uninominal et de liste en même temps comme nous le verrons par la suite. Le suffrage universel, dont l'instauration en France remonte à 1848 est synonyme de l'unicité de

---

<sup>773</sup>Certainement, cette évolution n'est pas uniquement quantitative. Le profil des élus est également en constante évolution (âge, niveau d'instruction...).

l'électorat<sup>774</sup>. Il est considéré comme étant une « arme du lecteur »<sup>775</sup>. Son caractère direct ou indirect joue un rôle important dans la constitution des assemblées locales dont la légitimité peut faire l'objet de contestation. Depuis plusieurs années, le Maroc a eu recours à plusieurs modes de désignation des conseillers locaux. Il s'agit notamment la combinaison du scrutin uninominal et le scrutin de liste au niveau communal et le suffrage indirect au niveau préfectoral et provincial. Malgré la volonté affichée des autorités suprêmes du Royaume pour une nouvelle réforme d'essence démocratique, les dispositions régissant les élections locales demeurent encore insuffisantes.



Source : Ministère de l'Intérieur.

D'un point de vue historique, le législateur marocain a opté pour l'élection des assemblées communales au suffrage universel direct depuis l'indépendance. La généralisation de celui-ci a fait l'unanimité des partenaires politiques<sup>776</sup>. Cependant, le mode de scrutin était loin de faire l'objet d'un consensus dans la mesure où les partisans du scrutin de liste, en l'occurrence les partis de l'Istiqlal

<sup>774</sup>VERPEAUX M., RIMBAULT Ch. WASERMAN F., (2015) « Les collectivités territoriales et décentralisation », La documentation française. (8<sup>e</sup> édition). (p. 65).

<sup>775</sup>DELOYE Y. et IHL O. (2008) « L'acte de vote », Presses de la fondation nationales des Sciences Politiques.

<sup>776</sup>BRAHIMI M. (1995), « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes » REMALD (Opt. Cit.) (p 17).

et l'Union Nationale des Forces Populaires, voyaient dans ce dernier un moyen pour écarter les élites locales du protectorat notamment en milieu rural, comme nous pouvons le constater avec Mohamed BRAHIMI<sup>777</sup>. Il note que le mode de scrutin uninominal n'était aux yeux de ces deux formations politiques qu'« une manœuvre pour réduire leur influence et leur contrôle sur les nouveaux pouvoirs locaux, et un moyen pour maintenir en place les élites traditionnelles et pour renforcer le poids des facteurs ethniques et tribaux ; ceux-là même que le pouvoir a entendu paradoxalement faire disparaître à travers la confection de la nouvelle carte communale ». Sans tenir compte des autres pratiques de manœuvre des élections locales, il est important de souligner que ce système électoral figé est encore loin de faire émerger et de renouveler les élites en place. Ce sont plutôt les notables, tout particulièrement en milieu rural, qui sont favorisés par le mode de scrutin uninominal auquel sont soumises plus de 90% des communes marocaines<sup>778</sup>. Le maintien d'un tel régime, avait pour conséquence la fragilisation des collectivités communales. Au Maroc, faut-il encore le rappeler, le monde rural est envisagé, pour reprendre les termes de Tarik ZAIR, comme étant « la clef du système politique et son défenseur incontournable »<sup>779</sup>. La pratique de la décentralisation nous montre combien l'héritage du système colonial est toujours présent dans un Etat habité par le syndrome de la centralisation et du contrôle des populations. Rappelons que Rémy LEVEAU<sup>780</sup> avait déjà mis l'accent sur le phénomène des notabilités qui maîtrisent le jeu politique dans le monde rural. Pour lui « l'administration coloniale s'est assurée le contrôle du Maroc utile en laissant les notables exploiter le monde rural traditionnel ». La décentralisation marocaine est appelée à renforcer la démocratie locale et tout particulièrement à l'échelle communale dans la mesure où la proximité se joue dans la commune. Le renforcement de la commune, au-delà de l'amélioration de son statut juridique et territorial, passe par une révision des mécanismes régissant la composition des conseils communaux. Il est aujourd'hui inconcevable

---

<sup>777</sup>Idem (p. 18).

<sup>778</sup>Sur les 1344 communes concernées par le suffrage uninominal avant 2015, seulement 122 communes sont situées en milieu urbain contre 1222 en milieu rural.

<sup>779</sup>ZAIR T. (2007) ; Opt. Cit.. (p. 104).

<sup>780</sup>LEVEAU R. (1976) « Le felleh marocain défenseur du trône » Presses de la fondation des Sciences politiques ; (p. 7).

de ne pas toucher au mode de scrutin qui emprisonne la collectivité communale entre deux logiques tout-à-fait contradictoires. D'une part, celle qui veut faire de la commune une vraie cellule de base de la décentralisation à travers le renforcement de son statut juridique et, d'autre part, celle qui empêche l'émergence d'un pouvoir local fort à travers un mode de scrutin figé et dépassé. L'espace politique marocain est aujourd'hui confisqué par les notables, favorisés par la reconduite illimitée de leurs mandats. Par leur cumul, ils veillent à garder leurs privilèges tout en maintenant un certain immobilisme des communes<sup>781</sup>, notamment en milieu rural. Le mode de scrutin uninominal a certes l'avantage d'être moins coûteux mais comme le dit Stéphane GUERARD<sup>782</sup> « la démocratie locale a un coût » et mérite un sacrifice. Mais il a l'inconvénient de rendre plus difficile la constitution des majorités claires et stables et d'écarter la représentation des formations politiques minoritaires au sein des conseils communaux. Une réforme réussie nécessite l'adoption d'un mode électoral plus démocratique à travers la généralisation du scrutin de liste déjà existant pour un maximum possible de communes. La quasi-totalité des pays d'Afrique francophone ont généralisé le scrutin de liste. Les lois régissant les collectivités locales et, tout particulièrement, les institutions communales souffrent d'une certaine reproduction des lois françaises. Toutefois, ce mimétisme plus ou moins exagéré ne touche pas aux modes de scrutin. En France, pays qui fait l'exception dans le paysage européen en raison de l'émiettement communal, on note une tendance à la généralisation du scrutin de liste. Malgré un nombre très élevé de communes, le seuil à partir duquel le scrutin de liste est adopté est souvent revu à la baisse pour renforcer le pouvoir des assemblées communales. Les dernières élections organisées au Maroc, comme premières élections locales à avoir lieu après l'adoption de la nouvelle réforme territoriale, amènent quelques remarques. D'une part, l'évolution du nombre des élus locaux et la part des conseillers communaux. Et d'autre part, le suffrage indirect est toujours maintenu pour les conseils préfectoraux et provinciaux. Concernant les conseils

---

<sup>781</sup>TILLIE A. (2005) « La fin des notables : pour une reconquête de la démocratie par les citoyens », L'Harmattan.

<sup>782</sup>GUERARD S. (2004) « Crise et mutations de la démocratie locale : En Angleterre, en France et en Allemagne », L'Harmattan (p. 47) .

communaux, on assiste à une généralisation du scrutin uninominal au détriment du scrutin de liste avec la révision à la hausse du seuil à partir duquel le mode de scrutin bascule de l'uninominal à la liste. L'ancien code électoral<sup>783</sup> avait fixé ce seuil à 25 000 habitants. La modification introduite en 2011 en plein printemps arabe et à la veille des élections législatives de 2011 est vraisemblablement passée inaperçue et jusqu'à présent<sup>784</sup>, elle n'a jamais fait l'objet d'un débat<sup>785</sup>. Pour généraliser un mode peu démocratique au détriment d'un mode sensé être plus démocratique<sup>786</sup>, le nouveau code électoral a désormais fixé la barre à 35 000 habitants. Son article 130 (alinéa 1) stipule que « les membres des conseils de communes dont le nombre de population est inférieur ou égal à 35 000 habitants sont élus au scrutin uninominal à un tour »<sup>787</sup>. Un seuil qui a tendance à limiter le nombre de communes soumises à un régime alternatif plus démocratique tel le scrutin de liste qui pourrait favoriser l'émergence d'un pouvoir local fort à travers la réduction de l'influence des élites locales traditionnelles sur les affaires locales. Les effectifs des populations communales issus du dernier recensement (RGPH 2014) montrent que plus de 80 communes seraient affectées par une telle mesure et plus de 1200 élus communaux seraient concernés. A titre de comparaison, ce seuil a été revu à la baisse en France dans l'objectif de généraliser le scrutin de liste. Faut-il encore rappeler que la France compte autant de communes que l'ensemble des pays de l'Europe. Malgré cet émiettement communal on assiste à

---

<sup>783</sup>Selon l'article 200 de la loi 9-97 « Les membres des conseils de communes dont le nombre d'habitants est égal ou inférieur à 25000 sont élus au scrutin uninominal à la majorité relative à un tour. Les membres des conseils des communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 25000 et des conseils d'arrondissement sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour suivant la règle du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel ».

<sup>784</sup>Les mouvements de contestation ayant lieu en 2011 (printemps arabe) ont eu pour conséquence la dissolution du parlement et l'appel en urgence à l'organisation de nouvelles élections.

<sup>785</sup>Actuellement parmi les principaux remaniements qui ont touché le code électoral marocain et votés en juin 2016, la question du seuil électoral pour les élections législatives d'octobre 2016 est très présente et a suscité un grand débat. Le principal argument avancé consiste en la nécessité d'assurer une introduction des petits partis politiques au niveau du parlement. Paradoxalement, une grande majorité des partis politiques, et notamment ceux qui sont en dehors du parlement ont défendu cet argument alors qu'aucun d'eux n'a évoqué cette question lors des élections locales qui ont eu lieu en septembre 2015.

<sup>786</sup>Dans un pays comme le Maroc où on compte un grand nombre de partis politiques, le suffrage uninominal a pour conséquence l'éloignement des petits partis des conseils locaux. Il a aussi pour conséquence l'éloignement des candidats compétents en faveur des élites traditionnelles et les notables locaux dans la mesure où l'achat de voix, notamment dans les communes rurales, est devenu un sport national par excellence.

<sup>787</sup>Article 130 de la loi organique n° 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales (B.O. n°6066 du 19 juillet 2012).

une nouvelle baisse du seuil électoral lors des dernières élections municipales de 2014<sup>788</sup>. Auparavant fixé à 3 500 habitants, ce seuil a été largement réduit. Désormais, seules les communes de moins de 1000 habitants (soit 6 550 communes) sont concernées. Pour les communes de plus de 1 000 habitants on note aussi l'introduction de la prime majoritaire qui est accordée à la liste arrivée en tête<sup>789</sup>. Le mode de désignation des membres des collectivités communales marocaines devrait interpellier les partis politiques sur son efficacité au lieu de continuer à attribuer le malheur de la démocratie locale au découpage électoral qui fait souvent polémique à la veille de chaque élection quelle soit locale ou nationale. Ce besoin de revoir cette différenciation des modes de scrutin au niveau communal, est d'autant plus consenti si on admet que la démocratie communale est affectée par d'autres mesures adoptées dans le cadre de la nouvelle réforme. Au Maroc, l'élection communale n'est pas dissociable de celle des conseils préfectoraux et provinciaux. A travers l'adoption du suffrage universel direct pour les assemblées communales et régionales, la nouvelle loi suprême ne fait que consacrer la désignation indirecte des membres des conseils préfectoraux et provinciaux. Depuis toujours, pour une raison de prudence et par crainte de la naissance d'un localisme trop poussé<sup>790</sup>, le législateur marocain avait institué le suffrage indirect pour l'élection des conseillers au niveau préfectoral et provincial. Avec une moyenne de 18 conseillers par préfecture et province, les assemblées préfectorales et provinciales comptent 1287 conseillers dont seulement 2% de femmes selon les résultats des élections réalisées en 2009<sup>791</sup>. En principe le scrutin indirect est compatible avec une décentralisation réelle et avec la constitutionnalisation de l'élection des assemblées élues. Cependant, ce mode de scrutin n'a rien à voir avec une désignation des représentants des citoyens de manière directe. Privés d'un pouvoir de sanction le jour des élections, les citoyens se trouvent, ainsi, dans l'incapacité de peser sur les décisions des collectivités. Le suffrage universel direct et la loi des urnes donnent aux citoyens un pouvoir de sanction. Il constitue l'arme de l'électeur.

---

<sup>788</sup>La loi du 17 mai 2013.

<sup>789</sup>Article n° L260s du code électoral.

<sup>790</sup> EL YAAGOUBI M. (2002) ; Opt. Cit. (p. 11).

<sup>791</sup>A la différence des conseillers communaux, plus de 94% des conseillers et provinciaux ont au moins un niveau d'étude primaire dont 44% ont un niveau supérieur.

C'est celui-ci qui permet la naissance d'un véritable pouvoir local et renforce la légitimité des autorités décentralisées ainsi que la prééminence de la situation juridique des assemblées élues. L'adoption du mode de scrutin indirect, qui réduit les conseils de préfectures et de provinces à « des élus des élus », a déjà montré ses limites dans le contexte marocain comme nous pouvons le constater avec Mohamed BRAHIMI<sup>792</sup> pour qui « ce type de suffrage n'a pas fait la preuve de son efficacité à l'échelle de l'assemblée préfectorale et provinciale ». Si ceci fut déjà le constat depuis longtemps, les élections récentes, ont également montré à quel point le mode de scrutin indirect est encore entaché d'une grande incohérence comme le montre la composition de certains conseils qui est encore loin de refléter les résultats des élections communales qui servent de base pour l'élection des conseils provinciaux. Couplé au scrutin uninominal auquel sont soumises en grande partie les élections communales, le mode de scrutin indirect ne fait que renforcer le poids des notables qui, à notre sens, voient dans les conseils préfectoraux et provinciaux un moyen pour étendre leur influence au-delà de la sphère locale. Le maintien du suffrage universel indirect à ce niveau de décentralisation, avec un statut pourtant profondément remanié comme nous l'avions vu précédemment, ne fait qu'affaiblir le pouvoir de ces collectivités pourtant sollicitées pour assurer le lien entre les communes et les régions pour combler l'insuffisance de la coopération intercommunale. Toutefois, il faut souligner que dans le cadre de la nouvelle réforme, ces conseils des préfectures et des provinces ne représentent désormais que les collectivités communales<sup>793</sup>. Même avec l'introduction de la nouvelle réforme, et malgré une élection communale transparente, l'élection indirecte des conseils préfectoraux et provinciaux est encore une fois entachée de plusieurs irrégularités notamment l'achat de voix des élus communaux<sup>794</sup>. On constate également plusieurs dérapages liés au non respect des lois. Ainsi, malgré l'interdiction aux élus de renoncer à leur appartenance politique sous peine de révocation comme le

---

<sup>792</sup>BRAHIMI M. (1997), *Opt. Cit.* (p.57).

<sup>793</sup> En 2015, le nombre de leurs membres est passé à 1 365 élus contre 1 287 lors de la précédente échéance électorale.

<sup>794</sup>L'annulation en 2016 d'une vingtaine de sièges de la seconde chambre du parlement (Chambre des Conseillers) pour ce même motif (achat de voix) témoigne encore de l'ampleur de ce phénomène qui entache toutes les élections indirectes.

stipulent toutes les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités locales, plusieurs listes « sans appartenance politique », constituées par un mélange d'élus communaux appartenant à plusieurs partis différents, ont été présentées lors des élections des conseils préfectoraux et provinciaux. Ce qui n'est pas sans incidence sur la composition de ces conseils et de leurs bureaux<sup>795</sup>. Face au laxisme des autorités, les notables ont surtout réussi à s'imposer au niveau provincial. D'où la question de la réalité du pouvoir de ces conseils qui sont sensés tirer leur légitimité de la volonté et du choix des électeurs. Cette élection indirecte a suscité plusieurs réactions de la part des partis politiques, notamment lors de la composition des majorités. Quand on aborde les conseils provinciaux, on peut constater que les éléments évoqués ne sont pas nouveaux dans le contexte marocain. Cependant, il faut souligner que c'est surtout l'élection régionale qui, malgré l'adoption du suffrage universel direct<sup>796</sup>, a animé les tensions entre les différentes formations politiques.

## **2-L'élection régionale face aux lacunes du suffrage universel direct**

Avant de nous pencher sur l'expérience actuelle, il est important de donner un aperçu historique de l'élection régionale au Maroc. Adopté, dans un premier temps, pour l'élection des conseillers préfectoraux et provinciaux, le suffrage universel indirect était choisi plus tard pour la désignation des conseillers régionaux. Depuis l'érection de la région en collectivité territoriale en 1992 et la promulgation de la première loi organique relative à la région, la composition des conseils régionaux s'est toujours effectuée sur la base de plusieurs collèges élus associant les représentants politiques à ceux des secteurs productifs et des syndicats. La loi 47-96 relative à l'organisation de la région stipule dans son article 3 que « Conformément à la législation en vigueur, le Conseil régional est composé de représentants élus des collectivités locales, des chambres professionnelles et des salariés. Il comprend également les membres du

---

<sup>795</sup>On compte 113 conseillers sans appartenance politique au sein des conseils préfectoraux et provinciaux alors que leur nombre n'était que de 68 au sein des conseils communaux. A titre d'exemple le Conseil provincial de Chtouka-Ait Baha dans la région de Souss-Massa compte 9 membres sans appartenances politiques soit plus de la moitié de l'effectif total qui est de 17 membres.

<sup>796</sup>L'idée de l'adoption du suffrage universel direct pour les conseils régionaux ne date pas d'aujourd'hui. Elle a déjà été revendiquée auparavant, notamment après l'érection de la région au rang des collectivités locales par la réforme constitutionnelle de 1992.

parlement élus dans le cadre de la région ainsi que les présidents des assemblées préfectorales et provinciales sises dans la région qui assistent à des réunions avec voix consultative ». Ainsi, comme le conseil préfectoral et provincial, le conseil régional était également réduit à « un élu des élus ». Cette élection du second degré empêche les citoyens de se prononcer clairement sur leurs choix et se trouvent maintenus dans une position mineure. Cette transposition du mode de représentation indirect à l'échelon régional malgré son inefficacité prouvée au niveau préfectoral et provincial et la diversité des collèges électoraux<sup>797</sup> ne peuvent qu'interpeller sur la légitimité des décisions des conseils régionaux malgré une marge de liberté dont jouissent ces derniers par rapport aux assemblées préfectorale et provinciales vis-à-vis des autorités de tutelle. Outre les inconvénients du suffrage indirect, le mode de désignation des membres des assemblées régionales conduit à une fragmentation de leurs décisions. D'où la remise en cause de la démocratie locale. Pour Alain GARIGOU et al<sup>798</sup>, la démocratisation de la démocratie locale doit faire en sorte que « le pouvoir s'exerce au sein des collectivités locales élues et ne se fragmente pas en de multiples lieux et réseaux non identifiés ». L'identification des pouvoirs est une condition d'une décentralisation réussie. Comme le dit Mohamed BRAHIMI<sup>799</sup>, la meilleure voie pour instaurer un réel pouvoir régional est l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct. Avant l'adoption de la nouvelle Constitution, le mode de l'élection indirect des conseillers régionaux depuis l'érection de la région en collectivité locale n'a fait qu'éloigner cette collectivité d'une réelle autonomie locale. Pour donner plus de légitimité et de force à la région, la réforme constitutionnelle de 2011, et sur proposition de la CCR, a adopté le suffrage universel direct et met fin à la composition hybride des assemblées régionales. Cette modalité est désormais inscrite dans la

---

<sup>797</sup>A noter qu'auparavant conformément à l'article 176 de l'ancien code électoral (9-77), les représentants des chambres professionnelles faisaient partie de l'assemblée préfectorale et provinciale. Depuis l'adoption du nouveau code électoral (loi 59-11- article 103) les sièges de ces dernières ont été entièrement réservés aux représentants des communes dans le ressort de la préfecture ou la province.

<sup>798</sup>GARIGOU A., Le BOEC J., LEFEBRE R., MARTELLI R., PAOLETTI M., PELLETIER W., SCHWARTZ A. et VOLLIOT Ch. (2008) « Voter et se taire ? Monopoles politiques, influences médiatiques », Editions Syleps. (p.52)

<sup>799</sup>BRAHIMI M. « La question régionale au Maroc » REMALD, série « Thèmes actuels » n°6, 1996 (p 45)

Constitution. Son article 135 (al.3) stipule que « les conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct » mais également dans la nouvelle loi organique qui prescrit que « les affaires de la région sont gérées par un conseil élu au suffrage universel direct »<sup>800</sup>. Ceci donne enfin une signification à la libre administration et à la gestion démocratique jadis employées par l'ancien texte constitutionnel.

**Tableau n° 15: La répartition des sièges par régions (Elections 2015)**

Régions	Population*	Préfectures et provinces	Nombre de sièges
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	3 556 729	8	63
L'Oriental	2314346	8	51
Fès-Meknès	4236892	9	69
Rabat-Salé-Kénitra	4580866	7	75
Béni Mellal-Khénifra	2520776	5	57
Casablanca-Settat	6861739	9	75
Marrakech-Safi	4520569	8	75
Drâa-Tafilelet	1635008	5	45
Souss-Massa	2676847	6	57
Guelmim-Oued Noun	433757	4	39
Lâayoun-Sakia El Hamra	367758	4	39
Dakhla-Oued Ed-Dahab	142955	2	33
<b>Total</b>	<b>33 848 242</b>	<b>75</b>	<b>678</b>

Source des données: Ministère de l'Intérieur (\*RGPH 2014, HCP).

Malgré son insuffisance pour le pouvoir régional comme souligné plus haut, l'introduction de ce nouveau mode de suffrage devrait annoncer une nouvelle étape en matière de régionalisation et pourrait marquer une rupture avec « l'atonie de l'espace régional » et la modestie des résultats de la décentralisation régionale constatées par plusieurs avis<sup>801</sup>. Ceci marque aussi l'inscription de la région marocaine au club des régions ayant adopté ce mode de scrutin.

<sup>800</sup>Article n°9 de la loi organique 111-14 relative aux régions (B.O. n°6380 du 23 juillet 2015).

<sup>801</sup>BRAHIMI M. (1996) Opt. Cit. (p43).

Abdelhamid EL OUALI<sup>802</sup> note que la plupart des pays qui ont choisi la régionalisation l'ont adopté. Il note également que 86% des assemblées régionales étaient élues au suffrage universel direct en 1999 contre seulement un tiers des régions en 1970. Au Maroc, et pour la première fois, les membres des assemblées régionales sont élus de manière directe lors des élections du 4 septembre 2015.

A l'instar des membres des assemblées préfectorales et provinciales et communales, ceux-ci sont élus pour une durée de 6 ans. Leur nombre, fixé par la loi<sup>803</sup>, est proportionnel à la population de chaque région (Tableau n° 13). Le nombre de sièges à élire, avec l'introduction de la parité stricte, pour les 75 circonscriptions électorales qui correspondent chacune à une préfecture et/ou province est fixé par décret<sup>804</sup>. Actuellement les 12 assemblées régionales, issues du nouveau découpage proposé par la CCR, comptent un effectif de 678 conseillers contre 1220 personnes précédemment. L'écart va de 33 sièges pour la région de Dakhla-Oued Dahab à 75 pour les régions de Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kenitra et Marrakech-Safi.

## II-LES INSUFFISANCES DE LA DEMOCRATIE LOCALE

Le principe de la démocratie n'accepte pas les discriminations<sup>805</sup>. Après plusieurs décennies de décentralisation, le taux de féminisation des organes locaux au Maroc demeure encore très faible. L'accès des femmes aux fonctions électives au niveau local, tout comme au niveau national, a été marqué par une certaine lenteur. Pour encourager la parité dans les conseils locaux, des mesures ont été adoptées. Le système du quota auquel le législateur a eu recours lors des élections communales en 2009 et élargi en 2015 a montré ses limites. Outre la dimension représentative de la démocratie locale, la nouvelle réforme n'a pas négligé l'importance de la démocratie participative même si les mesures avancées demeurent encore insuffisantes.

---

<sup>802</sup>El OUALI A. (2010) « Quel modèle de régionalisation pour le Maroc ? », dans SAINT-PROT Ch., BOUACHIK A., ROUVILLOIS F. (ss. dir.) « Vers un modèle marocain de régionalisation » pp. 93-120. (p. 115).

<sup>803</sup>Article 74 du code électoral.

<sup>804</sup>Décret n°2-15-576 du 24 juillet 2015 définissant le nombre de membres à élire pour chaque région et répartition des sièges aux préfectures et provinces et préfectures d'arrondissements qui composent chaque région. (B.O. n° 6381 du 27 juillet 2015 page 6767).

<sup>805</sup>BAGUENARD J. et BECET J.-M. (1995), « la démocratie locale... Opt. cit (p. 71).

## 1-Un accès lent et difficile des femmes aux conseils locaux

Désormais, la parité hommes/femmes se trouve très renforcée par la nouvelle Constitution. Son article 19 prescrit que « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental (...). L'Etat œuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes ». Les modalités de mise en œuvre de la parité incombent au législateur aux termes de l'article 30 de la loi suprême qui stipule que « la loi prévoit des dispositions de nature à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives ». Ceci étant, la réalité montre que les choses ne sont pas d'une grande facilité. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la représentation féminine au sein des conseils locaux depuis 1997 date de la généralisation du statut de collectivité aux différents échelons locaux après l'érection de la région en collectivité locale.

**Tableau n°16: Evolution de la représentation féminine entre 1997 et 2015**

Type de conseils		Femmes élues	Total élus	% femmes
Communes				
	Elections 1997	83	24236	0,43%
	Elections 2003	127	22944	0,55%
	Elections 2009	3424	27743	12%
	Elections 2015	6673	31482	21.18%
Préfectures & Provinces				
	Elections 1997	5	1194	0,42%
	Elections 2003	10	1290	0,78%
	Elections 2009	29	1287	2%
	Elections 2015	54	1365	3,9%
Régions				
	Elections 1997	10	1220	0,82%
	Elections 2003	15	1220	1,23%
	Elections 2009	27	1220	2,21%
	Elections 2015	242	678	35,7%

Source : Ministère de l'Intérieur.

La composition des assemblées des collectivités territoriales marocaines malgré leur existence depuis longtemps reflète une représentation majoritairement

masculine quelque soit la catégorie de la collectivité même si on constate une évolution de la part des femmes siégeant aux assemblées locales. Au sein des conseils communaux, la part des femmes élues est passée de 0.43% en 1997 à 12% en 2009 enregistrant ainsi un saut considérable par rapport aux autres collectivités. Afin d'encourager et/ou d'imposer la parité hommes/femmes, les nouveaux remaniements ayant touché le code électoral ne font que remettre en cause l'égalité des citoyens en termes de représentation au sein des conseils communaux. Pendant les élections communales de 2009 et afin d'inciter à la parité homme/femme, les conseils de communes dont les membres sont élus au suffrage uninominal se sont vus attribuer deux circonscriptions complémentaires. La modification récente du code électoral a doublé ce nombre<sup>806</sup>. Seules les quatre grandes circonscriptions, en termes du nombre des inscrits sur les listes électorales, dans chacune des communes qui sont assujetties au scrutin uninominal se sont vues attribuer des sièges complémentaires pour les femmes<sup>807</sup>. Au niveau des conseils régionaux et provinciaux cette part n'a évolué que très légèrement entre ces deux dates pour se situer à hauteur de 2.21% pour les premiers et seulement 2% pour les seconds. C'est au sein des conseils préfectoraux et provinciaux que les femmes ont du mal à marquer leur présence. Là la composition des 75 conseils préfectoraux et provinciaux en ce qui concerne la parité hommes-femmes le montre clairement. Les dernières élections révèlent une représentation quasiment masculine. Ceci serait dû au scrutin indirect et à l'absence de dispositifs pour encourager la parité au sein de ces conseils à l'instar des communes et des régions.. L'engouement des femmes pour les fonctions électives est certainement prisonnier de l'aspect culturel de la société marocaine mais aussi du niveau d'instruction et d'alphabétisation dont la femme marocaine est la principale victime notamment en milieu rural. A titre d'exemple, plus de sept femmes élues sur dix (71%) en 2009 avaient un niveau d'instruction secondaire ou supérieur contre environ 52% chez les élus de sexe masculin et 16%

---

<sup>806</sup>Dahir n° 1.15.90 en date du 16 Juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 34.15 modifiant et complétant la loi organique n° 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales (en arabe).

<sup>807</sup>Décision du ministre de l'intérieur n°15-2796 du 29 juillet 2015 publié au B.O. n°6382 du 30 juillet 2015 (p. 6815).

des femmes seulement n'ont aucun niveau scolaire<sup>808</sup>. Outre ces éléments, on peut également attribuer le faible accès des femmes aux fonctions électives, notamment dans les conseils communaux, au mode de scrutin adopté. Une lecture des résultats des élections communales de 2009 suffit pour constater que la femme a plus de chance d'être élue par le scrutin de liste que par le scrutin uninominal. En 2009, sur les 3424 femmes élues, ce sont 596 qui l'ont été dans les communes où le scrutin de liste a été adopté. Si la part des élus au scrutin de liste ne représente que 16% de l'ensemble des élus en 2009, celle-ci est de 21% pour les femmes<sup>809</sup>. L'évolution de la part des femmes au sein des conseils communaux enregistrée en 2009 est due certainement aux mesures entreprises dans ce sens à travers la création des circonscriptions complémentaires dans l'ensemble des communes et des arrondissements selon les dispositions de l'article 144 de la loi 59-11<sup>810</sup>. Cette loi a fait l'objet d'un remaniement en juin 2015. Ce qui a permis d'augmenter le taux de féminisation à 21,18% lors des élections communales de 2015<sup>811</sup>. Il est vrai que ce système de quota a réussi à doubler le nombre de femmes au sein des conseils communaux, Cependant, la dimension quantitative d'une telle mesure ne doit pas masquer ses limites. La généralisation de ce système aux communes dont le scrutin uninominal est adopté montre qu'il s'agit d'une discrimination entre les circonscriptions électorales. Ce qui porte atteinte au principe d'égalité entre les citoyens. Le fait de se baser sur le nombre d'inscrits sur les listes électorales pour ajouter un siège supplémentaire pour une femme dans une circonscription donnée a montré que les voix des citoyens d'une telle circonscription pourraient avoir une double valeur. Ceci peut permettre de gagner deux sièges en même temps contre un seul

---

<sup>808</sup>Sur les 3424 femmes élues, 1129 ont un niveau supérieur, 1300 femmes ont un niveau secondaire, 453 ont un niveau primaire et 542 sans aucun niveau.

<sup>809</sup>Les femmes représentent 13.5% du total des élus par le scrutin de liste contre seulement 12% des conseillers désignés par un scrutin uninominal.

<sup>810</sup>Articles 144 de la loi 59-11. Pour les conseils communaux élus au scrutin uninominal : 2 sièges ; Pour les conseils élus au scrutin de liste et dont la population est inférieure ou égale à 200 000 habitants : 4 sièges ; Pour les conseils de communes élus au scrutin de liste avec une population supérieure à 200 000 habitants 6 sièges dont 4 sièges supplémentaires ; Pour les conseils des communes divisées en arrondissements : 2 sièges dont un supplémentaire au titre de chaque arrondissement ; Pour les conseils d'arrondissements : 2 sièges pour les conseils d'arrondissement dont un siège supplémentaire.

<sup>811</sup>Le nombre de femmes à élire a été fixé par le Dahir n° 1.15.90 en date du 16 Juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 34.15.

siège pour une circonscription voisine qui pourrait même parfois être plus peuplée que la première. Autre limite de cette mesure consiste en le choix de la personne à élire. La réalité dans les communes rurales montre clairement que la majorité des femmes élues pourraient être considérées comme des pions supplémentaires. Ce qui n'est pas sans impact négatif les décisions des communes du fait de la composition déséquilibrée dans plusieurs conseils. Ces insuffisances risqueraient de renforcer les notables qui ont un pouvoir pour jouer sur les listes électorales afin de privilégier les circonscriptions qui leur sont acquises et du coup doubler les sièges à gagner. Toutefois, il ne faut pas oublier également que les responsabilités dans les conseils communaux restent encore verrouillées et difficilement accessibles pour les femmes. A l'issue des élections de juin 2009, seulement 11 femmes ont été élues présidentes d'un conseil communal (1 commune urbaine et 10 communes rurales) contre 1491 présidents de communes de sexe masculin soit un taux de représentativité de 0,79% seulement<sup>812</sup>. Cependant, ces mesures n'ont pas abouti à changer la donne au sein des conseils préfectoraux et provinciaux pourtant censés refléter la composition des conseils communaux. Et ce dans la mesure où ce sont uniquement les conseillers communaux qui, contrairement au passé, sont concernés par l'élection des conseils préfectoraux et provinciaux. Le nombre de femmes reste encore très faible et loin de refléter l'évolution de l'effectif des conseils préfectoraux et provinciaux. Sur 1365 élus on compte seulement 54 femmes soit un taux de féminisation d'à peine 4%. Les femmes n'arrivent à accéder qu'à 32 collectivités<sup>813</sup> alors qu'on note une absence totale dans 43 préfectures et provinces soit dans 57% de l'ensemble de cette catégorie de collectivités. Cette situation serait due au mode de scrutin indirect et à la réticence des partis politiques vis-vis de la participation féminine.

Quant aux collectivités régionales, ce sont celles-ci qui sont surtout concernées par l'évolution du nombre de femmes élues. De moins de 1% en 1997, date de la naissance de la région en tant que collectivité locale, leur part dans les effectifs

---

<sup>812</sup>Le Quotidien Aujourd'hui le Maroc, du 25 décembre 2013.

<sup>813</sup>On compte 7 femmes au seul conseil préfectoral de Casablanca, 5 à Fès, 3 à Lâayoune et Berrchid, 2 femmes pour les 8 provinces et une seule femme pour 20 provinces.

des conseils régionaux est passé à 35,7%<sup>814</sup>. L'évolution la plus spectaculaire est intervenue lors des élections de 2015 avec un total de 242 femmes élues contre seulement 27 lors des élections de 2009. Outre le changement de la composition des régions et l'adoption du suffrage universel direct, l'instauration du quota est déterminante. Malgré cette évolution quantitative, l'accès des femmes aux responsabilités au sein des conseils régionaux demeure encore limité et réservé aux hommes. Pourtant, la nouvelle loi organique stipule que « En vue d'atteindre la parité prévue par l'article 19 de la Constitution, il faut œuvrer à ce que chaque liste de candidatures à la vice-présidence comprenne un nombre de femmes candidates non inférieur au tiers des postes de vice-présidence »<sup>815</sup>. Ceci est loin d'être concrétisé. Les chiffres concernant la composition des bureaux des douze nouvelles régions sont éloquentes. Aucune femme n'occupe le poste de président de région ni de première vice-président. On note que seulement 28 femmes sont élues parmi les 92 vice-présidents<sup>816</sup> soit seulement 30,4%. Sachant également que les femmes vice-présidentes ne représentent que 11,57% de l'ensemble des conseillères régionales. Au sein des exécutifs communaux et régionaux, il faut le souligner, la parité est plus ou moins respectée. Le grand paradoxe est lié à l'absence totale des femmes dans les exécutifs des 75 conseils préfectoraux et provinciaux. Les mesures incitatives à l'instar de celles imposées pour les communes et les régions sont bien inscrites dans la loi organique qui les reprend dans les mêmes termes<sup>817</sup>. Le nombre de femmes présentes dans ces conseils, soit 54 seulement, fait que ces mesures restent suspendues. Mais au-delà de la démocratie représentative la démocratie participative est aujourd'hui un élément important pour la mise en œuvre de la démarche territoriale.

---

<sup>814</sup>Les autorités ont annoncé récemment un taux de 37,61%. Nous avons compté le nombre de femmes dans chaque région pour atteindre le taux de 35,7%.

<sup>815</sup>Article 19 (al. 6) de la loi organique 111-14.

<sup>816</sup>Une seule femme occupe la fonction de deuxième vice-présidente (Région de Laâyoune-Saquia Al Hamra), deux femmes seulement élues comme troisième vice-présidentes (Sous-Massa et Dakhla-Oued Ed Dahab). Deux femmes seulement sont élues secrétaires et 7 secrétaires adjointes.

<sup>817</sup>L'article 18 (al. 6) de loi 112-14 stipule « En vue de la réalisation du principe de la parité prévu par l'article 19 de la Constitution, il faut œuvrer à ce que chaque liste de candidatures à la vice-présidence comprenne un nombre de femmes candidates non inférieur au tiers des postes de vice-présidence ».

## 2- Autres limites de la démocratie locale

La démocratie locale, au-delà de sa dimension représentative, peut revêtir un caractère participatif. Lors des dernières années, la démarche participative a réussi à s'imposer dans plusieurs domaines. La mobilisation des citoyens et l'évolution de la société civile ne cessent de marquer les changements que connaît le Maroc d'aujourd'hui. Nul ne peut contester leur implication dans les affaires publiques. D'où la nécessité de donner un élan à cet engouement pour la chose publique. C'est ainsi que la nouvelle Constitution reconnaît à la société civile et aux organisations non gouvernementales (ONG), dans le cadre d'une démocratie participative, la contribution à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques et des décisions et projets des institutions élues et des pouvoirs publics<sup>818</sup>. Les citoyens marocains sont désormais invités à présenter des motions en matière législative et des pétitions aux pouvoirs publics<sup>819</sup>. Dans le cadre de la décentralisation, la Constitution, dans son article 139, impose aux collectivités territoriales de mettre en place des mécanismes de concertation et de dialogue afin de favoriser l'implication des citoyens et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement tout en confirmant leur droit de pétition et d'inscription de leurs questions dans l'ordre du jour du conseil local concerné. C'est ainsi que les lois organiques relatives à l'organisation des collectivités territoriales ont consacré un certain nombre de dispositions et fixé des mécanismes afin d'encourager une démocratie participative susceptible de combler les lacunes de la démocratie représentative. Ce qui permettrait de soumettre les décisions des assemblées locales au contrôle des électeurs qu'il s'agisse de la commune<sup>820</sup>, la préfecture et la province<sup>821</sup> ou la région<sup>822</sup>. La nouvelle réforme a marqué un pas vers le développement de la démocratie participative. Mais, il s'agit d'un pas très timide. L'implication des citoyens est limitée à des propositions que les assemblées locales inscrivent à l'ordre du jour pour en débattre. Face à cette limite, les lois organiques en question en ont durci les procédures. Ce qui risque de dissuader les citoyens et les associations de

---

<sup>818</sup> Articles 12 et 13 de la constitution.

<sup>819</sup> Articles 14 et 15 de la constitution.

<sup>820</sup> Articles 121 à 125 de la loi organique 113- 14.

<sup>821</sup> Articles 110 à 116 de la loi organique 112- 14.

<sup>822</sup> Articles 116 à 122 de la loi organique 111- 14.

recourir à une telle mesure surtout dans les petites communes et en milieu rural où les associations sont déjà affaiblies. En dehors de cette nouveauté médiocre, il ne faut pas oublier que l'implication des citoyens est déjà présente dans les anciens textes régissant les collectivités territoriales qui insistent sur l'ouverture des sessions des assemblées locales au public et sur la publication de leurs délibérations<sup>823</sup>. Ces deux dispositions sont également reprises et actualisées dans le cadre de la nouvelle réforme. Toutes ces mesures, demeurent très insuffisantes pour marquer une réelle implication des citoyens. Malgré l'apport de la constitution en matière de démocratie participative, les nouvelles lois organiques restent encore prudentes sur la participation des citoyens qui devrait évoluer avec la décentralisation. Comme le note PAOLETTI<sup>824</sup>, avec la décentralisation et l'évolution de la démocratie, la participation des citoyens s'impose de plus en plus comme une norme locale. Elle s'affirme à la fois comme contrainte et comme norme légale et pratique. Ainsi, son épanouissement dépend de la perception qu'en auront les élus locaux. Certains peuvent y voir une menace pour leurs pouvoirs, d'autres pourraient y voir un moyen pour se maintenir à proximité et en relation perpétuelle avec les électeurs. Conformément à l'article 139 de la Constitution, les communes<sup>825</sup>, les préfetures et provinces<sup>826</sup> ainsi que les régions<sup>827</sup> sont également amenées à mettre en place des mécanismes de participation, de concertation et de dialogue. L'une des mesures de la nouvelle réforme consiste en la création au sein de chaque conseil local d'une instance dite « Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre ». Cette instance consultative créée en partenariat avec les acteurs de la société civile a pour mission « l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre ». Les règlements intérieurs des collectivités territoriales en prévoient les modalités de composition, de fonctionnement. Au niveau des conseils régionaux, deux autres instances consultatives sont prévues par la loi organique 111-14. La première étant chargée

---

<sup>823</sup>Dahir portant loi n°1-76-583 du 30septembre 1976 relatif à l'organisation communale (Art. 21 et 23).

<sup>824</sup>PAOLETTI M. (1997) «La démocratie locale et le référendum », L'Harmattan, (p.233).

<sup>825</sup> Article 120 de la loi n° 113-14.

<sup>826</sup> Article 111 de la loi n° 112-14.

<sup>827</sup> Article 117 de la loi n° 111-14.

de l'étude des questions en relation avec les jeunes. La seconde, quant à elle, est créée en partenariat avec les acteurs économiques de la région pour l'étude des affaires régionales à caractère économique. Au-delà de ses dimensions représentative et participative, le renforcement de la démocratie locale, comme le note Julie BENETTI<sup>828</sup> passe nécessairement par le renforcement des droits de l'élu. Mais aussi par un encadrement des fonctions électives. Dans ce cadre, il est important de souligner que le statut de l'élu a été revisité. La nouvelle réforme a marqué un pas en avant en ce qui concerne les conditions d'exercice des mandats locaux. Le législateur marocain a accordé un certain nombre de garanties et de facilités aux élus locaux. Il s'agit d'un ensemble de mesures nécessaires pour rendre les fonctions électives attractives. Si certaines dispositions existaient déjà dans les anciennes lois, la nouvelle réforme a revu à la hausse les indemnités des membres des exécutifs locaux<sup>829</sup>. La réforme a également évoqué le temps passé dans les formations. Ce volet demeure une nouveauté apportée par les nouveaux textes. La formation continue des élus dans les domaines de compétences des collectivités est désormais un droit acquis pour les élus locaux<sup>830</sup>. Elle relève de la compétence propre du conseil régional. Celui-ci doit veiller à la création des centres régionaux de formation et à la supervision de la formation continue des élus et du personnel des collectivités territoriales<sup>831</sup>. Dans ce sens, et afin de renforcer le développement des compétences des élites locales et pour moderniser la gestion et la gouvernance des affaires locales, le Conseil Economique, Social et Environnemental préconise un caractère obligatoire de la formation pour les grands élus locaux et les membres de bureaux communaux au début de leur prise de fonctions<sup>832</sup>. L'augmentation récente du nombre d'élus communaux et les dépenses liées à leurs déplacements, les frais d'assurance... auront certainement pour résultat le gonflement des dépenses de fonctionnement déjà importantes

---

<sup>828</sup>BENETTI J. (2016) (souss. dir.) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité », L'Harmattan (p. 77).

<sup>829</sup> Décrets ministériels suivants : décret n°2-16-493 pour les communes, décret n°2-16-494 pour les préfectures et provinces et décret n°2-16-495 pour les régions.

<sup>830</sup>Voir l'article 53 de la loi n°113-14 pour les communes, l'article 54 de la loi n°112-14 pour les préfectures et provinces et l'article 56 de la loi n°111-14 pour les régions.

<sup>831</sup>Article n°82 de la loi n°111-14.

<sup>832</sup>Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental intitulée « La gestion et le développement des compétences humaines : levier fondamental de réussite de la régionalisation avancée » CESE, Auto-Saisine n°1/2013. (Page 51). (Opt. Cit. chap2)

comme nous le verrons par la suite. Globalement, la révision de ce système d'indemnisation est un pas important pour inciter les élus à s'impliquer davantage dans la gestion des affaires locales de plus en plus complexe face aux besoins exprimés en matière de développement local et la nécessité de dynamiser l'économie locale. Mais, cette compensation matérielle demeure insuffisante et devrait être accompagnée d'autres mesures pour favoriser l'accès des nouvelles compétences aux fonctions électives. Paradoxalement, au lieu de revoir à la hausse le niveau primaire imposé précédemment par la charte communale<sup>833</sup>, dans les nouvelles lois organiques, aucun niveau de scolarité et de qualification n'est requis pour exercer la fonction du président d'un conseil local. Le système d'indemnisation qui vise uniquement les membres du bureau et des commissions a également pour risque de décourager les autres élus notamment en milieu rural. Il risque également d'affaiblir les membres de l'opposition censée être renforcée par les nouvelles lois organiques. En dehors des avantages matériels, la révision des droits et des obligations des élus locaux qui vise à faciliter l'exercice d'un mandat local, il est important de souligner que le statut de l'élu ne doit pas négliger les conditions d'accès aux mandats locaux.

Comme le note Alain GARIGOU<sup>834</sup>, « le statut de l'élu n'a de sens que s'il vise à améliorer la rotation des mandats, pas à créer un métier protégé ou une activité statutairement protégée en sus de l'activité professionnelle ». Pour une meilleure visibilité et crédibilité, le mandat local nécessite un encadrement et ne peut ainsi être compatible avec n'importe quelle autre fonction. Dans l'état actuel des choses, les incompatibilités horizontales et, notamment les exécutifs locaux, sont relativement encadrées par le législateur. Cependant les incompatibilités verticales ont fait récemment l'objet d'un débat au parlement sans que les mandats nationaux et locaux soient séparés des fonctions ministérielles<sup>835</sup> et de la représentation parlementaire. Lors des débats sur les nouvelles lois

---

<sup>833</sup>Article n°28 de la charte communale stipule : « Ne peuvent être élus présidents ni en exercer temporairement les fonctions, les membres du conseil communal ne justifiant pas au moins d'un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires ».

<sup>834</sup>GARIGOU A. et al. (2008). Opt. Cit. (p. 54)

<sup>835</sup>Avant l'arrivée des lois organiques relatives aux collectivités territoriales, l'interdiction du cumul d'un mandat local avec une fonction ministérielle a été proposée dans la première version de la loi organique n°31-065 relative à l'organisation et la gestion des travaux du gouvernement. Mais elle a été écartée par le parlement après amendement de l'article 32.

organiques, les défenseurs du cumul vertical ont réussi à imposer le maintien de la double casquette d'élu local et de membre de la chambre des représentants. Hormis, la présidence du conseil régional, toutes les fonctions électives au sein des collectivités territoriales, y compris les fonctions exécutives, demeurent cumulables avec un mandat national. La question du cumul des mandats est posée quand il s'agit de la séparation d'un mandat local et d'un autre national. Exclu des débats constitutionnels, le cumul vertical des mandats, comme nous venons de le constater est bel et bien une tradition au Maroc. Il permet aux grands élus de contrôler leur réélection, d'augmenter leur poids politique dans les concurrences internes à leurs partis. Mais aussi, il accroît leur puissance d'influence sur le personnel de l'Etat au niveau local. Toutefois, il faut souligner que ce sont les grandes formations politiques qui sont le plus concernées. Cette situation de cumul des fonctions est d'autant plus contestée si on admet qu'il s'y ajoute un cumul des indemnités notamment dans les collectivités de grande taille.

## EN GUISE DE CONCLUSION

L'élection est un élément fondamental de la démocratie. Elle est indispensable pour la décentralisation. Pourtant, les modalités de l'élection sont multiples. La pratique et son contexte peuvent révéler des insuffisances de tel ou tel mode électoral. D'où la remise en question du pouvoir local et de la démocratie locale. Aujourd'hui, comme le dit Jacques CHEVALLIER, «la démocratie locale ne se réduit plus aux seuls processus électifs ; elle suppose encore le respect du pluralisme ; la garantie des droits et libertés, le débat sur les choix collectifs »<sup>836</sup>. C'est dans ce cadre que la nouvelle réforme territoriale tente de se montrer innovante. Cependant, les modalités d'ouverture des collectivités territoriales envers les citoyens restent timides et s'ajoutent aux insuffisances de la démocratie représentative qui a du mal à intégrer l'approche genre au sein des conseils locaux. L'instauration des quotas, malgré son évolution, demeure encore insuffisante pour faciliter l'accès des femmes aux fonctions électives. Hormis ces points, l'émancipation de la démocratie locale passe nécessairement, par la

---

<sup>836</sup>CHEVALLIER J. (2002) « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? » Mélanges en l'honneur de Benoît JEANNEAU, EDITION DALLOZ., pp. 361-381 (p. 376).

limitation des cumuls des mandats qui dans tous les cas nuit à la rotation des élites locales. Ce qui affaiblit des conseils locaux, déjà fragilisé, dans la plupart des cas, par les modes de scrutin adoptés. Mais au-delà de ces limites, c'est surtout l'insuffisance des moyens qui pourrait remettre en question la mise en œuvre de la régionalisation avancée.

## **SECTION II**

### **L'INSUFFISANCE DES MOYENS, PRINCIPAL HANDICAP A LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION AVANCEE**

Bien que des dispositifs importants sont mis en place pour relancer l'autonomie locale, les collectivités territoriales ne sont en mesure d'agir que dans les limites des moyens qui leur sont reconnus et alloués et notamment les moyens financiers qui jouent un rôle fondamental dans tous processus de décentralisation. Au Maroc, l'action des CT a été depuis toujours handicapée par la faiblesse de leurs moyens et leur forte dépendance financière. Cette situation est accentuée par la faiblesse des ressources internes liées à la fiscalité locale (Paragraphe I). L'action publique décentralisée et la marge de manœuvre des collectivités territoriales sont également liées à la structure et à la nature des dépenses locales marquées par le poids du fonctionnement des CT. En outre, les ressources humaines, dont le coût est important pour les budgets locaux restent encore un élément non négligeable pour l'action des collectivités locales (Paragraphe II). Généralement, les ressources financières des collectivités locales<sup>837</sup> proviennent de trois sources de recettes. Il s'agit de ressources internes qui ont pour origine les recettes fiscales, les produits d'exploitation du patrimoine ou la rémunération des services rendus par les collectivités. Il s'agit également de ressources dites externes liées principalement aux dotations de l'Etat. Enfin l'emprunt qui constitue la troisième source de financement pour les collectivités locales

#### **PARAGRAPHE I**

#### **L'AUTONOMIE FINANCIERE COMME FONDEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE**

L'autonomie locale dépend fortement de l'autonomie financière de ces collectivités pour être des acteurs actifs dans la vie économique et sociale d'un pays. Il s'agit désormais d'un principe garanti par la Constitution. Cependant, en réalité une

---

<sup>837</sup>Les ressources des collectivités locales sont définies par les articles 30 à 35 du Dahir n°1-09-02 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et leurs groupements (B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

lecture de l'évolution des financements des collectivités marocaines montre que celles-ci sont encore dépendantes, en grande partie, des dotations accordées par l'Etat central. Les principaux traits caractéristiques des ressources financières locales sont liés, d'une part, à la dépendance accrue des collectivités territoriales du financement de l'Etat et, d'autre part, à l'origine de ces ressources qui sont majoritairement fiscales.

## **I-L'UNE DEPENDANCE FINANCIERE ACCRUE DES CT**

La question des compétences locales et la libre administration, bien qu'il s'agisse de principes constitutionnels n'ont aucun sens en l'absence de moyens d'actions pour les collectivités. En constante évolution, les ressources financières des collectivités marocaines, toutes catégories confondues, sont d'origines variées et l'autonomie financière locale dépend très fortement de leurs caractères interne ou externe. Généralement, la structure des finances locales au Maroc met avant une forte dépendance des collectivités vis-à-vis de l'Etat. Dans le cadre d'un système de péréquation qui a montré ses limites.

### **1- L'autonomie financière des CT et la nouvelle réforme**

La consécration constitutionnelle de la libre administration et la suppression du contrôle *a priori* sont deux éléments importants pour augmenter la marge de manœuvre des collectivités territoriales. Néanmoins, ceci dépend également des conditions de mise en œuvre des compétences des collectivités territoriales. La Constitution de 1992 remaniée en 1996 est silencieuse sur les ressources des collectivités. Ces dernières sont nuancées par la loi relative à l'organisation des finances des collectivités locales et leurs groupements<sup>838</sup>. Aujourd'hui, La relation entre les différentes collectivités ainsi que leur autonomie financière sont également encadrés par la Constitution. A l'instar des dispositifs en faveur des CT, la mise à disposition des moyens est également garantie par la Constitution. Contrairement aux anciens textes constitutionnels, la réforme de 2011 évoque ce dispositif pour la première fois. Ainsi, le nouveau texte veille à ce que les collectivités territoriales disposent de ressources financières. Au terme de son article 141 (al. 1) « les régions et les autres collectivités territoriales disposent de

---

<sup>838</sup>Dahir n° 1-09-02 portant promulgation de la loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements. (B.O. n° 5714 du 5 mars 2009). Arti 30.

ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat ». La Constitution confie au législateur le soin de fixer le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales et l'origine de leurs ressources<sup>839</sup>. Les nouvelles lois organiques apportent une précision concernant les ressources de chaque catégorie de collectivité. Ainsi, la commune<sup>840</sup>, tout comme la préfecture et la province<sup>841</sup> ou la région<sup>842</sup>, « dispose pour l'exercice de ses compétences des ressources financières propres, des ressources financières qui lui sont transférées par l'Etat et du produit des emprunts ». Les trois lois organiques précisent pour la première fois les ressources pour chaque échelon local. Pour l'ensemble des collectivités, les ressources comprennent : les produits des impôts ou les parts d'impôts ainsi que les produits de ressources affectés en vertu des lois de finances ; les produits des impôts et taxes perçues par les collectivités ; les produits de redevances ; les produits des rémunérations des services rendus par les collectivités ; les produits des amendes ; les produits des exploitations, des redevances et des parts de bénéfices ainsi que les produits de ressources et participations financières provenant des établissements et entreprises relevant de la collectivité ou dans lesquels celle-ci est actionnaire ; les subventions accordées par l'Etat ou toutes autres personnes de droit public ; les produits des emprunts autorisés ; les revenus de la propriété et des participations ; les produits des ventes des biens meubles et immeubles ; les fonds de concours, les dons et legs et enfin toutes recettes et ressources prévues par la loi. La libre administration suppose une certaine marge de liberté des collectivités. Dans ce cadre, les attributions des conseils locaux dans les domaines des finances, de fiscalité et du patrimoine des collectivités territoriales sont de nature à mettre en avant le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales et de la liberté de disposer de leurs ressources. Ainsi, les différents conseils locaux<sup>843</sup> délibèrent entre autres sur le budget, la fixation des taux des taxes, de redevances et droits divers perçus au profit de la collectivité dans la limite des

---

<sup>839</sup>Arti 146 (al. 5 et 6) de la constitution.

<sup>840</sup> Article 173 (al.1) de la loi 113-14.

<sup>841</sup> Article 165 de la loi 112-14.

<sup>842</sup> Article 186 de la loi 111-14.

<sup>843</sup>Article 92 de la loi 113-14 pour les communes, Article 93 de la loi 112-14 pour les préfectures et provinces et Article 98 de la loi 111-14 pour les régions.

taux autorisés par la loi. Les conseils locaux délibèrent également sur les rémunérations et tarifs des services rendus par les collectivités, les emprunts, les dons et legs octroyés à la collectivité ainsi que la gestion de son patrimoine. Si ces attributions se combinent avec la libre administration, il ne faut pas oublier qu'elles font encore l'objet de censure et que l'approbation du Gouverneur et du Wali demeure toujours présente. Les délibérations ayant une incidence financière sur les dépenses et les recettes et notamment, sur la fixation des tarifs des taxes, des redevances et droits divers ainsi que les cessations des biens des collectivités et leurs affectations<sup>844</sup>. Cette contrainte ne peut que remettre en cause le principe de l'autonomie locale en l'absence de consécration de la liberté d'utilisation des ressources locales comme c'est le cas en France par exemple<sup>845</sup>. C'est l'autonomie budgétaire. Celle-ci « concerne les dépenses et se traduit par la liberté donnée aux collectivités de dépenser ce qu'elles souhaitent dans la limite de leurs ressources (principe d'équilibre budgétaire) ; elles choisissent l'objet de leurs dépenses dans la limite de leurs compétences dans le respect de l'intérêt des administrés-contribuables »<sup>846</sup>. Cette contrainte est bien réelle et risque de freiner l'action des collectivités territoriales dont les dépenses sont strictement encadrées. Les nouvelles lois organiques soulignent que « les engagements de dépenses doivent rester dans la limite des autorisations budgétaires. Ces engagements sont subordonnés à la disponibilité des crédits budgétaires pour les opérations de travaux, de fournitures, de services, des opérations de transfert des ressources et la disponibilité des postes budgétaires pour le recrutement »<sup>847</sup>. Mais au-delà de cette liberté de disposer des ressources, la question de l'autonomie financière soulève celle de l'autonomie de ressources ou « l'autonomie fiscale ». En France, cette question est évoquée par la Constitution en

---

<sup>844</sup>Article 118 de la loi 113-14 pour les communes, Article 109 de la loi 112-14 pour les préfectures et provinces et Article 115 de la loi 111-14 pour les régions.

<sup>845</sup>A titre d'exemple, en France cette liberté est consacrée par la loi suprême. Selon l'article 72-2 « Les collectivités locales disposent de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions prévues par la loi ».

<sup>846</sup> AUBER E. et CERVELLE D. (2012) « Les collectivités territoriales, une approche juridique et pratique de la décentralisation », Edition SEDES. (p. 165).

<sup>847</sup> Article 161 de la loi 113-14 pour les communes, Article 153 de la loi 112-14 pour les préfectures et provinces et Article 174 de la loi 111-14 pour les régions.

introduisant la notion de « part déterminante »<sup>848</sup>. Il s'agit de l'obligation pour les collectivités territoriales d'avoir la maîtrise d'un niveau suffisant de ressources<sup>849</sup>. Autrement dit, l'autonomie financière qui constitue un élément substantiel de la libre administration dépend fortement de la maîtrise, totale ou partielle, des collectivités territoriales sur les ressources<sup>850</sup>. Au Maroc, la question de l'autonomie financière demeure en suspens et la réussite de la régionalisation avancée en dépend fortement. D'où l'exigence d'une réforme des finances locales. Outre la mise à disposition des moyens, la constitution impose la compensation des compétences. Il s'agit d'un principe de grande importance à défaut duquel « la décentralisation territoriale ne serait pour les collectivités territoriales qu'un marché de dupes »<sup>851</sup>. Au terme de l'article 141 (al. 2) « Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ». Cet alinéa, contrairement au premier évoqué plus haut, est cité par toutes les trois lois organiques. Ainsi, les différents textes évoquent les trois critères liés à la compensation financière. Celle-ci est obligatoire, permanente et suffisante. Globalement, ce principe de compensation reste difficile à appliquer puisque les charges liées aux compétences locales évoluent sans parler des charges qui ne peuvent pas être compensées financièrement. Dans l'état actuel des choses, aucune instance n'existe pour l'évaluation des charges des collectivités afin de procéder à leur compensation. Par exemple, la création de la Commission Consultative sur l'Evaluation des Charges (CCEC). Elle a pour mission de se prononcer sur les arrêtés de compensation ainsi que sur le contrôle des modalités de calcul des compensations financières. Outre leur dimension financière, les compensations des compétences locales et la mise à disposition des ressources s'apprécient surtout au niveau matériel. C'est le transfert de personnel aux

---

<sup>848</sup> Selon l'article 72-2 (al. 3) « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

<sup>849</sup> Un seuil minimal de la part de ressources propres par rapport aux ressources totales est fixé par la loi organique du 29 juillet 2004. Le niveau de ressources propres constaté en 2003 est retenu par la présente loi.

<sup>850</sup> FERSTENBERT J., PRIET F. et QUILICHINI P. (2009) « Droit des collectivités territoriales », Opt. Cit. (p. 95).

<sup>851</sup> GOHIN O. et al. (2011) « Droit des collectivités territoriales », Opt. Cit. (p134).

collectivités territoriales qui constitue la pierre angulaire de l'exercice des compétences locales. Ce qui soulève la question de la fonction publique territoriale d'une part et, d'autre part, l'urgence d'adopter une large déconcentration afin de garantir une meilleure répartition des compétences humaines, trop concentrées, sur tout le territoire national. Nous y reviendrons par la suite. Mais au-delà des textes, la réalité montre que l'aspect financier reste encore un élément qui a tendance à freiner les initiatives locales.

## 2-Des ressources financières marquées par la prédominance des transferts de l'Etat

Depuis 2009, date de la constitution des derniers conseils locaux, les recettes de l'ensemble des collectivités locales hors emprunt n'ont pas cessé d'augmenter enregistrant ainsi un taux d'accroissement annuel moyen dépassant 5,52% entre 2009 et 2013<sup>852</sup>. En 2013, celles-ci ont atteint plus de 31,8 milliards de dirhams et représentent 3,64% du produit intérieur brut du pays (Tableau n°15).

**Tableau n° 17: L'évolution des ressources des CL entre 2009 et 2013**

En Millions de Dirhams

Postes/Années	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM*
Ressources gérées par les C.L.	5045	5755	5819	6284	6986	8,48%
Ressources gérées pour le compte des C.L.	4058	4668	4621	4690	5929	9,94%
Ressources transférées	16539	16947	18709	17772	18881	3,36%
Total des recettes	25642	27370	29149	28746	31796	5,52%
PIB national (en millions de DH)	732449	764031	802607	828169	872791	-
% par rapport au PIB	3,50%	3,58%	3,63%	3,47%	3,64%	-

Source : Rapport d'activité de la cour des comptes de 2013. \*Taux de croisement annuel moyen.

L'Etat demeure la principale source de finances locales à travers les ressources transférées sous forme de dotations. Elles sont composées des parts des collectivités locales dans les produits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA),

<sup>852</sup>Par rapport à leur niveau de 2013, les ressources ordinaires des collectivités locales ont enregistré une augmentation d'environ 0,4% seulement passant de 31,8 milliards à 31,9 milliards de dirhams en 2014. Cette évolution est affectée par la baisse des impôts directs de 15,5% (-19,3% pour les taxes des services communaux ; -10,9% pour la taxe professionnelle ; -19,6% pour la taxe sur les terrains non bâtis et -33,8% pour la taxe d'habitation). Cette baisse s'explique par la réalisation de recettes exceptionnelles suite à l'application, en 2013, du décret-loi n°2-13-657 du 13/09/2013, relatif à l'annulation des majorations, amendes, pénalités et frais de recouvrement afférents aux taxes locales (mesure décidée par la loi de finances 115-12 de l'année budgétaire 2013 article 10).

l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS) ainsi que les concours et subventions de l'Etat aux différentes collectivités locales. Malgré un taux dévolution faible par rapport aux autres catégories de sources de financements, soit 3,36% entre 2009 et 2013, il est important de souligner la part élevée des transferts de l'Etat dans la structure des recettes locales. En 2013, ces transferts représentent 59,38% du total des recettes des collectivités locales. Ils ont atteint 62,3% en 2014 et dépassent, pour la première fois, la barre des 20 Milliards de dirhams. C'est la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui représente la grosse part des transferts de l'Etat, soit environ 88,6% en 2014 et une augmentation de 5.3% par rapport à 2013. Elle est suivie par les concours et les subventions de l'Etat et les parts dans les produits de l'IS et de l'IR qui constituent la principale source de financement des régions (43% en 2013 et 37,5% en 2014)<sup>853</sup>.

**Tableau n° 18: Les ressources transférées par type de CT (Année 2013)**

En Millions de Dirhams

Transferts/Type de collectivité	Régions	Préfectures ou Provinces	Communes Urbaines	Commune Rurales	Total
Part dans le produit de la TVA	161	4969	6633	5139	16902
Part des régions dans l'IS/IR	733	0	0	0	733
Fonds de concours et subventions	4	378	537	327	1246
Total des ressources transférées	898	5347	7170	5466	18881
Total des recettes des C. L.	1701	5595	17302	7198	31796
Part des ressources transférées (%)	52,80%	95,56%	41,44%	75,93%	59,38%

Source : TGR, Bulletin de statistique de finances locales (décembre 2013)

La forte contribution de l'Etat en matière des finances locales montre l'importance des ressources externes pour les différentes catégories de collectivités locales. Celles-ci ont, certes, une marge de liberté pour fixer l'utilisation des ressources transférées surtout lorsqu'elles ne sont pas destinées à un usage particulier. Mais, leur fixation leur échappe totalement ce qui n'est pas sans incidence sur leur action. Comme nous pouvons le constater avec Jean GIRARDON<sup>854</sup>, les transferts ont un triple avantage pour l'Etat. Ils permettent de compléter les ressources internes dégagées par les collectivités, de suppléer

<sup>853</sup>Les données concernant 2014 sont tirées du *Bulletin des statistiques des finances locales* (publié par la Trésorerie Générale du Royaume, décembre 2014).

<sup>854</sup>GIRARDON J. (2011) « Les collectivités territoriales », 2<sup>e</sup> édition, Ellipses. (page 159).

aux inégalités entre collectivités à travers la péréquation ainsi que la discrimination entre les différentes collectivités en fonction de leurs besoins et de leurs propres ressources. Ainsi, on constate la divergence entre les collectivités locales marocaines en fonction du poids des transferts de l'Etat sur la structure de leurs ressources totales. En 2013, les transferts de l'Etat, constitués à 89,5% de TVA, ont atteint 18,9 milliards de dirhams. Ils représentent environ 60% des ressources des collectivités locales contre seulement environ 27% en France<sup>855</sup>. Ce poids est visiblement remarquable pour les collectivités à faibles ressources, en particulier les préfectures et provinces ainsi que les communes rurales avec 95,5% pour les premières et 75,73% pour les secondes. Celles-ci sont suivies par les régions avec 52,8% et 41,4% seulement les communes urbaines. D'où la forte dépendance financière de l'ensemble des collectivités de l'Etat central. Ce qui représente un point faible de la décentralisation. Les collectivités territoriales bénéficient différemment des transferts de l'Etat.

**Tableau n° 19: Le poids des transferts de l'Etat dans les recettes des C.T. en France et au Maroc (Année 2013)**

Type de collectivités	Collectivités françaises (Mds Euros)*			Collectivités marocaines (Mds de dirhams)**		
	Régions	Départements	Communes	Régions	Préfectures et Provinces	Communes
Transferts de l'Etat	9,3	14,9	27,7	0,9	5,3	12,6
Total des ressources	22,9	64,7	104	1,7	5,6	24,5
% des transferts	40,6%	23%	26,6%	52,9%	94,6%	51,4%

Source: \*Rapport de l'O.F.L (Sep. 2014) ; \*\*Bulletin S.F.L; T.G.R.:(Déc.2013)

Malgré l'évolution des finances locales, le poids des transferts de l'Etat dans les ressources des collectivités locales reste encore très élevé au Maroc comme dans la plupart des pays émergents ayant fait le choix d'adopter la décentralisation<sup>856</sup>. A titre de comparaison, les collectivités territoriales au Maroc sont deux fois plus dépendantes du financement étatique qu'en France. Les concours de l'Etat au Maroc représentent 59,11% des ressources financières contre seulement 27,08%

<sup>855</sup>LAIGNEL A. ET GUENE CH. (ss dir.) « Le finances des collectivités locales en 2014 », Rapport de l'Observatoire des finances locales. Septembre 2014. (Page 42).

<sup>856</sup> Rapport de la CCR, Livre III « La régionalisation avancée au service du développement économique et social », page 133. ([www.regionalisationavancee.ma](http://www.regionalisationavancee.ma)).

en France. Cette évolution serait le reflet des réformes qu'a connues la décentralisation dans les deux pays malgré la transposition excessive du modèle français sur le cas du Maroc. Les lois de décentralisation de 1982 et l'adoption de la régionalisation en France ainsi que les réformes qui ont suivi pour leur amélioration ont réussi à libérer relativement les collectivités locales de leur dépendance du financement de l'Etat qui reste dans tous les cas inévitable. Les réformes successives de la fiscalité locale sont également de nature à développer d'autres formes de financements de l'action locale. Toutefois, cette dépendance de l'Etat des collectivités marocaines nécessite une analyse en fonction de chaque catégorie de collectivité, compte tenu de l'évolution et de la particularité de la décentralisation d'un échelon local à l'autre. Cette dépendance vis-à-vis des financements de l'Etat concerne toutes les différentes catégories de collectivités territoriales.

Globalement, et dans tous les pays, les transferts de l'Etat aux collectivités locales ont pour objectifs de limiter les disparités financières et les inégalités entre les différentes collectivités ainsi que l'atténuation des déséquilibres géographiques. A ce titre le système de péréquation à travers les transferts de l'Etat aux CT a, certes, permis une amélioration de leurs ressources. Mais il est loin de réussir à limiter les disparités entre les différentes régions et à garantir aux différents citoyens un accès équitable aux services publics. Il s'agit d'un système basé sur les mécanismes de solidarité verticale qui a montré son insuffisance. Si on admet que les autres ressources du financement local proviennent de la fiscalité locale et profitent largement aux communes urbaines, on constate finalement que le système de péréquation vertical est limité et la diversification des sources de financements des transferts devient nécessaire. L'autre limite d'un tel système est liée à l'inéquitable répartition des transferts par habitant. Ainsi, la commission consultative pour la régionalisation<sup>857</sup> souligne que ce sont les régions ayant le niveau de PIB par habitant le plus faible qui bénéficient le plus des ressources transférées par habitant. Cette corrélation négative est également constatée par la commission concernant la répartition des

---

<sup>857</sup> Rapport de la CCR, Livre III « La régionalisation avancée au service du développement économique et social », page 50. (Opt. Cit).

ressources transférées au regard du développement humain. Ce sont les régions en marge du développement qui bénéficient le plus des transferts par habitants. La péréquation interpelle également sur la nécessité de favoriser un système basé sur les mécanismes de solidarité horizontale. Ce qui appelle désormais les décideurs de la politique publique à mettre en place une nouvelle réforme des finances locales en parallèle avec les réformes territoriales dans le cadre de la régionalisation. La solidarité territoriale nécessite l'encouragement de la coopération entre les différentes collectivités, et en particulier les communes, à travers le développement de nouvelles formes de gouvernance locale et de l'intercommunalité. Nous y reviendrons par la suite. Au-delà des transferts et les concours de l'Etat, indispensables et nécessaires à la réussite de toute décentralisation, les collectivités locales sont appelées à développer et mobiliser des ressources internes. Certes, le financement de l'action locale est caractérisé par le rôle de l'Etat comme principal contribuable au niveau local. En outre, le poids de la fiscalité locale dans les ressources financières locales mérite d'être également évoqué.

## **II- LE POIDS DE LA FISCALITE LOCALE DANS LES RESSOURCES DES CT**

En dehors des transferts de l'Etat, les ressources locales sont présentées en deux catégories qui ne cessent d'évoluer et constituées principalement des recettes d'origine fiscale. Ces ressources dites internes, également en constante évolution, sont majoritairement d'origine fiscale.

### **1-Des ressources internes majoritairement d'origine fiscale**

Deux catégories de ressources sont distinguées. D'une part, la première catégorie concerne les ressources gérées par l'Etat pour le compte de collectivités. D'autre part, la seconde catégorie concerne les ressources dont la gestion est assurée par l'Etat pour le compte de collectivités..

Les ressources gérées par les collectivités locales concernent toutes les taxes locales et redevances dont les taux sont fixés et votés par les conseils locaux. Mais également les ressources patrimoniales ou produits des biens ainsi que les produits des services rendus par les collectivités.

**Tableau n°20: L'évolution des ressources internes des CT entre 2009 et 2014**

En Millions de Dirhams

Postes/Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Ressources gérées par les C.L.	5045	5755	5819	6284	6986	6901
Ressources gérées pour le compte des C.L.	4058	4668	4621	4690	5929	4917
Ressources transférées	16539	16947	18709	17772	18881	20093
Total des recettes	25642	27370	29149	28746	31796	31911
PIB national (en millions de DH)	732449	764031	802607	828169	872791	-
% par rapport au PIB	3,50%	3,58%	3,63%	3,47%	3,64%	-

Source : Rapport d'activité de la cour des comptes de 2013.

\*TGR, Bulletin des statistiques de finances locales (décembre 2014).

Cette catégorie a enregistré une forte augmentation entre 2009 et 2013 avec un taux d'accroissement annuel de 8,48% contre 9.94% pour la deuxième catégorie qui regroupe les ressources gérées par l'Etat pour le compte des collectivités locales<sup>858</sup> à savoir la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et la taxe des services communaux. Certes, cette évolution est importante par rapport à celle enregistrée par les transferts de l'Etat, soit 3,36% entre 2009 et 2013. Cependant, il est important de souligner le poids écrasant de ces derniers dans la structure des ressources locales. Celui-ci représente 63% du total des ressources pour la période 2009-2013 contre seulement 20% et 17% respectivement pour les recettes gérées par les collectivités locales et celles gérées pour leur compte. Concernant la première catégorie de ressources, on note que les taxes et redevances locales constituent la grosse partie des recettes gérées par les différentes collectivités locales (56% en 2013) soit plus que les sommes mobilisées par les produits de services et des biens.

L'essentiel des recettes des collectivités locales marocaines, qu'elles soient gérées par elles mêmes ou gérées par l'Etat pour leur compte, est constitué des produits de la fiscalité directe et indirecte. Avec plus de 27 milliards de dirhams en 2013, la part des recettes de la fiscalité représente environ 87% des ressources des collectivités locales.

---

<sup>858</sup>La loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales promulguée par le dahir 1-07-195 du 30/11/2007 (B.O. n°5584 du 6/12/2007) telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi 05-10 promulguée par le dahir n°1-10-22 du 11/02/2010 (B.O. n°5822 du 18 mars 2010) a remplacée la taxe d'édilité par la taxe des services communaux, la patente par la taxe professionnelle et la taxe urbaine par la taxe d'habitation).

**Tableau n°21: Evolution de la part des recettes fiscales dans les ressources des C.L. (Entre 2012 et 2014)**

En Millions de Dirhams

	Année 2012	Année 2013	Année 2014	variation 2013/2012	variation 2014/2013
<b>Impôts directs dont:</b>	6233	7782	6576	24,90%	-15,50%
-Taxe de services communaux	2649	3327	2685	25,60%	-19,30%
-Taxe professionnelle	1787	2227	1984	24,60%	-10,90%
- Taxe d'habitation	254	375	248	47,60%	-33,80%
-Taxe sur les terrains urbains non bâtis	831	1121	901	34,90%	-19,60%
-Part des régions dans l'IS et IR	712	732	757	5,20%	2,80%
<b>Impôts indirects dont:</b>	18133	19475	20452	7,40%	5%
-Part dans le produit de la TVA	15872	16902	17800	6,50%	5,30%
-Autres taxes et impôts indirects	2261	2573	2652	11,44%	3,54%
<b>Total des Recettes fiscales (R.F)</b>	<b>24366</b>	<b>27257</b>	<b>27028</b>	<b>11,90%</b>	<b>-0,80%</b>
<b>Recettes non fiscales (R.N.F)</b>					
<b>dont:</b>	<b>4376</b>	<b>4539</b>	<b>4884</b>	<b>3,70%</b>	<b>7,60%</b>
-Domaine	880	927	756	5,30%	-18,40%
-Fonds de concours et subventions	1186	1246	1536	-12,75%	28,10%
- Autres recettes	2310	2366	2592	5,72%	24,40%
<b>Total des recettes (R.T.)</b>	<b>28742</b>	<b>31796</b>	<b>31912</b>	<b>10,40%</b>	<b>0,40%</b>
<b>Part Recettes fiscale/R.T. (%)</b>	<b>84,77%</b>	<b>85,72%</b>	<b>84,69%</b>	<b>---</b>	<b>---</b>

Source: TGR, Bulletins de statistiques des finances locales (2012, 2013 et 2014).

En 2013, l'ensemble des collectivités ont reçu 19,5 milliards de dirhams sous forme d'impôts indirects dont la seule TVA représente environ 87%. L'imposition indirecte contribue, à elle seule, pour la moitié (soit 53%) à l'ensemble des recettes des collectivités locales et constitue 62% de leurs recettes d'origine fiscale contre respectivement environ 25% et 28,5% pour l'imposition directe. Le poids écrasant de la TVA ne fait que confirmer la dépendance des collectivités locales dotées pourtant de l'autonomie financière selon les différentes lois organiques. L'élément financier, et au-delà des faiblesses des conseils locaux, est très important pour mesurer le degré de l'autonomie locale qui est loin d'être réelle. L'amélioration des ressources internes est de nature à limiter le degré de dépendance des collectivités vis-à-vis de l'Etat. C'est tout l'enjeu de la décentralisation.

## 2- Une fiscalité locale insuffisante

La structure des ressources financières locales au Maroc montre que la fiscalité locale constitue l'essentiel des ressources internes des collectivités locales. Les taxes locales ont été instituées par la loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales<sup>859</sup>. Le grand nombre de taxes concerne les communes<sup>860</sup>. Trois taxes ont été instituées aux profits des régions<sup>861</sup> et trois au profit des préfectures et provinces<sup>862</sup>. Les recettes de la fiscalité locale proviennent principalement de la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux, soit des taxes dont la gestion est assurée par l'Etat<sup>863</sup>.

**Tableau n°22: La part des ressources gérée par l'Etat dans les ressources des C.L. (Année 2013)**

En Millions de Dirhams

	Régions	Préfectures/ Provinces	Communes Urbaines	Communes Rurales	Total
<b>Ressources gérées pour le compte des C.L. dont :</b>	<b>158</b>	<b>1</b>	<b>5352</b>	<b>418</b>	<b>5929</b>
Taxe professionnelle	0	1	2004	222	2227
Taxe d'habitation	0	0	353	22	375
Taxes sur les services communaux	158	0	2995	174	3327
<b>Totale des ressources internes</b>	<b>803</b>	<b>248</b>	<b>10132</b>	<b>1732</b>	<b>12915</b>
<b>Ressources totales (R.T.)</b>	<b>1701</b>	<b>5595</b>	<b>17302</b>	<b>7198</b>	<b>31796</b>
<b>Part des ressources gérées pour le compte des C.L. dans les ressources internes (%)</b>	<b>19,70%</b>	<b>0,40%</b>	<b>52,80%</b>	<b>24,13%</b>	<b>45,90%</b>
<b>Part des ressources gérées pour le compte des C.L. dans les ressources totales (%)</b>	<b>9,29%</b>	<b>0,02%</b>	<b>30,93%</b>	<b>5,81%</b>	<b>18,65%</b>

Source : TGR, Bulletin de statistique de finances locales (Décembre 2013).

Plus de 15% des recettes totales des collectivités mobilisées en 2013 et environ 46% de leurs ressources internes sont gérées directement par les services de

<sup>859</sup>Dahir n°1-07-195 du 30 novembre 2007 portant loi n°47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales (B.O. n°5584 du 6 décembre 2007).

<sup>860</sup>Articles n°2, 3 et 4 de la loi 47-06.

<sup>861</sup> Taxes sur les permis de chasse, taxe sur les exploitations minières et taxe sur les services portuaires.

<sup>862</sup>Taxe sur les permis de conduire, taxe sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique et la taxe sur la vente des produits forestiers.

<sup>863</sup>Cette situation serait notamment liée à un autre problème dont souffrent les collectivités locales, en l'occurrence, le manque de moyens humains et l'incapacité avérée des élus locaux.

l'Etat contre 44,5% en 2009. A l'exception des collectivités préfectorales et provinciales dont la très grande partie des ressources provient de l'Etat sous forme de transferts, la part des ressources gérées pour le compte des régions et des communes montre que les régions gèrent 80% de leurs recettes internes contre seulement 20% qui sont gérées par l'Etat. Concernant les communes, une grande différence est notée entre les communes rurales et urbaines. Pour les premières, l'Etat gère environ 24% des ressources internes contre environ 53% pour les secondes. Cette situation est naturellement liée à la faiblesse des ressources internes en milieu rural en comparaison avec le milieu urbain où les communes bénéficient largement des recettes de la fiscalité locale et tout particulièrement le produit de la taxe sur les services communaux et de la taxe professionnelle. Ces deux taxes représentent une grande partie des ressources gérées par l'Etat. La première en représente la principale composante avec un taux de 56% pour la période 2009-2013 contre 38% pour la seconde. La taxe d'habitation, quant à elle, peine à dépasser 6% de l'ensemble des recettes gérées pour le compte des collectivités locales. Face à cette situation marquée par la dépendance accrue des collectivités locales du financement de l'Etat, il est indispensable de se focaliser sur la gestion de la fiscalité locale pour la mobilisation de nouvelles ressources nécessaires au financement de l'action locale. Depuis la mise en place de la réforme de la charte communale, les taxes gérées par l'Etat ont connu une évolution importante. Contrairement aux ressources gérées par les collectivités qui demeurent encore très faibles malgré la réforme de la fiscalité locale en 2008, les ressources gérées par l'Etat ont enregistré une hausse de 87,2% en passant de 3,2 milliards de dirhams à 5,9 milliards en 2013<sup>864</sup>. Ceci montre que le potentiel offert par la fiscalité locale est énorme. En 2007, une étude portant sur les trois taxes gérées par l'Etat concernant la ville de Casablanca a souligné que seulement 50% des recettes seraient perçues au profit des communes et ce chiffre serait de 35% pour les

---

<sup>864</sup>BENSOUDA N. « L'Etat territorial au Maroc et en France : Quelles synergies entre les finances de l'Etat et les finances des collectivités territoriales ? », Colloque International sur les Finances Publiques organisé à Rabat le 12, 13 et 14 septembre 2014. (Rapport introductif, page 11).

régies communales<sup>865</sup>. De son côté le Conseil Economique, Social et Environnemental<sup>866</sup> évoque des possibilités et des pistes d'amélioration concernant la taxe professionnelle et la taxe d'habitation afin d'assurer une certaine équité en matière d'imposition. Récemment la cour des comptes dans un nouveau rapport<sup>867</sup> a également appelé à la simplification et à la modernisation du cadre juridique et institutionnel de la fiscalité locale pour un meilleur rendement des taxes et pour leur acceptabilité par les contribuables au-delà des aspects liés à la tarification et aux modifications de leurs champs d'application. Il est vrai que la finance locale a connu une certaine évolution avec la décentralisation. Cependant, les besoins de financement du développement local nécessitent une nouvelle réforme de la fiscalité locale en parallèle avec la réforme territoriale en cours comme nous le verrons par la suite. Ce besoin est d'autant plus accentué si on admet que les recettes de la fiscalité locale ne permettent pas aux collectivités locales de couvrir leurs seules dépenses de fonctionnement dont la part des charges du personnel est de plus en plus écrasante.

## **PARAGRAPHE II**

### **L'INSUFFISANCE EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES LOCALES**

Comme pour les recettes, la présentation budgétaire et comptable fait une distinction entre les dépenses de fonctionnement et celles affectées à l'investissement. Pour l'exercice de leurs compétences en matière de développement local, l'ensemble des collectivités sont appelées à investir et à orienter leurs ressources, notamment financières, vers les équipements et la réalisation de projets pouvant apporter une dynamique au niveau local.

---

<sup>865</sup>Etude réalisée par le cabinet *Charles Riley International Consultants*. Citée dans «La gestion des finances locales au Maroc : Diagnostic et recommandations» Document de travail déposé à la DGCL en Mars 2010 dans le cadre du Projet de gouvernance locale au Maroc appuyé par l'agence canadienne de développement international (page 11). Elle est également citée par la commission consultative sur la régionalisation avancée (Livre III « La régionalisation avancée au service du développement économique et social » page 46).

<sup>866</sup>Rapport du CESE «Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale », Novembre 2012 (page 97).

<sup>867</sup>«La fiscalité locale », Rapport de Synthèse, Cour des Comptes, Mai 2015 (page 6).

Toutefois, la structure des dépenses des collectivités<sup>868</sup> marocaines soulève plusieurs remarques. D'une part, le poids écrasant des dépenses de fonctionnement des collectivités qui ne cesse d'évoluer avec l'augmentation des ressources. Ce qui impacte négativement le financement des investissements des collectivités locales. Face à ce besoin de financement souvent dénoncé, c'est l'incapacité d'investissement elle-même qui mérite d'être nuancée. D'autre part, cette structure des dépenses montre à quel point les charges du personnel pèsent sur les budgets locaux.

## **I-UN FONCTIONNEMENT COUTEUX DES CT**

Au Maroc, le montant de l'ensemble des dépenses locales (y compris les dépenses d'investissement) ne cesse d'augmenter en parallèle avec les dépenses publiques. Cette évolution interpelle deux remarques. D'une part, le poids important des dépenses liées au fonctionnement des collectivités et, d'autre part, ce sont les collectivités communales qui engagent la grande partie des dépenses locales.

### **1-Des dépenses de fonctionnement des CT de plus en plus importantes**

Entre 2001 et 2013, les dépenses des collectivités locales ont augmenté de 53% alors que le total des dépenses publiques a plus que doublé entre les deux dates<sup>869</sup>. Depuis 2009, la part des dépenses de l'ensemble des collectivités locales a enregistré une augmentation sensible pour se situer au dessus de 10% du total des dépenses engagées par l'Etat y compris celles des collectivités<sup>870</sup>. Ces dépenses sont communes aux différentes catégories de collectivités locales. Par contre, chacune de ces catégories a sa spécificité et notamment dans un pays où la décentralisation communale est beaucoup en avance par rapport à la décentralisation aux niveaux intermédiaires, à savoir l'échelon régional et l'échelon préfectoral et provincial. D'un point de vue politique, certaines dépenses sont obligatoires et s'imposent face aux décisions des élus locaux. Il s'agit des dépenses dites ordinaires et sont destinées, d'une part, à couvrir les coûts liés au

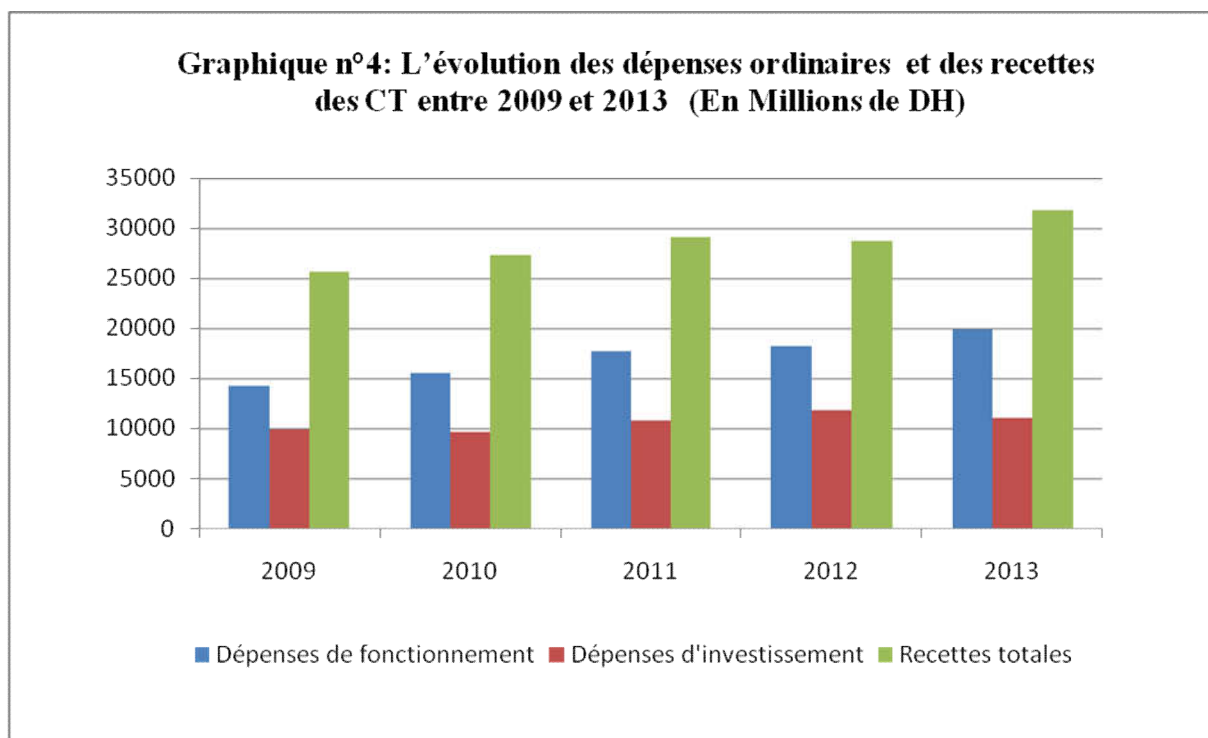
---

<sup>868</sup>Les charges des collectivités locales sont définies par les articles 39 à 49 de la loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et leurs groupements (B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

<sup>869</sup> Collectivités locales en chiffres, 2005 (DGCL).

<sup>870</sup> BENSOUDA N. (2014). Opt. Cit. (page 10).

fonctionnement de la collectivité et de la démocratie locale (salaire des fonctionnaires, indemnités accordées aux élus) et besoins liés à leurs interventions (achats de biens et services).



Source: TGR, Bulletins de statistiques des finances locales (de 2010 à 2013).

D'autre part, les intérêts des dettes. En 2013, les dépenses ordinaires des collectivités locales ont atteint environ 20 Milliards de dirhams soit 8.68% des dépenses totales publiques et 2,28% du produit intérieur brut. Leur tendance à la hausse, parallèle à celle des ressources, se confirme d'une année à l'autre. Entre 2009 et 2013, l'ensemble des dépenses ordinaires des collectivités locales est passé de 14,3 milliards de dirhams à environ 20 milliards en 2013 soit une augmentation de 39,2% en 2013 par rapport à 2009.

Pendant cette même période, ces dépenses ont enregistré un taux croissance annuel de 8,63% contre seulement 5,52% de croissance annuelle pour les ressources locales et 2.83% pour les dépenses d'investissements de l'ensemble des collectivités locales. Cette tendance à la hausse des dépenses de fonctionnement est confirmée en 2014 avec une augmentation de 4,7% par rapport à l'année 2013<sup>871</sup>. Au-delà de l'incapacité des collectivités territoriales à maîtriser ces dépenses, largement allouées aux charges du personnel comme nous le verrons

<sup>871</sup> T.G.R. Bulletin des statistiques des collectivités locales (Décembre 2014).

par la suite, il faut souligner que leur poids sur les finances locales est aussi en hausse au fil du temps. En 2009, il était de 55,7% de l'ensemble des ressources locales avant d'en atteindre environ les deux tiers en 2013. Cependant, ce poids varie d'une catégorie de collectivité à une autre. Ce sont les communes qui ont la part la plus importante des dépenses ordinaires de l'ensemble des collectivités. Naturellement ceci serait dû à leur nombre élevé et à leurs compétences élargies, sans oublier la marge de liberté de l'exécutif communal par rapport à l'exécutif préfectoral et provincial ou régional dont la fonction d'ordonnateur échappe totalement aux présidents des conseils élus. Ceci reflète parfaitement la dynamique de la décentralisation communale par rapport aux deux échelons supérieurs que représentent les préfectures et provinces et les régions contrairement à la réalité des dépenses locales en France où les départements et les régions montent en puissance et en concurrence avec les communes.

**Tableau n°23: L'évolution des dépenses ordinaires par catégorie de CT (2009 à 2013)**

En Millions de Dirhams

Collectivités/Années	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses des Régions	243	298	319	378	430
Dépenses des Préfectures et Provinces	2282	2418	2478	2564	2794
Dépenses des Communes urbaines	9780	11178	11307	12306	12717
Dépenses des Communes rurales	3224	3771	4148	4652	4897
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>15529</b>	<b>17665</b>	<b>18252</b>	<b>19900</b>	<b>20838</b>

Source: TGR, Bulletins de statistiques des finances locales (2010 à 2014).

Ainsi, la part des communes marocaines dans les dépenses locales au titre de l'année 2013 est d'environ 85% contre 54% pour les communes françaises<sup>872</sup> malgré leur nombre très élevé. Au Maroc, les dépenses ordinaires des communes ont atteint en 2014 plus de 17,6 milliards de dirhams, soit 84,5% de l'ensemble des dépenses locales. Elles ont enregistré une évolution de 3.8% par rapport à l'année 2013 alors que les recettes de l'ensemble des communes a baissé de 2% entre les deux dates. Par contre, le secteur communal n'est pas homogène face aux dépenses de fonctionnement. Comme pour les ressources communales, une très grande différence est à nuancer entre la réalité des dépenses des entités urbaines et rurales. Ce sont les 221 communes urbaines qui engagent la grande

<sup>872</sup>Rapport O.F.L, 2013 (Opt. Cit.).

partie de l'ensemble des dépenses ordinaires locales. Avec 17,7 milliards de dirhams, celles-ci ont dépensé en 2014 environ 61% de l'ensemble des dépenses ordinaires engagées par toutes les entités décentralisées. Les dépenses des communes urbaines représentent 2.6 fois l'ensemble des dépenses de leurs homologues au milieu rural. Leurs dépenses ordinaires ont enregistré une augmentation de 30% entre 2010 et 2014. Concernant les sommes dépensées par les 1282 communes rurales pour leur fonctionnement, certes, elles sont faibles en comparaison avec celles des communes urbaines, mais elles enregistrent un taux d'accroissement plus élevé soit environ 52% en 2014 par rapport à l'année 2010. Concernant la couverture des dépenses ordinaires des communes, il faut noter que celles-ci représentent, en 2013, un peu plus de 69% de leurs recettes<sup>873</sup>. Ce qui leur laisse une grande marge pour dégager les excédents comme nous le verrons par la suite contrairement aux communes françaises dont les dépenses de fonctionnement représentent 83% de leurs recettes. Les dépenses des autres collectivités locales ont également évolué. Les régions restent les collectivités les moins coûteuses en termes de dépenses dites ordinaires. Celles-ci oscillent autour de 2% de l'ensemble des dépenses. Mais, leur tendance à la hausse est la plus marquée. Avec 430 millions de dirhams, le budget de fonctionnement des régions a enregistré une augmentation d'environ 77% entre 2010 et 2014 contre 35,4% et 22,4% respectivement pour les communes et les préfectures et provinces. A titre de comparaison, les dépenses de fonctionnement des régions françaises ont atteint 10.8% de l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales en 2013. Celles des départements, quant à elles, sont à l'ordre de 35,4% des 162,5 milliards d'euro affectés au fonctionnement de l'ensemble des collectivités françaises. La dynamique de la décentralisation régionale et départementale et l'étendue des attributions aux conseils régionaux et aux conseils généraux demeure la principale explication des écarts entre les deux pays. Pour mieux comprendre l'origine de ce poids élevé des dépenses de fonctionnement sur les budgets locaux, il est important d'évoquer la structure de ces dépenses qui

---

<sup>873</sup>Toutefois, il faut souligner que cette situation profite plus aux communes urbaines plutôt qu'aux communes rurales. Le poids des dépenses dans l'ensemble des recettes des communes urbaine est moins important que celui enregistré chez les communes rurales soit 38,7% pour les premières et 64,6% pour les secondes contre une moyenne totale de 69.2% pour l'ensemble des communes.

montre que ce sont les charges du personnel, indispensable pour l'action locale, qui pèsent le plus sur les différentes collectivités marocaines.

## 2- Le paradoxe des excédents, reflet de l'incapacité d'investissement des CT

Afin de rendre compte de l'importance des investissements des collectivités locales, une analyse en termes de dépenses d'investissement s'avère nécessaire malgré son insuffisance. Le tableau n°24 ci-dessous, montre que le volume des dépenses d'investissements engagées par l'ensemble des collectivités marocaines est en évolution. Leur part dans le PIB national est fluctuante autour de 1,3%<sup>874</sup> soit moins que les dépenses de fonctionnement comme nous l'avons vu plus haut. En 2009, l'ensemble des investissements des CT était évalué à 9,8 milliards de dirhams avant d'atteindre environ 11 milliards de dirhams en 2013 soit une hausse d'environ 12% entre les deux dates. Plusieurs remarques sont à évoquer ici. Elles concernent la nature de ces investissements et leur financement, le faible recours à l'emprunt ainsi que l'incapacité des collectivités locales à consommer l'ensemble de leurs ressources. Ce dernier élément est d'ailleurs considéré comme le principal paradoxe de la décentralisation marocaine. Au terme des différentes lois organiques relatives à l'organisation des collectivités locales, celles-ci ont vu leurs compétences étendues d'où la nécessité d'investir pour mettre en œuvre ces compétences.

**Tableau n°24: L'évolution et nature des dépenses d'investissements des collectivités locales (Entre 2009 et 2013)**

En Millions de Dirhams

Dépenses / Années	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM*
Travaux neufs et grosses réparations	4161	4046	4540	4679	4098	-0,38%
Projets intégrés	2099	1521	1774	2066	2215	1,35%
Acquisitions immobilières	853	610	861	977	894	1,18%
Programmes nationaux	1750	2012	1659	1861	2303	7,10%
Acquisitions mobilières	507	522	803	630	737	9,80%
Subventions	441	902	1101	1622	722	13,12%
<b>Total</b>	<b>9811</b>	<b>9613</b>	<b>10738</b>	<b>11835</b>	<b>10969</b>	<b>2,83%</b>

Source : Rapport d'activité de la cour des comptes, 2013 (Volume II, Livre I, page 18)

<sup>874</sup> Rapport d'activité de la cour des comptes, 2013 (Volume II Livre I ; page 16).

Le tableau ci-dessus renseigne sur la nature et l'ampleur des investissements des différentes collectivités locales. Etablies à 10,6 milliards de dirhams en moyenne entre 2009 et 2013, les dépenses d'investissement des collectivités locales marocaines ont enregistré un taux d'accroissement annuel de 2,83% durant cinq ans<sup>875</sup>. Elles sont destinées principalement à la réalisation des travaux neufs et grosses réparations qui occupent la première position dans les dépenses d'investissement. Ces dépenses sont suivies des projets intégrés entre collectivités locales et leur participation dans les programmes nationaux (PAGER, PERG, ...), puis les acquisitions immobilières et mobilières et enfin les subventions d'équipement. Naturellement, les communes participent pour plus de deux tiers dans les dépenses d'investissement des collectivités locales, soit 64,8%. Sur les 10,9 milliards investis en 2013, la part revenant aux communes est de 7,1 milliards dont 2,9 milliards pour les communes rurales et 4,2 milliards pour les communes urbaines. Les préfectures et les provinces ainsi que les régions ont participé respectivement à hauteur de 2,8 milliards pour les premières et un peu plus d'un milliard de dirhams pour les secondes. Devant la faiblesse évoquée de la fiscalité locale incapable de faire face au poids élevé des dépenses liées au fonctionnement des CT, il est normal que ces dernières soient dépendantes des transferts de l'Etat pour couvrir leurs dépenses d'investissement. Il faut préciser que celles-ci sont largement couvertes par les soldes, dits ordinaires, réalisés sur les différentes ressources. En 2013, l'ensemble des dépenses d'investissement y compris le remboursement des dettes ont atteint environ 11,9 milliards de dirhams (dont 8% des remboursements de dettes). Celles-ci, sont majoritairement couvertes par le solde ordinaire réalisé par les collectivités locales. Ce solde représente à lui seul 72% des ressources d'investissement des collectivités locales contre seulement 41,26% en France<sup>876</sup>. Outre le solde ordinaire, les soldes des comptes spéciaux<sup>877</sup> et des budgets annexes constituent 18% des recettes d'investissement de l'ensemble des collectivités. Autrement dit, les dépenses d'investissement sont financées à

---

<sup>875</sup> Idem (page 18).

<sup>876</sup> Rapport de l'Observatoire des finances locales.

<sup>877</sup> Articles 10, 11, 12 et 13 de la loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et leurs groupements (B.O. n° 5714 du 5 mars 2009).

hauteur de 90% par les soldes ordinaires, soldes des comptes spéciaux et des budgets annexes. Ce qui veut dire que seulement 10% de recettes d'investissement proviennent de l'emprunt contre plus d'un tiers en France (33.24% en 2013). Ce chiffre est nécessairement le reflet de la libération juridique du recours à l'emprunt en France et à son ouverture à la concurrence cinq ans après l'adoption des lois de décentralisation de 1982. Par contre, au Maroc, le recours à l'emprunt ne peut s'effectuer qu'auprès du Fonds d'Équipement Communal (FEC)<sup>878</sup> créé à cet effet. En outre, il est encore strictement encadré. Bien que les décisions d'emprunter relèvent du domaine de compétences des conseils locaux, leur exécution est encore conditionnée par l'approbation de l'autorité de tutelle qu'il s'agisse de la commune<sup>879</sup>, de la préfecture et la province<sup>880</sup> ou de la région<sup>881</sup>. Ces éléments ne sauraient pas à eux seuls expliquer le faible recours à l'emprunt. Le rapport de la commission sur la régionalisation avancée évoque, entre autres, le coût élevé de l'emprunt et la complexité des procédures budgétaires ainsi que l'insuffisance des moyens humains, techniques et financiers nécessaire à la conception et l'exécution des projets d'investissement.

-Concernant les investissements des collectivités locales marocaines, c'est surtout leur incapacité d'investir qui mérite d'être soulevé. La décentralisation comme choix politique est adoptée afin de permettre aux citoyens de gérer démocratiquement leurs affaires locales par des conseils élus<sup>882</sup>. En dépit de l'amorce de ce processus depuis plusieurs années, la décentralisation met en évidence un grand paradoxe qui reflète une grande incapacité des collectivités locales à investir. Dans son rapport, La commission consultative sur la régionalisation avancée a constaté que les CT sont incapables de consommer la totalité de leurs ressources<sup>883</sup>.

---

<sup>878</sup>Dahir n° 1-92-5 du 5 août 1992 portant promulgation de la loi n° 31-90 portant réorganisation du Fonds d'équipement communal, telle que modifiée et complétée par la loi n° 11-96.

<sup>879</sup>Article n°69 de la loi 78-00 (charte communale).

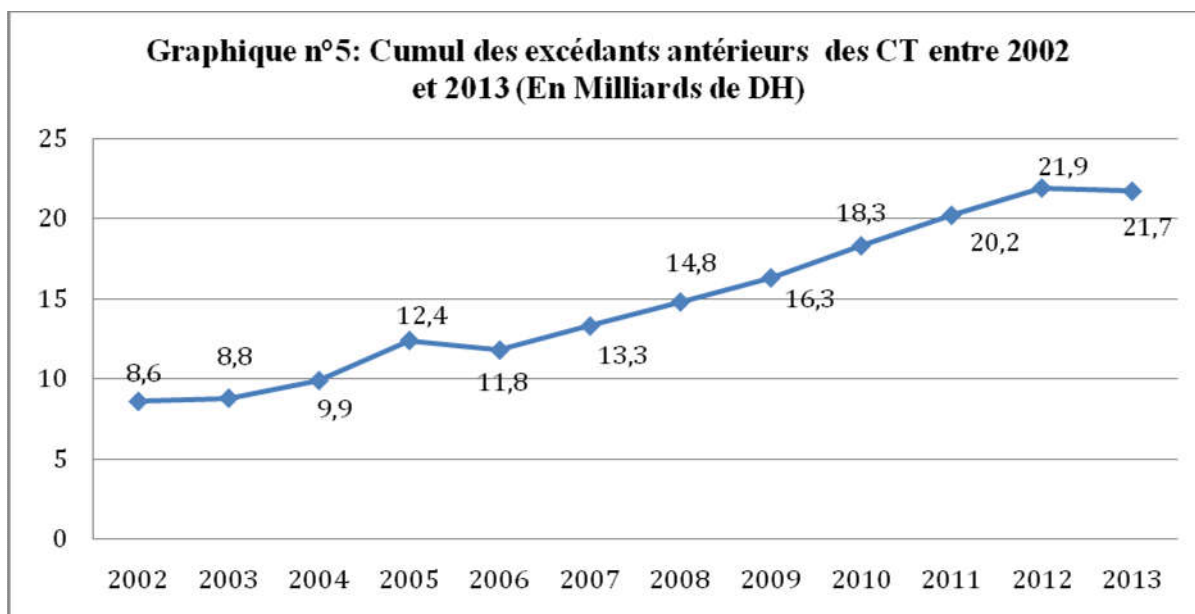
<sup>880</sup> Article 59 de la loi 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

<sup>881</sup> Article 41 de la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région.

<sup>882</sup> Article 101 de la constitution de 1992 révisée en 1996.

<sup>883</sup> Commission consultative de la régionalisation, Rapport sur la régionalisation avancée, Livre III « La

Régionalisation avancée au service du développement économique et social », p. 6.



Source des données : BENSOUDA N., 2014 (page10).

Situé à 8.6 milliards de dirhams, le solde cumulé par les collectivités n'a jamais cessé d'évoluer pour atteindre environ 22 milliards en 2013 et ce malgré l'introduction de la nouvelle charte communale et la nouvelle loi organique relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales. Il s'agit d'un réel paradoxe de la décentralisation. Alors que les acteurs se plaignent de l'insuffisance des ressources financières, on observe que l'ensemble des collectivités locales dégagent un excédent budgétaire. Outre l'effet dissuasif de la tutelle administrative, le phénomène serait également dû à la complexité des procédures d'exécution des dépenses, l'absence d'une vision stratégique en matière de développement local et la faible qualification des ressources humaines (personnels et élus) sont des facteurs qui pourraient impacter l'exécution des dépenses des collectivités locales. La nouvelle réforme a justement, comme nous l'avons vu, insisté sur la planification stratégique et la ventilation et programmation des dépenses sur plusieurs années. La capacité d'investissement des CT passe par une amélioration des ressources financières en mobilisant le potentiel de la fiscalité locale mais aussi par une meilleure gouvernance des dépenses. Ce qui invite à se pencher sur la question des ressources humaines qui, malgré un statut précaire et un taux d'encadrement relativement faible, pèsent lourdement sur les budgets locaux.

## II- UNE FORTE PRESSION DES CHARGES DU PERSONNEL SUR LES BUDGETS LOCAUX

S'agissant des moyens d'action des collectivités locales, la disponibilité des ressources humaines, tout comme celle des ressources financières, est indispensable. En parallèle avec le processus de décentralisation, le personnel des collectivités locales marocaines a beaucoup évolué d'un point de vue quantitatif mais aussi qualitatif malgré un taux d'encadrement encore insuffisant et la limite de son cadre juridique<sup>884</sup>. Toutefois, le personnel local, essentiellement communal, évoque deux remarques importantes. D'une part, sa répartition inégale sur l'ensemble du territoire national et, d'autre part, son poids écrasant sur les budgets des collectivités locales.

### 1-Evolution du personnel des collectivités territoriales<sup>885</sup>

Un an après l'adoption de la charte communale de 1976, on assiste à la naissance d'une fonction publique locale avec la mise en place d'un corps d'agents locaux<sup>886</sup>. Le personnel des collectivités locales est passé de 30 000 agents<sup>887</sup> en 1977 à 110000 en 1992. En 2008, la fonction publique au Maroc compte un total de 593873 agents et fonctionnaires dont 151610, soit plus d'un fonctionnaire sur quatre, sont employés par les 1581 collectivités locales du pays. D'un peu plus de 110 000 en 1992, l'effectif du personnel des collectivités locales a connu une augmentation d'environ 38% pour atteindre 151610 agents et cadres en 2008. Il est important de noter que le nombre de cadres en général a doublé, et tout particulièrement, celui des cadres supérieurs qui a presque triplé en 16 ans (Graphique n°6). Cette évolution a inversé remarquablement la structure du personnel des collectivités locales. La part des cadres (moyens et supérieurs),

---

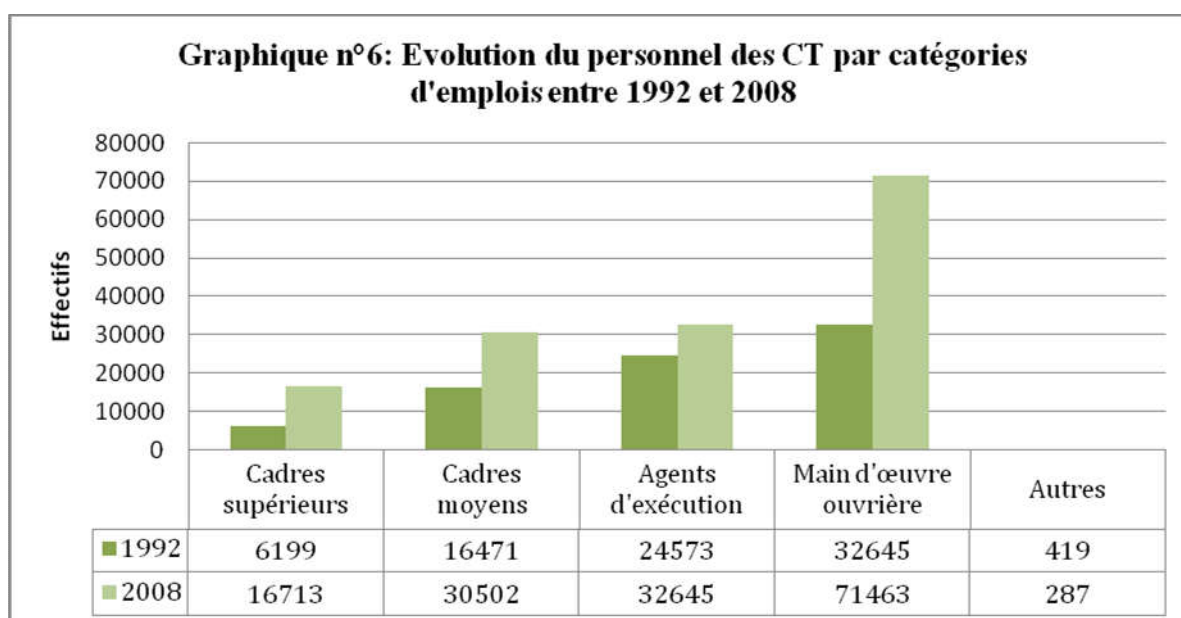
<sup>884</sup>Concernant le cadre juridique du personnel des collectivités locales, il fait l'objet d'une certaine hétérogénéité. Mis à part les régions dont l'effectif du personnel est très faible, il est à noter que les règles de gestion du personnel communal sont bien définies et régi par le décret du 27 septembre 1977 portant Statut particulier du personnel communal. Par contre, malgré une décentralisation préfectorale et provinciale qui remonte au début des années 1960, il est important de souligner l'absence d'un statut juridique du personnel relevant de ces collectivités et que sa gestion ne relève ni de la responsabilité du gouverneur ni de celle du président du conseil. Celle-ci dépend directement des services centraux du ministère de l'intérieur.

<sup>885</sup>Les chiffres officiels rendus publics par la DGCL et disponibles remontent à l'année 2011.

<sup>886</sup>Décret n°2-77-738 du 27 septembre 1977 portant statut particulier du personnel communal.

<sup>887</sup>Cité par Ali SEDJARI (Opt. Cit.).

majoritairement administratifs, est passée de 20% à 31% de l'effectif total tandis que celle de la main d'œuvre a nettement baissé en passant d'environ 57% à 47%. Malgré cette tendance, la part des emplois supérieurs restent encore faible en comparaison avec les emplois en main d'œuvre<sup>888</sup>. Toutefois, cette évolution est à prendre avec une certaine prudence dans la mesure où la structure du personnel et sa répartition selon les différentes catégories des collectivités locales est loin d'être uniforme et fait apparaître une grande disparité d'une catégorie de collectivité à une autre. En raison de leur nombre élevé, ce sont naturellement les communes qui emploient le plus grand nombre d'agents et cadres, soit plus de 83%. Elles sont suivies des préfectures et provinces avec 16,4% et les régions avec seulement 0,2%.

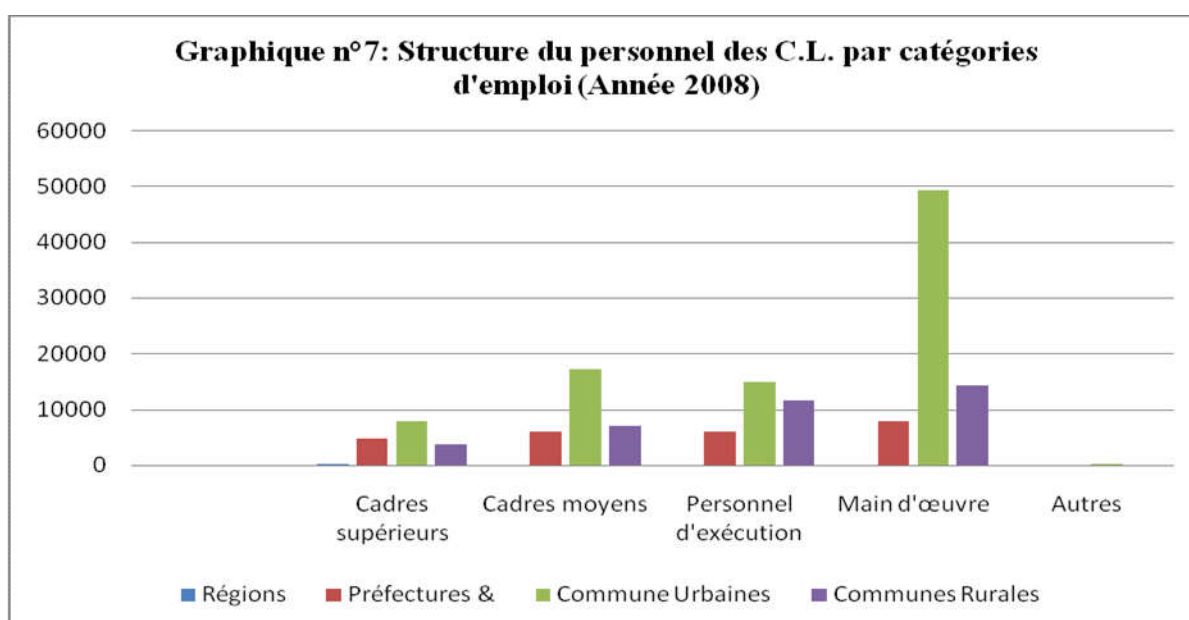


Source : DGCL (Collectivités locales en chiffres, 2011).

Les 221 communes urbaines concentrent à elles seules environ 60% du total des effectifs que comptent les collectivités locales alors que les 1282 communes rurales n'en emploient que 24%. Rapporté au nombre de collectivités locales, le Maroc compte ainsi un effectif moyen de 96 personnes par collectivité. Les communes urbaines et les préfectures et provinces enregistrent les moyennes les plus élevées. Elle est de 405 fonctionnaires pour les premières et de 401 pour les

<sup>888</sup> Cette évolution enregistrée lors des dernières années serait due en grande partie à l'embauche massive au sein des différentes collectivités notamment communales. Celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une volonté nationale visant l'absorption des jeunes diplômés. L'augmentation des effectifs, et notamment des cadres, ne reflète en aucun cas les besoins des collectivités locales.

secondes contre seulement 24 pour les régions et 29 pour les communes rurales. Ainsi, le personnel des régions est constitué pour plus de la moitié de cadres supérieurs (52,12%) contre seulement 14% de main d'œuvre. Pour les autres collectivités locales, la grande partie du personnel est constituée de la main d'œuvre. C'est surtout le cas pour les communes. Avec l'évolution de la décentralisation communale et l'élargissement des champs d'action des communes, la structure du personnel communal montre que ce sont celles-ci qui enregistrent un faible nombre de cadres, notamment supérieurs. Leur part est aux alentours de 10% seulement contre environ 20% pour les préfectures et les provinces et plus de la moitié pour les régions.



Source : DGCL (Collectivités locales en chiffres, 2011).

Ainsi, la structure du personnel communal, composé en grande partie de la main d'œuvre et du personnel d'exécution, n'est qu'un reflet de la précarité du personnel communal et une nouvelle contrainte qui pèse sur l'action des communes malgré l'évolution que connaît la décentralisation dont la commune est censée être la cellule de base. Cette situation est d'autant plus accentuée si on admet le niveau d'instruction des élus locaux qui montre le retard des communes par rapport aux autres collectivités. Lors des élections de 2009, la part des conseillers régionaux ainsi que préfectoraux et provinciaux ayant un niveau scolaire supérieur est respectivement de 41% et 39% contre seulement 23% pour les conseillers communaux. Plus d'un conseiller communal sur cinq (21%) n'a

aucun niveau scolaire. Certes, on est loin du taux enregistré au lendemain de l'adoption de la réforme communale de 1976, mais la part des élus illettrés demeure encore élevée au sein des conseils communaux en comparaison avec les autres échelons de décentralisation. Elle représente encore trois fois le taux enregistré au niveau des conseils préfectoraux et provinciaux (7%) et plus de quatre fois celui constaté chez les conseillers régionaux qui ne dépasse pas les 5%. Outre ces faiblesses, la mise à disposition des fonctionnaires<sup>889</sup> au service des administrations est également un élément qui n'est pas sans conséquence sur la disponibilité du personnel, et notamment le personnel qualifié, des collectivités locales. Ce sont surtout les communes qui sont concernées par un tel phénomène auquel il faut ajouter l'insuffisance et le faible recours des communes à la formation continue<sup>890</sup>.

La concentration de l'activité et de la population autour de Casablanca, mais également la forte centralisation du pays, ne sont pas sans incidence sur la répartition du personnel des collectivités locales et ce malgré l'évolution qu'a connue le processus de décentralisation. La région du Grand Casablanca abrite à elle seule environ 20% des effectifs employés par les collectivités locales. Soit le double du nombre enregistré dans la région qui arrive directement en deuxième position, en l'occurrence, la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër. Autrement dit, la région du Grand Casablanca, avec seulement 22 collectivités locales emploie autant de personnes que les 463 collectivités, en grande majorité rurales, des deux régions qui représentent environ 30% du total des collectivités locales du Royaume à savoir Souss-Massa-Draâ et Marrakech-Tesift-Al Haouz. La répartition des effectifs par catégories de collectivités locales montre que les 10 communes urbaines casablancaises occupent à elles seules 27% du total des effectifs évoluant en milieu urbain. Même constat pour les 4 conseils préfectoraux et provinciaux de la région qui concentrent plus de 15% des 24469 agents et cadres que comptent les 62 préfectures et provinces du Royaume. Ces chiffres ne sont en aucun cas à dissocier de l'évolution qu'a connue le statut de Casablanca à

---

<sup>889</sup> Décision du premier ministre n°3-62-11 du 19 juillet 2011 (B.O. n°5973 du 19 août 2011).

<sup>890</sup> Ce sont certaines des observations évoquées par le rapport de la Cour des Comptes pour l'année 2013. C'est le constat des cours régionales des comptes dont les missions ont concerné 9 préfectures et provinces, 27 communes urbaines et 83 communes rurales. Voir Synthèse du Rapport annuel 2013 (page 46).

travers les différentes étapes du processus de décentralisation dont le retour à l'unité de la ville après l'adoption de la nouvelle charte communale en 2002 dans l'objectif de mettre fin à l'éclatement de la ville et au morcellement de son territoire.

**Tableau n° 25: Répartition du personnel par région et par catégories d'emploi  
(Année 2008)**

Régions	Cadres supérieurs	Cadres moyens	Personnel d'exécution	Main d'œuvre	Autres	Total
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	2062	2774	2591	7483	19	14929
Grand Casablanca	2645	5377	4680	16202	118	29022
Souss-Massa-Draâ	983	2001	2658	5669	13	11324
Taza-Al Hoceïma-Taounate	834	1329	1952	2904	0	7019
Tadla-Azilal	468	1018	1569	2299	5	5359
Fès-Boulemane	1057	1333	1513	3442	18	7363
Guelmim-Es-Smara	365	612	1054	1794	0	3825
Gharb Cherrada-Bni Hsen	777	1323	1469	3309	8	6886
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	130	662	291	669	0	1752
Marrakech-Tensift-Al Haouz	1023	2039	2930	5236	29	11257
Meknès-Tafilalet	1256	2332	2680	4654	37	10959
Oued-Ed Dahab-Lagouira	98	238	180	470	5	991
Oriental	1951	3406	2768	4086	9	12220
Doukala-Abda	804	1568	1705	4015	8	8100
Chaouia-Ourdigha	958	1733	2366	3430	11	8498
Tanger –Tétouan	1302	2757	2239	5801	7	12106
<b>Total</b>	<b>16713</b>	<b>30502</b>	<b>32645</b>	<b>71463</b>	<b>287</b>	<b>151610</b>

Source : DGCL (Collectivités locales en chiffres, 2011).

Toutefois, la grande taille des effectifs dans les communes urbaines, et notamment pour les communes et arrondissements casablancais, est loin de refléter leurs besoins en matière de ressources humaines. A ce titre Ali Sedjari<sup>891</sup> note que « les communes sont devenues des organismes d'assurance chômage ; le cas de Casablanca est édifiant en la matière en ce sens où sur 25 mille agents du personnel communal recensé dernièrement, 7 mille font partie de ce que l'on

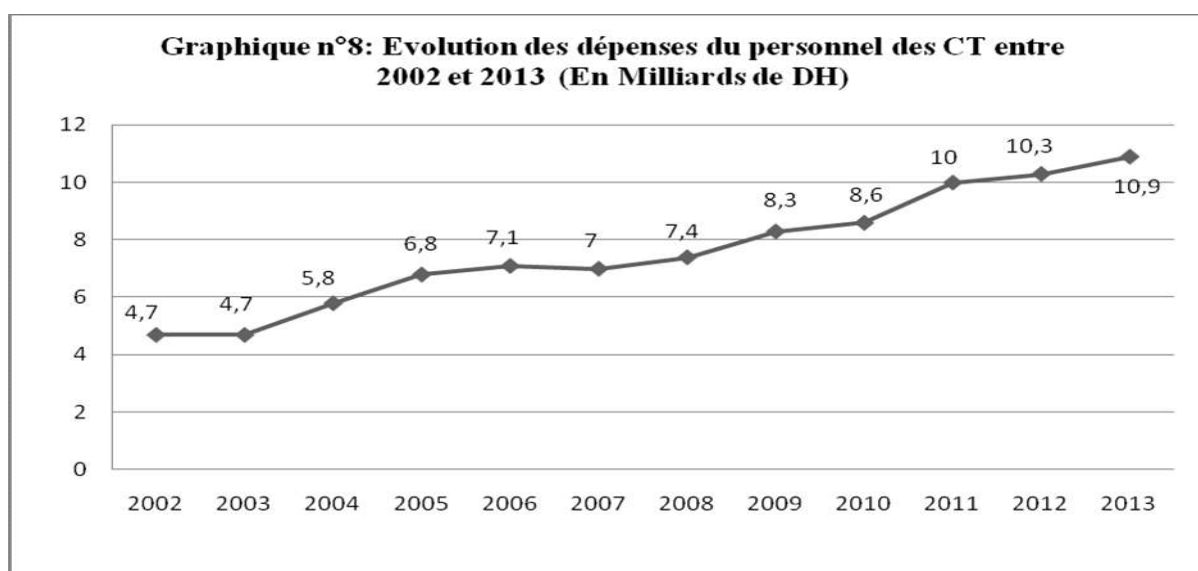
<sup>891</sup> SEDJARI A. (Opt. Cit.)

appelle des fonctionnaires fantômes, payés pour ne rien faire ». La question des ressources humaines mises à la disposition des collectivités locales est appelée à faire l'objet d'une réforme en parallèle avec la réforme territoriale.

Conjuguée à la faiblesse des élus locaux, notamment en milieu rural, la forte concentration du personnel des collectivités locales, mais aussi celle du personnel des services déconcentrés, ainsi que sa répartition inéquitable sur l'ensemble du territoire sont de nature à peser sur l'action des collectivités et leur capacité à mettre en œuvre leurs compétences en matière de gestion des affaires locales. Cette situation est d'autant plus accentuée dans la mesure où la décentralisation marocaine butte sur une insuffisance des moyens financiers dont une grande partie est justement destinée à financer les dépenses en personnel local en constante évolution.

## 2- Une pression des dépenses salariales sur les ressources des CT

Les dépenses de fonctionnement des collectivités marocaines, en constante évolution, oscillent autour de 2% du PIB national. Leur structure montre que les charges du personnel occupent une part très importante. Les charges salariales ont plus que doublé entre 2002 et 2013 en passant de 4,7 milliards de dirhams à environ 11 milliards (Graphique n°8). Une remarque cependant mérite d'être évoquée.

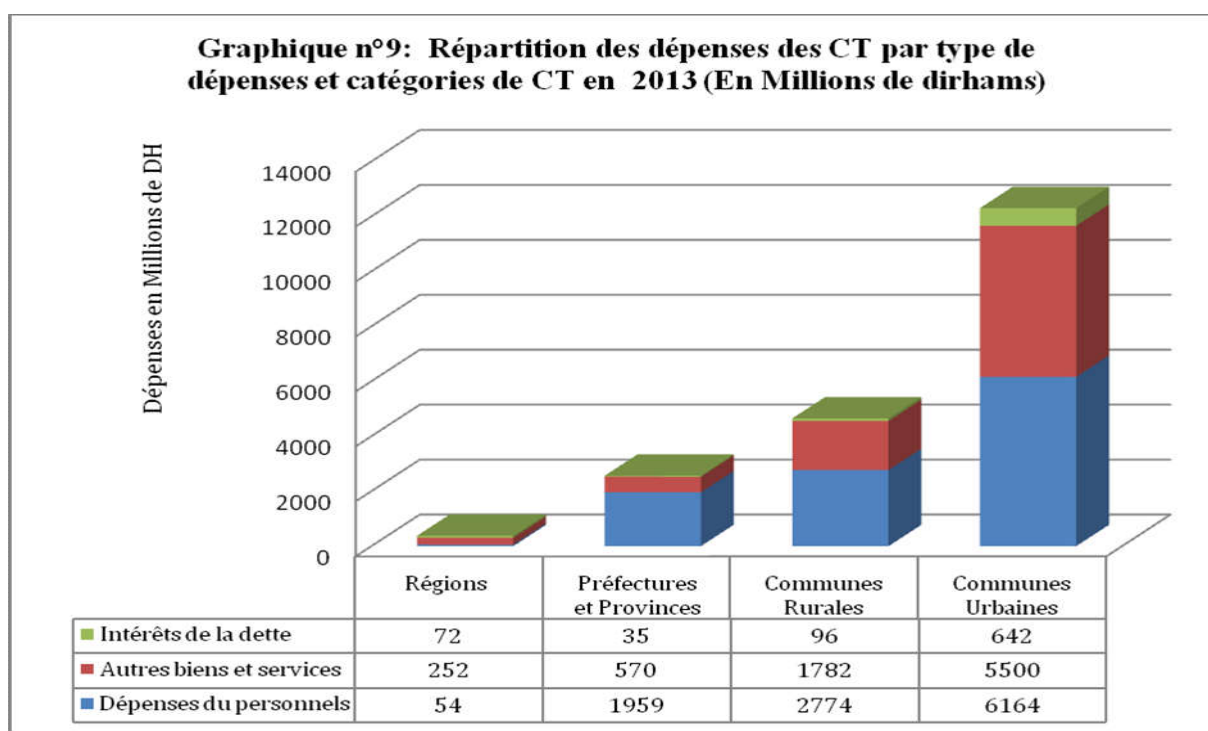


Source des données : BENSOUDA N., 2014 (page 8)

L'évolution des effectifs et celle des charges qui en découlent ne seraient pas forcément dues à un transfert des ressources humaines de l'Etat aux collectivités

locales. On peut constater, à l'instar de ce qui s'est passé en France, que la décentralisation n'a pas abouti à réduire l'effectif du personnel de l'Etat. Celui-ci n'a pas cessé d'évoluer en parallèle avec celui des collectivités locales.

Entre 2009 et 2013 le total des dépenses du personnel est passé de 8.3 milliards de dirhams à 10,9 milliards. Malgré une tendance à la baisse, la part de celles-ci dans les dépenses ordinaires demeure encore importante notamment pour les communes et les préfectures et provinces (Graphique n°8). Au titre de l'année 2013, cette part reste autour de 55%. Ce sont les 221 communes urbaines qui représentent la part la plus importante des dépenses du personnel engagées par l'ensemble des collectivités. Soit 56,23% contre 25,33% pour les 1282 communes rurales et 17,9% pour les collectivités préfectorales et provinciales.



T.G.R. Bulletin des statistiques des collectivités locales (Décembre 2013).

Paradoxalement, les communes urbaines dépensent autant pour le personnel que pour l'investissement. Cette situation est d'autant plus critique si on admet les limites de la fiscalité locale. Mises à part les ressources gérées par les collectivités locales considérées comme évanescentes<sup>892</sup>, et les ressources de la fiscalité locale, les ressources gérées pour le compte des collectivités locales (taxe professionnelle, taxe d'habitation et les taxes sur les services communaux) ont du

<sup>892</sup>BENSOUDA, 2014 (Opt. Cit.).

mal à faire face aux dépenses salariales. Le cas du secteur communal, d'ailleurs quasi exclusif bénéficiaire de ces ressources, illustre ce constat. En 2013, l'ensemble de ces ressources ne couvre les dépenses du personnel qu'à hauteur de 64,5%. Concernant les conseils préfectoraux et provinciaux, ceux-ci comptent beaucoup sur les transferts de l'Etat pour couvrir l'essentiel de leurs dépenses.

Face à cette situation, la nécessité d'une réforme de la fiscalité est aujourd'hui indiscutable comme le réclament toutes les principales institutions, à savoir, le Conseil Economique, Social et Environnemental et la Cour des Comptes. Afin d'améliorer la capacité d'investissement des collectivités locales, une telle réforme ne saurait, toutefois, à elle seule être suffisante pour atteindre un tel objectif. Il est désormais impératif de se pencher sur la question des ressources humaines et leur gestion. C'est dans ce sens que le Conseil Economique, Social et Environnemental appelle à inscrire la gestion des ressources humaines dans le cadre de la réforme territoriale en cours, communément appelée régionalisation avancée.

## **EN GUISE DE CONCLUSION**

Depuis plusieurs années et en dépit des efforts consentis en faveur de l'émancipation des collectivités territoriales, la mise en œuvre de la décentralisation se heurte, comme dans plusieurs Etats unitaires, à l'insuffisance des ressources financières. La consécration de l'autonomie financière demeure insuffisante bien qu'il s'agisse d'une grande nouveauté. Les collectivités territoriales sont appelées à diversifier leurs ressources de financement. Entre les coûts de fonctionnement élevés des CT, leur incapacité à mettre en place des investissements porteurs de dynamique au niveau local, la bonne gouvernance des finances locales demeure une question d'actualité. La réduction des inégalités spatiales et les déséquilibres territoriaux nécessitent une réforme territoriale audacieuse. Celle-ci, ne peut en aucun cas réussir tant que la question des finances locales n'est pas résolue. La réforme de la fiscalité locale, la maîtrise des dépenses locales et la qualification des ressources humaines sont plus que jamais à l'ordre du jour. La nouvelle réforme territoriale nécessite une action parallèle et urgente en la matière.

## CONCLUSION DU CHAPITRE IV

Après plusieurs décennies, la décentralisation marocaine n'a pas réussi à atténuer les déséquilibres territoriaux hérités de la période coloniale. La forte concentration de la population et de l'activité, notamment autour de Casablanca, en est toujours un témoin malgré la montée de nouveaux pôles régionaux. Avec la persistance d'un tel phénomène, les disparités entre les régions se sont accentuées et l'accès aux services de base pour les citoyens est loin d'être égal. Le grand défi pour l'Etat et les collectivités territoriales et notamment les régions est lié à la mise en œuvre de la régionalisation. Au-delà de l'identification de l'échelon régional pour la déconcentration et l'organisation de l'action publique. La dynamique de développement passe par la promotion de la démarche territoriale. Pour ce faire, la planification stratégique est indispensable. Les collectivités sont invitées également à développer des coopérations locales afin de faire face à des problématiques communes au-delà de leurs périmètres administratifs. Si la nouvelle charte de la déconcentration tend à donner un nouveau souffle à l'action locale, celle-ci demeure insuffisante si les CT ne sont pas dotées de moyens financiers et humains suffisants. Il est vrai que des réformes des finances locales sont annoncées. Cependant, la décentralisation marocaine, continuera à être fragilisée par la faiblesse de la démocratie locale.

## CONCLUSION PARTIE II

Au Maroc, la question des inégalités territoriales entre les régions est inquiétante. Ceci est d'autant plus perçu si on admet la persistance du phénomène de pauvreté qui touche de plus en plus les citoyens et continue à creuser le fossé entre le milieu urbain et le monde rural. A ce titre, la haute autorité du Royaume, en l'occurrence le Roi, a jugé les efforts du pays insuffisants et la situation du milieu rural reste encore désolante<sup>893</sup>. D'où l'urgence d'une politique de péréquation afin de résorber les déficits enregistrés dans les domaines sociaux. Mais ce sont surtout les collectivités territoriales qui sont appelées à revoir leurs méthodes d'intervention à travers la planification stratégique et la promotion des solidarités territoriales. L'enjeu est de taille pour les nouvelles régions marocaines. Il s'agit d'exprimer la volonté du Maroc pour marquer une rupture avec l'approche politique et administrative d'une décentralisation insuffisamment « ouverte sur les objectifs du développement territorial »<sup>894</sup>. La démarche territoriale est, certes, en pleine émergence. Cependant, le territoire demeure encore insuffisamment intégré dans les politiques publiques. Compte tenu du contexte de globalisation et les menaces qui en découlent, il est important de souligner que la nouvelle réforme territoriale a pour objectif de faire de la région la clef de la décentralisation. Ainsi, la révision du découpage est conçue pour mettre en place un nouveau cadre territorial régional permettant de mieux « penser l'aménagement et le développement en prenant en compte la complexité des enjeux entre le local et le global »<sup>895</sup>. A l'heure de l'intelligence économique, il s'agit pour certaines régions à fort potentiel et aussi pour les métropoles de se mobiliser dans le cadre de contractualisation avec l'Etat dans des projets pouvant intégrer la dimension de la mondialisation et de la compétitivité internationale. Ceci passe nécessairement par la promotion de l'innovation à travers une nouvelle politique industrielle mettant en avant les territoires. Avec la persistance des inégalités entre les

---

<sup>893</sup>Dans son Discours du 30 juillet 2015 à l'occasion de la fête du trône le Roi décrit « En dépit des progrès réalisés par notre pays, ce qui me désole, c'est cette situation de précarité que vivent certains de nos concitoyens dans les régions éloignées et enclavées, surtout les sommets de montagnes de l'Atlas et du Rif, les zones sahariennes arides et les oasis, ainsi que certains villages dans les plaines et sur les côtes »

<sup>894</sup>LAPEZE J. (2014), Opt. Cit. (p. 103).

<sup>895</sup> Rapport CCR/ Livre II, Opt. Cit. (p. 154).

régions, la solidarité territoriale est urgente. Les CT sont invités à mettre en place des coopérations locales. Ceci demeure un élément important pour la démarche territoriale dont la planification stratégique reste un pilier fondamental. En parallèle, des mesures en faveur de l'émancipation de la démocratie locale sont nécessaires tout comme la mise à disposition des moyens indispensables pour l'exercice des compétences locales.

# CONCLUSION GENERALE

Pour Paul GRAZIANI « La décentralisation est une chance parce que, à l'acteur unique et lointain, l'Etat, sont substitués de multiples partenaires, élus donc contrôlés et, inversement, aux multiples exécutifs souvent peu identifiables, est substitué un responsable unique, aux regards des électeurs »<sup>896</sup>. C'est tout l'intérêt du choix de la décentralisation pour un pays comme le Maroc. Depuis l'indépendance, le processus de décentralisation marocaine a traversé plusieurs étapes durant lesquelles on assiste à l'émancipation de plus en plus avérée de l'échelon communal. A la suite de l'adoption de la première charte communale, les tentatives de faire émerger les échelons intermédiaires, entre la commune et l'Etat central, se sont succédées à travers différentes réformes aussi bien sur le plan constitutionnel que législatif. La préfecture et la province, malgré un dédoublement fonctionnel qui les caractérise, étaient cantonnées dans leur rôle d'unité administrative comme cadre propice à l'intervention de l'Etat. Quand à l'échelon régional, il n'a jamais été absent des débats sur la décentralisation. Certes, l'idée de création des régions était initiée par l'Etat depuis 1971. Mais, Ce n'est qu'à partir du début des années 1990 qu'on commence à parler d'une régionalisation au sens moderne du terme. Malgré cette volonté affichée pour rompre avec le caractère centralisé de l'Etat, l'organisation des collectivités locales fait ressortir l'existence d'une certaine réticence et la crainte de la montée d'un pouvoir local concurrent était toujours manifeste. D'où la nécessité d'affaiblir les assemblées locales en limitant l'emprise des citoyens sur les décisions locales. Contrairement aux objectifs poursuivis par la décentralisation en matière du renforcement du pouvoir local des communes, la différenciation des modes de scrutin et la généralisation du scrutin uninominal au détriment de la liste auraient pour conséquence l'affaiblissement des assemblées communales malgré la marge de manœuvre dont jouit la commune en comparaison avec les assemblées provinciales et régionales. Celles-ci, à la différence de la commune ont demeuré longtemps prisonnières d'un suffrage indirect. Si le mode de

---

<sup>896</sup> GRAZIANI P. (1985) « Le nouveau pouvoir : essai sur la décentralisation » Albin Michel, Paris (p.69).

désignation des élus communaux ainsi que leurs profils fragilisent les assemblées communales, ceci avait également impacté les assemblées provinciales et provinciales mais aussi régionales élues indirectement sur la base de collèges électoraux composés partiellement<sup>897</sup> de conseillers communaux. Pour Jacques BAGUENARD<sup>898</sup>, la décentralisation s'identifie « à la revendication en faveur d'une plus grande autonomie locale ». Sur le plan fonctionnel, l'exercice de la libre administration suppose, au-delà des conseils élus, l'existence des attributions générales et effectives suffisantes. L'autonomie qu'implique la libre administration des collectivités territoriales suppose également des moyens suffisants. Selon Jean-Marie PONTIER<sup>899</sup>, la recherche de la clarification des compétences est loin d'être une nouveauté, elle apparaît plutôt comme une préoccupation récurrente. En outre, la solution au pouvoir local ne dépend pas de la seule clarification des compétences. Pour Jacques BAGUENARD<sup>900</sup>, la réalisation de la décentralisation est subordonnée au respect de trois conditions : Elle implique en premier lieu, la détermination d'une sphère de compétences spécifiques au bénéfice des collectivités territoriales. En second lieu la réalisation de la décentralisation suppose que ces activités propres soient exercées par des autorités locales indépendantes du pouvoir central qui peine à accepter la concurrence des collectivités. La réalisation de la décentralisation exige en troisième lieu, une gestion autonome des autorités locales relative pour leurs propres affaires malgré l'existence de certaines difficultés, notamment d'ordre financier. Autrement dit, la libre administration et le transfert de compétences sont deux éléments importants pour une décentralisation réussie. Comme le note Patrice DURAN « Penser les compétences aujourd'hui, c'est plus penser les rapports entre les acteurs que le seul contenu de leurs actes [...]. Les imperfections de la décentralisation ne peuvent se résoudre par la seule clarification des compétences sans que soit à aucun moment posée la question du

---

<sup>897</sup>L'article 143 et l'article 176 de la loi 9-97 respectivement pour les conseils régionaux et les conseils préfectoraux et provinciaux.

<sup>898</sup>BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation » Que sais-je ? 7<sup>e</sup> édition. (p. 8)

<sup>899</sup>PONTIER J.-M. (2015) «La redistribution des compétences entre le département et la région », dans NEMERY J. C. (Ss dir.) « Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ? », 2015, L'Harmattan. Pp. 73-97 (p. 82).

<sup>900</sup>BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation » Que sais-je ? 7<sup>e</sup> édition.

statut et du rôle des acteurs qui les portent»<sup>901</sup>. Les relations de coopération entre les différents échelons locaux ainsi que leur collaboration avec les représentants l'Etat sont à l'ordre du jour. C'est la clé de réussite de la régionalisation avancée. Il est vrai que l'attribution des compétences locales est une nécessité pour plus d'autonomie locale. Etant au cœur de la définition de la décentralisation, la répartition des compétences est ainsi définie par André ROUX comme étant « le transfert par l'Etat de compétences et de pouvoirs de décision au profit d'autres personnes morales de droit public [...] qui disposent d'une certaine marge d'autonomie tout en restant sous son contrôle »<sup>902</sup>. Autrement dit, la répartition des compétences est inséparable de la libre administration des collectivités territoriales. Ainsi, Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL note que celles-ci « ne sont autre chose qu'un démembrement de l'Etat et leur liberté d'administration, en tant que liberté locale, n'est que la reconnaissance d'un aménagement de pouvoirs au sein d'un Etat unitaire »<sup>903</sup>. Le recours à la notion d' «exercice des attributions» en matière de pouvoir réglementaire, demeure compatible avec l'objectif recherché par le principe la libre administration des collectivités territoriales à savoir une autonomie à la fois institutionnelle et fonctionnelle<sup>904</sup>. Outre la légitimité des organes élus, la décentralisation sans effectivité reste une « coquille vide » écrit Jean Claude NEMERY<sup>905</sup>. Mesurer l'effectivité, nous amène à l'action des collectivités. Celle-ci suppose un partage de compétences entre l'Etat et les entités décentralisées pour en faire des partenaires de l'Etat en matière de développement local. Il est vrai que l'émancipation de la décentralisation s'opère au niveau des transferts de compétences. Mais, la marge de manœuvre des collectivités locales était toujours affectée par le maintien d'une tutelle sévère qui reflète la réticence du pouvoir central et la faiblesse de la déconcentration, mais aussi le manque de moyens qui constitue un réel handicap à l'action locale. D'où une mise en œuvre difficile de la décentralisation. Afin de donner un nouveau élan à l'action locale et relancer le

---

<sup>901</sup> DURAN P. (2010), Opt. Cit. (p.155 et 156).

<sup>902</sup> ROUX A. (2016) « La décentralisation : droit des collectivités territoriales », LGDD, L'Extenso éditions (p.5).

<sup>903</sup> ROMBAUTS-CHABROL T. (2014) « L'intérêt public local », Opt . Cit. (p.87).

<sup>904</sup> TOUVET L., FERSTENBERT J., et CORNET C. (2001) « Les grands arrêts du droit de la décentralisation » Editions DALLOZ, Opt. Cit. (p. 5).

<sup>905</sup> Opt. Cit. (p. 138).

processus de décentralisation, la nouvelle réforme territoriale a pour objectif principal est avant tout de renouveler l'autonomie locale et mettre les collectivités territoriales au centre du nouveau modèle de développement capable de diffuser la dynamique économique. La nouvelle région est appelée à jouer le rôle de locomotive en matière du développement local. Ce qui n'est pas un élément nouveau. La dimension régionale du développement économique et social du Maroc s'est imposée aux pouvoirs publics dès les premières années de l'indépendance, du fait de l'ampleur des déséquilibres économiques, sociaux et spatiaux produits par 44 années de domination coloniale. Dans un premier temps, avec le découpage de 1971, la région a été conçue comme un cadre de planification de développement. L'article 2 du dahir du 16 juin 1971 entend par la région « un ensemble de provinces qui, sur les plans tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont capables d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait, justifient un aménagement d'ensemble ». Vingt ans plus tard, la région a été érigée en collectivité locale à la suite de la révision constitutionnelle de 1992. Malgré ce statut concrétisé par la loi organique 47-96 du 2 avril 1997, dont la promulgation voulait faire de la région « un espace de développement économique et social », il faut noter que celle-ci est restée en quelque sorte une collectivité marginale affaiblie. La relation entre la décentralisation et le développement économique au Maroc ne date pas d'aujourd'hui. L'intervention des collectivités dans le champ de l'action locale remonte à plus de 40 ans et ce avec l'adoption de la charte communale de 1976 qui est considérée comme étant le véritable point de départ de la décentralisation<sup>906</sup>. Cet aspect interventionniste était déjà présent dans le texte qui précisait que le conseil communal élu, et avec l'appui de l'Etat et les autres personnes publiques « règle par ses délibérations les affaires de la commune et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son plein développement économique, social et culturel »<sup>907</sup>. Ali SEDJARI<sup>908</sup> avait déjà constaté que la décentralisation marocaine est appliquée

---

<sup>906</sup>BENABDALLAH A. (2003). Opt. Cit. (p.26).

<sup>907</sup>Article 30 de la charte communale de 1976 (Dahir portant loi n° 1-76-583). Opt. Cit.

<sup>908</sup>SEDJARI A. (1981) « Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc », Collection de la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat (p. 19).

pour réaliser le développement économique et social du cadre local sans toutefois préciser ce qu'il faut entendre par ce développement économique et social. C'est justement ce développement économique et social qui est au cœur de la régionalisation avancée. Toutes les catégories de collectivités territoriales sont concernées. La nouvelle réforme a bien maintenu la commune comme cellule de base de la décentralisation et l'a consacrée comme collectivité de proximité. Le choix de l'échelon régional pour la déconcentration et l'intégration des politiques sectorielles ainsi que niveau pertinent pour la planification sont également des éléments d'une importance capitale. A ces divers éléments il faut ajouter le rôle des conseils régionaux en matière d'aménagement du territoire et de promotion de développement économique. Entre la commune et la région, la préfecture et la province sont appelées à jouer un rôle important. Malgré le maintien du suffrage indirect qui demeure encore injustifié, ce nouveau rôle d'acteur de développement économique, confié aux provinces pourrait en quelque sorte justifier leur maintien en tant que collectivités territoriales. Il s'agit d'une révolution dans la mesure où l'institution préfectorale et provinciale est traitée, approximativement, de la même manière que la commune et la région par la nouvelle réforme. Ce qui n'était pas envisageable lors de sa création il y a plus de 50 ans. Tarik ZAIR notait déjà que « l'attribution d'un rôle important à cette institution n'était pas compatible avec la tradition centralisatrice marocaine qui veut que les projets économiques les plus importants soient décidés au niveau des ministères et exécutés par leurs services extérieurs. Ensuite, la création de l'échelon administratif préfectoral et provincial [...] n'a pas été dictée par la volonté d'en faire un acteur de développement économique, mais plutôt par des considérations sécuritaires »<sup>909</sup>. De son côté, Ali SEDJARI avait également souligné cette limite des collectivités préfectorales et provinciales. Il notait que leur création « avait pour but essentiel de rapprocher l'administration des administrés »<sup>910</sup> et d'ajouter qu'aucun rôle économique particulier ne leur a été confié par le législateur et que leurs actions se limitaient à des tâches plutôt techniques et administratives. Pour l'auteur, les préfectures et les provinces n'étaient que des échelons intermédiaires

---

<sup>909</sup> ZAIR T. (2007), *Opt. Cit.* (p. 151).

<sup>910</sup> SEDJARI A. (1981), « Les structures administratives territoriales... » *Opt. Cit.* (p. 125).

d'administration et non de développement<sup>911</sup>. La focalisation de l'attention sur l'échelon provincial est surtout liée au nouveau rôle qui leur a été attribué par la nouvelle réforme, notamment en matière de coopération intercommunale et développement du monde rural. Ce qui veut dire que c'est au niveau des provinces que la bataille de la lutte contre les inégalités territoriales et de la lutte contre la pauvreté devrait se jouer. Au-delà des inégalités entre les régions, il est important de souligner que celles-ci sont loin d'être homogènes. Au sein d'une même région, les inégalités entre les différentes provinces sont inquiétantes et la pauvreté est de plus en plus visible dans certaines provinces plus que d'autres. Au-delà de la consécration des collectivités décentralisées comme acteurs économiques, la prise en compte des inégalités territoriales par la régionalisation avancée est également au cœur du nouveau découpage. Il est aussi important de souligner que la nouvelle Constitution fait de la solidarité et de la coopération des collectivités territoriales, un des fondements de la nouvelle organisation territoriale du Royaume<sup>912</sup>. Au-delà du principe de l'efficience nécessitant la révision de la taille et du nombre des régions, il est important de souligner que la nouvelle carte des régions est établie de façon à promouvoir la solidarité entre les différents territoires en se basant sur le principe de représentativité. Ce principe signifie que les différents types d'espaces, notamment géographiques, qui composent le territoire marocain soient représentés et pris en compte dans le cadre du nouveau découpage. Il s'agit pour la CCR de rompre avec la doctrine qui a prévalu aux anciens découpages régionaux de 1971 et de 1997. Pour la commission, cette doctrine a « instauré des associations forcées dans un même ensemble entre des zones inégales »<sup>913</sup>. C'est la raison pour laquelle, « 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 »<sup>914</sup>. La commission est convaincue que « la gestion saine du territoire (environnementale, économique et sociale) implique que ces espaces dits « pauvres », voire marginaux, soient reconnus comme tels et ne soient pas traités

---

<sup>911</sup> Idem, (p. 152).

<sup>912</sup> L'article 136 de la nouvelle Constitution stipule que « L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité... ».

<sup>913</sup> Rapport CCR/Livre II, (p. 163).

<sup>914</sup> Idem, (p. 163).

comme les marges des espaces riches, en fonds de terroir »<sup>915</sup>. De ce qui précède, on constate que la solidarité territoriale est prise en compte à travers le principe de représentativité qui vient s'ajouter aux principes d'efficience, de proportionnalité et d'équilibre sans oublier la question d'accessibilité et de proximité. La mise en œuvre de la régionalisation est une urgence face à la montée des inégalités entre les différentes régions et aussi à l'intérieur des régions. La forte concentration autour de l'axe atlantique, et notamment à Casablanca, s'est renforcée entraînant un déséquilibre spatial sans précédent. Malgré la montée de certains pôles régionaux, ceci met en avant la question de la recomposition des territoires. Les contributions récentes à ce que l'on appelle la « nouvelle économie géographique » ont mis en évidence une approche de localisation dans laquelle les firmes ont tendance à se regrouper, et où des régions à caractéristiques similaires ou même identiques peuvent devenir très différentes. Le propos central de la nouvelle économie géographique est plutôt de montrer comment deux régions totalement identiques au départ peuvent se différencier de manière endogène entre une région centrale riche et une région périphérique pauvre. Les travaux de la NEG ont renouvelé profondément l'analyse des localisations industrielles. Ils mettent l'accent sur la concentration des emplois industriels et de la population ainsi que sur la formation des villes.

Les années 1980 et 1990 ont connu l'apparition de nouvelles approches. Celles-ci connaissent d'autant plus de succès et de développements qu'elles remettent en cause les analyses traditionnelles qui excluent toute coordination par le territoire et négligent les rapports entre celui-ci et le développement. Les travaux de l'économie territoriale s'inscrivent dans le versant de l'analyse économique qui accorde une forte territorialité aux phénomènes économiques. Il s'agit d'une approche qui conçoit le territoire comme étant une forme d'organisation industrielle où se créent des interdépendances, entre les différents agents et entre les agents et les institutions. Ce sont ces interdépendances qui favorisent une dynamique économique. C'est le Système Productifs Localisé (SPL) qui se trouve au centre de débats sur les rapports entre industrie et territoire et apparaît ainsi comme synthèse permettant d'appréhender les liaisons entre les

---

<sup>915</sup> Idem, (p. 163).

dynamiques économiques et le territoire. Les études de cas concernant le Maroc mettent en avant les spécificités des territoires marocains. Ceci permet de dégager quelques éléments et les conditions de mise en place d'une stratégie globale de développement de SPL au Maroc. Au-delà des SPL, les SYAL ainsi que les pôles de compétitivité sont également de nature à apporter une certaine dynamique pour les territoires. Le SPL est au cœur des rapports entre la proximité géographique liée à l'espace et la proximité organisée qui repose sur une logique d'appartenance et sur les ressemblances des acteurs du même espace. Bien que la proximité est présente dans la conception de la nouvelle carte régionale, ceci demeure insuffisant en l'absence d'une révision globale des découpages administratifs et en particulier les provinces. Les études des groupements d'entreprises dans le Tiers Monde ont souligné le rôle joué par la proximité géographique dans la mesure où celle-ci favorise la production des rendements croissants et d'économies externes. C'est l'interaction et la coopération entre les acteurs qui explique la compétitivité de certains territoires. En d'autres termes, c'est l'efficacité de l'action collective qui est à l'origine de la compétitivité de ces territoires dans l'économie mondiale. Le Maroc, de plus en plus ouvert sur l'extérieur est aujourd'hui amené à faire face aux enjeux de la globalisation et à l'insertion dans l'économie mondiale. La compétitivité de l'économie marocaine doit passer par la valorisation du patrimoine et des savoirs locaux. Dans le contexte marocain, le SPL peut contribuer au renforcement du système productif en jouant sur les spécificités territoriales et sur la mobilisation des acteurs locaux. Le SPL peut devenir un nouvel outil de développement économique à condition que le territoire soit ciblé par une action publique efficace. L'objectif étant d'atténuer les disparités régionales et la réinsertion des entreprises dans leurs territoires. Il s'agit d'une redéfinition des rôles de l'Etat central et les collectivités territoriales et de la réorganisation des relations entre l'Etat et les régions du Royaume. C'est le mode de gouvernance centralisé et interventionniste qui est remis en cause aujourd'hui. D'où la nécessité de rénover les processus de décentralisation et de déconcentration de façon à ce que les territoires puissent apporter une réponse à la globalisation. La région est devenue au cœur de ces deux processus. Celle-ci bénéficie d'une certaine

prééminence constitutionnelle pour en faire un échelon de déconcentration et de cohérence de l'action publique. Selon le CESE<sup>916</sup>, les nouvelles régions sont très attendues dans le nouvel échiquier industriel. Ainsi, elles « devront jouer pleinement leur rôle d'ancrage territorial du développement, la conception d'une politique industrielle nationale devant être alimentée et consolidée à partir des atouts et spécificités qui font la force de chaque région pour pouvoir être déclinée naturellement au niveau territorial, pour un développement fort et équilibré sur l'ensemble du territoire national ». Pour le CESE, cette déclinaison passe par l'investissement des régions sur les atouts et spécificités régionales d'une part, et d'autre part, par le rattrapage des déficits de développement territoriaux<sup>917</sup>. C'est dans ce sens que la régionalisation avancée ouvre de nouvelles perspectives pour le développement local. La transformation profonde de l'organisation de l'action publique est mise en avant. La relance du rôle des régions et des autres collectivités territoriales étant au cœur de la réforme dans l'objectif d'une plus grande autonomie locale. Certes, la réforme a marqué un pas important dans ce sens tant sur le plan institutionnel que sur le plan fonctionnel. Avec la nouvelle charte de la déconcentration, la nouvelle vision du développement invite les collectivités territoriales à un renouvellement de leurs interventions et à jouer pleinement leur rôle de partenaires de développement aux côtés de l'Etat. Ceci passe par la rupture avec les interventions du court terme en faveur d'une réelle planification à long terme. La clé de la réussite de la régionalisation passe par une démarche multidimensionnelle : C'est la démarche territoriale. La libre administration, la clarification des compétences, la suppression de la tutelle sous sa forme traditionnelle... sont autant d'éléments favorables pour l'adoption d'une telle démarche. Cependant, certaines insuffisances de la réforme sont à mentionner. Pour que la décentralisation soit conforme à l'intérêt général donnant prise aux citoyens sur leur environnement institutionnel, celle-ci nécessite une rupture avec le corporatisme électif<sup>918</sup>. Selon les termes de la Constitution<sup>919</sup>, les assemblées des collectivités locales sont élues pour gérer

---

<sup>916</sup> CESE, « Changement du paradigme pour une industrie... », Opt. Cit. (p. 18)

<sup>917</sup> Idem.

<sup>918</sup> GARIGOU et Al. (2008). Opt. Cit. (p.52).

<sup>919</sup> Article 101 de la constitution de 1996.

démocratiquement leurs affaires. L'un des caractères essentiels de la décentralisation est la légitimité. Cette relation complexe entre la décentralisation et la légitimité nécessite la mise en place du principe démocratique dans la gestion locale<sup>920</sup>. Au Maroc, le terme démocratie est employé immodérément par la Constitution. Celui-ci ne trouve pas tout à fait sa justification ni dans la généralisation du scrutin uninominal, ni dans le maintien du suffrage universel indirect pour la désignation des assemblées locales. Ceci est d'autant plus accentué si on admet la place occupée par les représentants de l'Etat qui ont la main mise, de manière directe ou indirecte, sur les décisions des organes élus. Au-delà de la légitimité des CT, l'autonomie financière est importante. Elle peut être considérée comme le noyau de la libre administration des collectivités territoriales. Le législateur l'a placée au cœur de la définition desdites collectivités. Indissociable des compétences locales, l'autonomie financière suppose que les collectivités territoriales aient à leur disposition les moyens suffisants (financiers et humains) pour la mise en œuvre de leurs compétences en toute indépendance. En dehors de tout ce qui précède, le grand défi pour le Maroc pour mettre en œuvre la régionalisation avancée est aussi politique. L'efficacité, la transparence et la moralisation sont des éléments qui marquent la nouvelle perception de la politique au Maroc. Comme le note Tarik ZAIR « la transparence de la gestion publique décentralisée, qui constitue l'essence de la moralisation, est une condition indispensable de l'efficacité économique »<sup>921</sup>. La gestion des affaires locales étant justifiée par l'existence d'un intérêt public local. Celui-ci est considéré comme une composante de l'intérêt général. D'où la nécessité de le soumettre aux lois de l'Etat<sup>922</sup>. Au-delà de leur mode de désignation, les assemblées communales étaient également fragilisées par d'autres éléments liés au contexte politique marocain. A l'échelle des collectivités, le pluralisme politique et le système représentatif, dont l'objectif est de favoriser les contrôles internes, comportent certaines lacunes. S'agissant des

---

<sup>920</sup>NEMERY J. C. (2013) « décentralisation et démocratie locale », dans REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D. (ss. Dir.) « La décentralisation, 30 ans après ». Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole. pp. 137-143. (p. 138).

<sup>921</sup> ZAIR T. (2007), Opt. Cit. (p. 390).

<sup>922</sup>GORGE A.S. (2011) « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », Thèse pour Doctorat soutenue en 2009 à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III. Editions DALLOZ. (page 424).

communes, Mohamed BRAHIMI<sup>923</sup> avait déjà cité un certain nombre de dysfonctionnements qui affectent la stabilité des organes élus. L'éclatement et le nombre élevé des partis politiques rendent souvent difficile la composition des assemblées et la constitution des alliances ainsi que le mode de recrutement individuel des membres des assemblées au niveau local, en dehors de toute attache politique et loin de toute emprise des partis, sont des éléments qui jouent en faveur de l'éclatement et de l'instabilité des assemblées locales. Dans ce contexte, ce sont les intérêts individuels qui commandent les équilibres au sein des conseils élus. Le rôle des partis politiques dans le recrutement des élites locales n'est pas à négliger. L'expérience a montré que les choix des candidats opérés par les partis politiques est encore loin d'être démocratique. La veille de chaque élection, est connue par les volatilités et les migrations des élus alors que les partis politiques se lancent dans une vraie campagne de recrutement afin d'attirer les candidats capables, non pas de gérer les affaires locales, mais de mobiliser les électeurs et de faire gagner des sièges. Au Maroc, comme le note Lamia ZAKI<sup>924</sup> « La qualification politique passe, le plus souvent, par la qualification économique et la capacité de distribution d'une fortune personnelle. L'insertion dans les réseaux d'influence (personnels, associatifs, professionnels...) localisés est au cœur des stratégies de légitimation électorale. Celles-ci passent également par la maîtrise de savoir faire et de compétences sociales liés à un éthos clientélaire». Au-delà de cet aspect politique, la régionalisation avancée et sa concrétisation nécessite une nouvelle élites ayant une autre vision de la gestion des affaires locales et de la chose publique. Ceci passe nécessairement par la réédition des comptes des responsables locaux mais aussi au niveau national. Ceci est devenu une urgence pour mettre un peu d'ordre dans un pays où la lutte contre la corruption a beaucoup de mal à atteindre ses objectifs.

---

<sup>923</sup>BRAHIMI M. (1998) « De l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales », REMALD, n°23, Avril-Juin 1998. (pp. 35-63).

<sup>924</sup>ZAKI L. (ss dir.) (2009) « Territoires de campagne au Maroc : les législatives de 2007 » Edition Karthala et IRMC (p. 20).

# BIBLIOGRAPHIE

- ABDEL-RAHMAN H. & FUJITA M. (1993), « Specialization and Diversification in a System of Cities », *Journal of Urban Economics*, 33, pp. 189-222.
- ABDENNOUR A. (2004) « Eclairage prospectif du processus de décision et gouvernance administrative » in SEDJARI A. (ss. dir.) « Administration, gouvernance et décision publique » L'Harmattan, pp. 83-90.
- AGDAL S. (1998) « Les transports urbains à Casablanca : Essai de diagnostic de la situation actuelle » *Revue Espace géographique et société marocaine*, n°3, 1998 (en Arabe).
- AGOURAY S. (2000) « Déplacements et transports dans les périphéries de Casablanca » Enquête auprès de 500 ménages décembre 1999 et Janvier 2000. *Revue : Espace géographique et société marocaine*, n°2, 2000.
- AGUILERA A., MIGNOT D. (2002) « Structure des localisations intra urbaines et mobilité domicile travail » *Recherche Transport, Sécurité* n°77, pp. 311-325.
- AJBILOU A. (Sous dir.) (2005), « Démographie marocaine : Tendances passées et perspectives d'avenir » Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED).
- ALLEMAND R. (2012) « Incidences sur la région des réformes de l'Etat et des collectivités territoriales » Dans NEMERY Jean-Claude « RGPP et réformes des collectivités territoriales », L'Harmattan, pp. 85 - 98.
- AMAT J. P., M. CARMONA, G. F. DUMONT (et al.), 2000 « Les métropoles dans le monde », Ellipses.
- AMINE R. (2016), « Les clusters au Maroc : vers une nouvelle politique industrielle territoriale », *Marché et Organisations*, 2016/2 (n°26), pp. 93-120.
- AMITI M. (1998), « New trade theory and industrial location in the EU : a survey of evidence » *Oxford Review of Economic Policy*, 14 45-53
- ANDAN O., POCHET P., ROUTHIER J.L, SCHEOU B. (1999) « Stratégies de localisations résidentielles des ménages et mobilité domicile travail » Rapport de recherche, LET, Lyon 203p.
- ANGEON V. et CARON A. (2007) « En quoi les modes de gestion collectives des ressources forestières favorisent ils la préservation de la biodiversité ? L'exemple de deux territoires auvergnats » Colloque ASRDLF.
- ANTIERS G. (2005) « Stratégies des grandes métropoles » Armand Colin, Paris.
- ASSENS Ch. et ABITTAN Y. « Networking et pôles de compétitivité : le cas du Technoparc de Casablanca », *Innovations* 2010/1 (n°11), pp. 157-180.
- AUBER E. et CERVELLE D. (2012) « Les collectivités territoriales, une approche juridique et pratique de la décentralisation », Edition SEDES.
- AUBY J. B., AUBY J. F. et NOGUELLOU R. (2004) « Droit des collectivités locales », 3<sup>e</sup> édition, PUF.

- AURAY J. P., BAILLY A., DERYCKE P. H & HURIOT J. M. (sous dir.) (1994) « Encyclopédie d'économie spatiale : concepts, comportements, organisations » Economica, Paris.
- AUTUME A., MICHEL P., 1993, « Hystérésis et piège du sous-développement dans un modèle de croissance endogène, *Revue Economique* », 44(2), pp. 431-450.
- BAGUENARD J. (2004) « La décentralisation » Que sais-je ? 7<sup>e</sup> édition.
- BAGUENARD J. et BECET J.-M. (1995), « la démocratie locale » Que sais-je ?
- BAILLY A. HURIOT J. M. (sous direction) « Villes et croissance : théories, modèles, perspectives », édit. Anthropos, (1999)
- BAIROCH P., (1999) « Villes et développement économique dans une perspective historique », dans BAILLY A. HURIOT J. M. « Villes et Croissance ».
- BAIROCK P. (1985) « De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire », Gallimard, Paris.
- BARELLA X. (2013) « Le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales : entre nécessité et controverses » dans REGOURD S., CARLES J. et GUIGNARD D. (ss dir.) « La décentralisation : 30 ans après », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole. (pp.107-118).
- BARRERE Ch. (2005) « Les dynamiques économiques du patrimoine » dans BARRERE Ch., BARTHELEMY D., NIEDDU M. et VIVIEN F. D. « Réinventer le patrimoine : De la culture à l'économie, une nouvelle pensée du patrimoine ? », 2005, L'Harmattan, Paris.
- BARROCHE J. (2008) « La subsidiarité française existe-t-elle ? », communication au VII<sup>e</sup> Congrès français de droit institutionnel, Septembre 2008, AFDC.
- BASRI D. (1984) « L'administration territoriale au Maroc : Ordre et développement », Thèse de doctorat, Université de Grenoble.
- BASRI D. (1988) « L'administration territoriale : l'expérience marocaine », Collection Droit public, Bordas, Paris.
- BASRI D. (1994) « La décentralisation au Maroc : de la commune à la région », Collection Edification d'un Etat moderne.
- BAUDIN-CULLIERE (1995) « Principe de subsidiarité et administration locale », L. G. D. J., Paris.
- BAUDIN-CULLIERE F. (1997) « La notion de subsidiarité dans les organisations politique et administrative françaises » dans FAURE A. (sous. dir.) « Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé », 1997, L'Harmattan pp. 67-96.
- BAUMONT C. & HURIOT J.-M. (1999), « L'interaction Agglomération croissance en économie géographique », dans BAILLY A. HURIOT J. M. « Villes et Croissance »; Anthropos, pp. 133-168.
- BAUMONT C., BOURDON F. & GUILLAIN R. (2004), « Polarités intra urbaines et logiques de localisation des services : le cas de la COMADI » RERU, 4, pp. 579-608.
- BAUMONT C., COMBES P.-P., DERYCKE P.-H., JAYET H., (2000) « Economie géographique : Les théories à l'épreuve des faits », Economica, Paris.

- BAUMONT C., LE GALLO J., (2000) « Les nouvelles centralités urbaines », dans BAUMONT C., COMBES P.P., DERYCKE P.H. et JAYET H. « Economie géographique: Les théories à l'épreuve des faits » Economica, pp. 211-239.
- BECATTINI G. (1992) « Le district Marshallien: une notion socio-économique », dans BENKO G. et LIPIETZ A. (1992) « Les régions qui gagnent; Districts et réseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique », PUF, pp. 35- 55.
- BENAABDELAALI W., BENNAGHMOUCH S., CHEDDADI S. et KAMAL A. (2014) "Disparités régionales de développement humain au Maroc", *Revue Régions & Développement*, n°37/2013. pp. 65 - 93.
- BENABDALLAH M-A. (2003) «Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc », dans « Collectivités locales : Mélanges à l'honneur de Jacques Moreau », Ed. Economica. pp. 17-33.
- BENITTI J. (ss. Dir.) (2016) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité », L'Harmattan,
- BENKO G. et LIPIETZ A. (1992) « Les régions qui gagnent; Districts et réseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique », PUF.
- BENKO G. et LIPIETZ A. (2000) «La richesse des régions», PUF, Paris.
- BENSODA N. « L'Etat territorial au Maroc et en France : Quelles synergies entre les finances de l'État et les finances des collectivités territoriales ? », Colloque International sur les Finances Publiques organisé à Rabat le 12, 13 et 14 septembre 2014. (Rapport introductif).
- BERQUES J. (1974) « Médinas, Villeneuve et bidonvilles » Maghreb, histoire et société. Paris
- BODINAU M. & VERPEAUX M., (1993) « Histoire de la décentralisation », série Que sais-je ? Presses Universitaires de France.
- BODINEAU P. (2015) « Aux origines de la planification, instruments des collectivités territoriales » In « Planification, développement durable et action publique locale » PISSALOUX Jean-Luc (ss. Dir.), L'Harmattan pp. 21-31.
- BOMATI Y. (ssdir.), (2012) « Dictionnaire de l'administration : les mots clés du vocabulaire administratif » Studyrama.
- BOURQIA R. (2011) « Culture politique au Maroc à l'épreuve des mutations », L'Harmattan.
- BRAHIMI M. (1995), « La décentralisation marocaine : évaluation d'une formation en plusieurs actes » REMALD.
- BRAHIMI M. (1997), « Appréciation de la régionalisation à l'ombre de la recomposition politique et institutionnelle », *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD)*, N°19, avril-juin 1997.
- BRAHIMI M. (1998) « De l'efficacité des contrôles exercés sur les collectivités locales », REMALD, n°23, Avril-Juin 1998. pp. 35-63.
- BRAKMAN S., GARRESTEN H., GIGENGACK R., VAN MARREWIK C., WAGENVOORT R., 1996. " Negative feedbacks in the economy and industrial location", *Journal of Regional Science*, 36, 4, pp. 631-651.
- BREJON DE LAVERGNEE N. (1992) « Politiques d'aménagement du territoire au Maroc » l'Harmattan, Paris.

- BRIANT V. (2009 « Typologie des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales » dans BRISSON J-F. « Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales », pp. 265-279.
- BROGGIO C. (2012) « La région, cadre privilégié du management territorial » dans BONNET J. (ss. Dir.) « Aménagement et développement territorial », Editions Ellipses. Pp. 29-52.
- BRUECKNER J. K. (2000) “ Urban sprawl: Diagnosis and remedies “ International Regional science Review, vol. 23, pp. 160-171
- BRÜLHART M. (1998) « Trading places : industrial specialisation in the EU » Journal of the Common Market Studies, 36 319-346
- BUISSON M. A. et MIGNOT D. (2005) « Concentration économique et ségrégation spatiale » De Boeck.
- BUISSON M., MIGNOT D., A. AGUILERA, BELANGER A. « Métropolisation et polarité intra urbaine : le cas de Lyon » *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 2001-II, pp.271-296
- CALMETTE M- F., LE POTTIER J. (1995) « Localisation des activités, un modèle bi sectoriel avec coût de transport », *Revue Economique*, vol. 46, n°3, pp 901-909.
- CARLUER F. « Réseaux d'entreprises et dynamiques territoriales: une analyse stratégique » *Géographie, économie, Société* Vol. 8 (2006) pp. 193-214.
- CATIN M ET VAN HUFFEL C. (2004) « L'impact de l'ouverture économique sur la concentration spatiale dans les pays en développement », *Revue Régions & Développement* n°20 , pp. 123-157.
- CATIN M., (1997), « Disparités spatiales de productivité, accumulation du capital et économies d'agglomération », *Revue Economique*, vol. 48, pp. 579-590.
- CATIN M., CUENCA C. ET KAMAL A. (2008) « L'évolution de la structure et de la primatie urbaines au Maroc », *Revue Régions & Développement* n°27, pp. 215-223.
- CATIN M., GHIO S., (1999a), « Les étapes du développement régional : un modèle de géographie économique », in CATIN M., LESUEUR J-Y., ZENOU Y., 1999, *Emploi, concurrence et concentrations spatiales*, Economica, Paris.
- CATIN M., GHIO S., (2000), « Economies d'agglomération, concentration spatiale et croissance », in BAUMONT C., COMBES P-P., DERYCKE P-H., JAYET H., 2000,
- CATIN M., GHIO. S. (1999b), « Concentration parisienne et dynamique des régions françaises », dans BAILLY A. HURIOT J. M. (sous dir.) « Villes et croissance : théories, modèles, perspectives », édit. Anthropos, (1999).
- CATIN M., HANCHANE S. et KAMAL A. (2007) « Structure industrielle, externalités dynamiques et croissance locale au Maroc », *Revue Régions & Développement* n°25, pp. 45-63.
- CATIN M., VAN HUFFEEL C. (2003) « Concentration urbaine et industrialisation » dans *Monde en développement*, vol. 31 n°121.
- CAVAILHES J. (2000), « L'extension des ville et la périurbanisation » dans *villes et Economie*, La documentation française.

- CAVAILHES J. (2001) « Un marché des villes en économie géographique avec des coûts urbains endogènes » UMR-INRA-ENESAD, Dijon (Document de travail)
- CAVAILHES J., FRANKHAUSER P., PEETERS D., THOMAS I. (2002) « Localisation résidentielle dans une aire urbaine de forme fractale », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, pp. 731-757.
- CAVAILHES J., PEETERS D., E. SEKERIS, J. F. THISSE (2002) « La ville périurbaine » UMR INRA- ENESAD, Dijon.
- CAVAILHES J., C. GAIGNE, J.F. THISSE (2004) « Trade costs versus urban costs do jobs move to the suburbs or the sticks », CESAER, Dijon (working paper).
- CHALINE C. « Les villes du monde arabe » 1989, édition Masson, Paris.
- CHARLOT S. & LAFOURCADE M. (2000) « Infrastructures publiques, coût de transport et croissance régionale » dans BAUMONT et al., (2000) « Economie géographique: Les théories à l'épreuve des faits » Economica, pp. 143-177.
- CHARVIER G. (2010) « Les nouveaux mots de la décentralisation ; analyse rhétorique d'une réforme », Dans PAVIA M-L. (sous. dir.) « Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ? », L'Harmattan pp. 149-160.
- CHARVIER G. (2010) « Les nouveaux mots de la décentralisation ; analyse rhétorique d'une réforme », Dans PAVIA M-L. (S s. dir.) « Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ? », L'Harmattan, pp. 149-160.
- CHEVALLIER J. (2002) « La crise de la démocratie : mythe ou réalité ? » Mélanges en l'honneur de Benoît. JEANNEAU, Edition DALLOZ., pp. 361-381.
- COLLETIS G., & PECQUEUR B. (1993) « Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? » *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3 pp. 489-508.
- COLLETIS G., GILLY J. P., LEROUX I. PECQUEUR B., PERAT J., RYCHEN F. ET ZEMMERMAN J.B. (2000) « Construction territoriale et dynamiques productives », (document de travail).
- COLLETIS G., PECQUEUR B. (2005) « Révélation de ressources spécifiques et coordination située » *Revue Economie et Institution* N° 6-7, 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> semestres 2005.
- COLLETIS-WAHL H-K (2009) « Dynamiques territoriales, Micro et Macro liens, une tentative de construction d'une typologie » XLVIème colloque de l'ASRDLF du 6 au 8 juillet 2009, Clermont Ferrand.
- COMBES P- P & LAFOURCADE M. (2001) « Transportation cost decline and regional inequalities: evidence from France » CERAS Working paper 01-01, Ecole Nationale des Ponts et des Chaussées.
- COULANGE P. (2014) « Subsidiarité et autorité », dans NAUDET Jean-Yves « La subsidiarité », Collection du Centre d'Ethique Economique dirigée par, Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Cour des Comptes « L'état de préparation du Maroc pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable 2015-2030 ». Rapport thématique, Janvier 2019.

- COURLET C. (2007) « Développement économique et territoire » Dans LAPEZE J. (2007) « Apport de l'approche territoriale... », Opt. Cit. pp. 29-52 (p. 43).
- COURLET C. (2008) "L'économie territoriale", PUG.
- COURLET C. (2008) « L'économie territoriale », 2008, Presses Universitaires de Grenoble.
- COURLET C. (2008) « L'économie territoriale », Presses Universitaires de Grenoble. (p. 90).
- COURLET C. (ss dir.) (2006) « Territoire et développement économique au Maroc: cas des systèmes productifs localisés » L'Harmattan.
- COURLET C. et FERGUENE A. « Gouvernance et dynamiques territoriales » dans FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement... » pp. 11-23.
- COURLET C. et HOLLARD M. (2004) « Nouveaux modes de gouvernance et systèmes productifs localisés (SPL) au Maroc » dans FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement territorial : les cas des pays du Sud », L'Harmattan, pp. 307-324.
- COURLET C. et PECQUEUR B. (1992) "Les systèmes industriels localisés en France: un nouveau modèle de développement" dans BENKO G. et LIPIETZ A. (1992) "Les régions qui gagnent; Districts et réseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique", PUF, pp. 81- 102.
- COURLET C. et PECQUEUR B. (2013) « L'économie territoriale »,
- DANTONEL-COR N. (2014) « Droit des collectivités locales » 5<sup>e</sup> édition. Ed. Bréal,
- DELISLE P. F. LAINE 1998 "les transferts d'établissements contribuent au désertement urbain" Economie et statistique, n°311, pp 91-106
- DELOYE Y. et IHL O. (2008) « L'acte de vote », Presses de la fondation nationales des Sciences Politiques.
- DEROSIER J.-P., (2005), « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », atelier « Pouvoir local et Constitution », VI<sup>e</sup> congrès de Droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin. (p. 129).
- DEROSIER J.-P., (2009), « Et au milieu coule une rivière : La subsidiarité et la frontière rhénane. Signification juridique, implications possibles et portes positives de deux articles 72, alinéa 2 », dans BRISSON J.-F. (ss. Dir.) « Les transferts des compétences de l'Etat aux collectivités locales », L'Harmattan. Pp 91-108.
- DERYCKE P.-H., 2002, « Trente années d'économie urbaine », RERU, 1, 3-12.
- DESHOMMES O. (2014) « Le développement endogène, le cas d'Haïti de 2000 à 2010 », L'Harmattan.
- DESJARDINS X. (2017) « L'aménagement du territoire », Armand Colin.
- DIALLO I. (2007) « Droit des collectivités territoriales au Sénégal », L'Harmattan.
- DIOP D. (2012) « Les régions à l'épreuve de la régionalisation au Sénégal », L'Harmattan, Paris.
- DOAT M. (2008) « L'aménagement des compétences locales » dans « La compétence », Actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 par

l'association française pour la recherche en droit administratif (AFDA) à la faculté de droit, sciences économiques et gestion de Nancy. Lexis-Nexis, pp. 181-192.

- DOCQUIETR F. « La solidarité entre les régions. Bilan et perspectives », De Boeck.
- DONIER V. (2014) « Droit des collectivités territoriales », Dalloz.
- DRAGO G. (1994) « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *Revue Internationale de Droit Comparé*. N°2-1994, Volume 46, pp. 583-592.
- DUBOS O. (2008) « La subsidiarité » dans « La compétence », actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 par l'association française pour la recherche en droit administratif (AFDA), pp. 193-218.
- DURAN P. (2010) « Penser l'action publique », LDGJ, Paris.
- DURANTON G. (1997) « La nouvelle économie géographique : Agglomération et dispersion » *Economie et prévision*, n°5, pp.1-24.
- EL KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » in LAPEZE J., EL KADIRI N. et LAMRANI N. (ss. dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques », L'Harmattan (Paris) et Economie Critique (Rabat). pp. 15-28.
- EL KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » dans LAPEZE J., EL KADIRI N. LAMRANI N. (dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial... »
- EL KADIRI N. (2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc » in LAPEZE J., EL KADIRI N. LAMRAANI N. (sous dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial : aspects théoriques et empiriques », L'Harmattan, Paris et Economie Critique (Rabat).
- EL MOUCHTARY M. (2000) « Le rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc », REMALD, série « Thèmes actuels » n°24.
- EL YAAGOUBI M. (1992) « La création des services publics industriels ou commerciaux par les collectivités locales au Maroc », REMALD, n°1, Octobre/décembre, p. 41.
- EL YAÂGOUBI M. (2002) « La notion constitutionnelle de la gestion démocratique des collectivités locales au Maroc » *Revue REMALD*, n°42 janvier/février 2002.
- ESTEBAN M, RODRIGUEZ A. et ALTUZARRA A. (2007) « Territoires intelligents, villes créatives : les clés du débat actuel » dans LAPEZE J. « Apport de l'approche territoriale.. », pp. 53-66.
- FAURE B. (2011) « Droit des collectivités territoriales » 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz.
- FAURE B. (2014) « Droit des collectivités territoriales », 4<sup>o</sup> édition, Dalloz.
- FAURE B. (2016) « Droit des collectivités territoriales », 4<sup>o</sup> édition, Dalloz.
- FERGUENE A. (2004) (sous dir.) « Gouvernance locale et développement territorial : cas des pays du Sud », L'Harmattan
- FERSTENBERT J., PRIET F., & QUILICHINI P. (2009) « Droit des collectivités territoriales » Editions Dalloz.

- FERSTENBERT J., PRIET F., QUILICHINI P. (2009) « Droit des collectivités territoriales » Editions DALLOZ.
- FOREST J. (2010) « La production de connaissance à l'ère des pôles de compétitivité », *Innovations 2010/* (n°32), pp. 129-146.
- FORT F-X.(2016) « L'amélioration de la lisibilité des compétences pour garantir le contrôle démocratique » dans STECKEL-ASSOUERE M-Ch. (2016) « La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles » (pp. 207-230)
- FUJITA M. ET THISSE J. F. (1997) « Economie géographique. Problèmes anciens et nouvelles perspectives », *Annales d'Economie et de Statistique*, n°45, pp. 37-88.
- FUJITA M., et THISSE J-F. (2003) « Economie des villes et de la localisation », De Boeck.
- FUJITA M., J.F. THISSE (2001) « Agglomération et marché », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°58-59, pp. 11-57
- GAIGNE C. CHARLOT S. (2001) « Agglomération, bien être et politiques régionales » INRA-ESR, Dijon.
- GAIGNE C. & GOFFETTE-NAGOT F. (2003) « Localisation rurale des activités industrielles : Que nous enseigne l'économie géographique ? », CESAER, Dijon (document de travail).
- GAIGNE C. « Economie géographique et localisation rurale versus urbaine » UMR INRA-ENESAD, Dijon (document de travail)
- GAIGNE C. et AUBERT F. (2004) « Histoire de la dynamique territoriale de l'industrie. Le rôle de la demande de travail » CESAER, Dijon (Document de travail)
- GARIGOU A. LE BOHEC J., LEFEBVRE et MARTELLI R. (2008) « Voter et se taire: Monopoles politique, influences médiatiques », Edition Syllepse.
- GASCHET F. et LACOUR C. (2002) « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°1, pp. 49-72.
- GASCHET F. et LACOUR C. (2007) « Les systèmes productifs urbains : des clusters aux clusties », *Revue de l'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, pp. 707-729.
- GILLY J.- P. et TORRE A. (2000) (sous dir.) « Dynamiques de proximité », L'Harmattan, Paris.
- GIRARDON J. (2011) « Les collectivités territoriales », 2<sup>e</sup> édition, Ellipses.
- GIRARDON J. (2014) « Les collectivités territoriales » (3<sup>ème</sup> édition), Ellipses.
- GOHIN O., DEGOFFE M., MAITROT DE LA MOTTE A. et DUBREUIL CH-A. « Droits des collectivités territoriales », Editions CUJAS, (éd. 2011/2012).
- GONIDEC P-F., (1985), « L'Etat africain : Evolution fédéralisme, centralisation et décentralisation », L.G.D.J., Paris.
- GORGE A-S. (2011) « Le principe d'égalité entre collectivités territoriales », Thèse pour Doctorat soutenue en 2009 à l'Université Paul Cézanne Aix-Marseille III. Editions Dalloz.
- GRAZIANI P. (1985) « Le nouveau pouvoir : essai sur la décentralisation », Albin Michel.

- GREFFE X. (2005) «La décentralisation» Editions La Découverte.
- GREFFE X. (1984) «Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation» Economica, Paris.
- GUERARD S. (2004) « Crise et mutations de la démocratie locale : En Angleterre, en France et en Allemagne », L'Harmattan.
- GUGLIEMO R. (1996) « Les grandes métropoles du monde », Armand Colin, Paris.
- GUIGNARD D. (2013) « Le région en question (s) » dans REGOURD S., CARLES J. et GUIGNARD D. « La décentralisation : 30 ans après », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, pp. 167-183.
- GUIGOU J.-L (1998) « Recomposition des territoires » Dans LOINGER G. et NEMERY (ss. Dir.) « Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus, acteurs », L'Harmattan, pp. 47-68.
- GUILLAIN R. & HURIOT J. M. (2000) « Les externalités d'information, mythe ou réalité ? » dans BAUMONT C., COMBES P.P., DERYCKE P.H. et JAYET H. "Economie géographique: Les théories à l'épreuve des faits » Economica.
- GUILLAN R. LE GALLO J. & BOITEUX-ORAIN C. (2004) « The evolution of the spatial and sectoral patterns in Ile-de-France over 1978-1997 »
- HALBERT L. (2005) « Des pôles économiques dans la métropole francilienne », *Etudes et Perspectives*, n°1, 2005.
- HATTAB-CHRISTMANN M. (2009), « Mutations dans l'industrie aéronautique française et nouvelles localisations au Maroc : vers l'émergence de nouveaux territoires de l'aéronautique », *Géographie, Economie, Société* (n°11), pp. 251-274.
- HECKLY Ch. Et OBERKAMPF E. (1994) «La subsidiarité à l'américaine: Quels enseignements pour l'Europe? », L'Harmattan.
- HERBOURG M., LALLEMENT G. ET LOUBIGNAC P., « La recomposition des territoires, un facteur déterminant de l'action régionale », *Revue Géographique de l'Est* [En ligne], vol. 40 / 4 | 2000, mis en ligne le 27 juillet 2013, consulté le 04 juillet 2018. URL : <http://journals.openedition.org/rge/4071>.
- HURIOT J.-M. (1998) « La ville ou la proximité organisée » Economica, Paris.
- JANICOT L. (2004) « Réflexions sur la notions de compétences propres appliquée aux collectivités territoriales en droit français », AJDA.
- JOLY F. (1948) « Casablanca, éléments pour une étude de géographie urbaine », *Les Cahiers d'Outre-mer*, pp. 119-148.
- KADA N. (2010) « Les collectivités territoriales dans l'union européenne : vers une Europe décentralisé ? » Presses universitaires de Grenoble..
- KADA N. (2012) « La réforme de l'état territorial », *Revue française d'administration publique* 2012/1 (n° 141), p. 109-120.
- KADA N. (2013) « Le préfet est mort, vive le préfet » dans REGOURD S., CARLES J. et GUIGNARD D. « La décentralisation : 30 ans après », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, pp. 95-105.
- KAHN R. (2007) « Une approche pluridisciplinaires de la dimension culturelle du développement territorial » dans « Dynamiques territoriales :

débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires » XLIII<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF, Grenoble-Chambéry, 11,12 et 13 juillet 2007.

- KAIOUA A. (1984) « L'espace industriel marocain : de Kenitra à Casablanca » URBAMA, Tours.
- KAIOUA A. (1996) « Casablanca : l'industrie et la ville », Thèse de Doctorat, URBAMA, Tours.
- KAIOUA A. (2000) « L'évolution récente des outils d'aménagement industriel au Maroc : de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies » dans SIGNOLES P. (2000) (sous dir.) « L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs » CNRS éditions, Paris.
- KAIOUA A. (2006) « Accès aux services de base dan l'axe Kenitra-Jorf-Lasfar dans une perspective d'aménagement du territoire » Contribution au Rapport « 50 ans de développement humain, Perspectives 2025 », HCP, pp. 231-278.
- KOUBI G. (2011) « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : Quel renouveau de la déconcentration ? » IN PROTIERE G. (ss. Dir.) « La réforme territoriale, une politique en faux semblants ? », L'Harmattan, pp. 33-53.
- KOUOMEGNE NOUBISSI H. (2013) « Décentralisation et centralisation au Cameroun : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », L'Harmattan.
- KRUGMAN P. & VENABLES A. J., (1996), « Integration, Specialization and Adjustment », European Economic Review, n°40, pp. 959-967.
- KRUGMAN P. (1991) "Increasing returns and economic geography" Journal of political economy, vol. 99, n°3, 481-499.
- LABORDE P. (2005) « Les espaces urbains dans le monde » 2<sup>e</sup> édition, Armand Colin, Paris.
- LACHAUME J-F. (2007) « La commune », 3<sup>e</sup> édition, L.G.D.J.
- LACHAUME J.-F. (1997) « La commune », L.G.D.J.
- LACOUR C. et PUISSANT S. (1999) « La métropolisation : croissance, diversité, fractures », Anthropos, Paris.
- LAIGNEL A. et GUENE CH. (ss dir.) « Les finances des collectivités locales en 2014 », Rapport de l'Observatoire des finances locales. Septembre 2014.
- LAMARA H. « Les deux piliers de la construction territoriale: coordination des acteurs et ressources territoriales », Développement durable et territoires.[En ligne], URL : <http://developpementdurable.revues.org/8208>
- LANDEL P-A. « L'exportation du d'développement territorial vers le Maghreb : Du transfert `a la capitalisation des expériences ». Information géographique, Armand Colin, 2011, 75 (4-2011), pp.39-57.
- LAPEZE J. (2007) « Animation du territoire et collectivités territoriales : fonctions et tâches », dans LAPEZE J., ELKADIRI N. et LAMRANI N. (ss dir.) « Eléments d'analyse sur le développement territorial.. ». pp 99-114.
- LAPEZE J. (2014) « Lutte contre la pauvreté : une théorie en mal de pratique dans le contexte africain », dans SILEM A., BENSAHEL-PERRIN L., FONTANEL J. et PECQUEUR B. (2014) « L'économie territoriale en questions », L'Harmattan (pp. 101-113).

- LAPEZE J. Cours de «Gestion de projets» Master Sciences des Territoires» Spécialité Ingénierie du Développement Territorial. UPMF, Grenoble (2010-2011).
- LAPEZE J., EL KADIRI N., LAMRANI N. (ss. dir.) «Eléments d'analyse sur le développement territorial: aspects théoriques et empiriques», L'Harmattan, Paris.
- LARTIGUE S. & PETIT T. (2002) «Dispersion ou polarisation de l'emploi dans la grande couronne d'Ile-de-France 1979-1998» IAURIF, Paris.
- LAURENT PH. (2009) «Décentralisation : En finir avec les idées reçues», L.G.D.J.
- LE JEANNIC T. (1997), «30 ans de périurbanisation : Extension et dilution des villes» Economie et Statistique 307, pp 21-41.
- LECAILLON J-D. (2014) dans NAUDET J-Y. (sous dir.) «La subsidiarité», Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- LEMOYNE-DE-FORGES J-M. (2004) «Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ? Dans GAUDEMET Y. et GOHIN O. (ss. dir.) «La République décentralisée» éd. Panthéon-Assas, pp. 47-55.
- LEVEAU R. (1976) «Le felleh marocain défenseur du trône» Presses de la fondation des Sciences politiques.
- LHERITIER J-L. (1992) «Les déterminants du salaire» *Economie et Statistique*, n°257, 9-21.
- LONG M. (2016) «L'égalité par l'interdiction de tutelle» dans BENITTI J. (ss. Dir.) (2016) «Les collectivités territoriales et le principe d'égalité», L'Harmattan, pp. 123-142.
- LONG M. et MULLER I. (2016) «Du rapport Guichard à la loi NOTRe : 40 ans de propositions de réforme territoriale» dans STECKEL-ASSOUERE (ss. dir.) «La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles», L'Harmattan, pp. 29-39.
- LONGUEPEE CH. et BEAURAIN J. (2006) «Dynamiques territoriales et proximité environnementale: le cas du risque d'inondation», *Revue Développement durable et Territoires*, 10 mai 2006 Dossier n°7.
- MAILLAT D. (1998) «Organisations productives territorialisées et milieu innovateur» dans LOINGER G. et NEMERY J-C. (ss. Dir.) «Recomposition et développement des territoires : enjeux économiques, processus, acteurs», Harmattan, pp. 47-68.
- MAILLAT D., QUEVIT M.; SENN L. (1993) "Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional", GREMI, EDES, Neuchâtel.
- MARCOU G. (2015) «Où va le système français d'administration territoriale ? La réforme de trop ?» Dans NEMERY J-C (ss dir.) «Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe?» L'Harmattan, pp. 25-32.
- MARCOU G. (Collab.) «La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale», Rapport du Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), Collection : Communes et régions d'Europe. Edit. du Conseil de l'Europe, n° 64, 1998.

- MARTIN J. (2016) « L'égalité par l'interdiction de tutelle » dans BENITTI J. (ss. dir.) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité », pp. 194-211.
- MARTIN P. et OTTAVIANO G-I-P. (1999) « Growing locations : Industry Location in a Model of Endogenous Growth », *European Economic Review*, 43,2,281-302.
- MARTIN PH., ROGER S. C (1995) “ Industrial location and public infrastructure” *Journal of International Economics*, 39 [3-4], pp. 335-351.
- MARTINAT P. (2010) « Les régions clefs de la décentralisation », LGDJ.
- MATTEUDI E. (2012) « Les enjeux du développement local en Afrique ou comment penser la lutte contre la pauvreté », L'Harmattan, Paris.
- MIGNOT D. (1999) « Métropolisation et nouvelles polarités : le cas de l'agglomération lyonnaise » Les cahiers scientifiques du transport n°36, pp. 87-112
- MODERNE F., Préface de la thèse de MILLERAY G. (1981) « La tutelle de l'Etat sur les communes » Bibliothèque des collectivités locales, Sirey.
- MOFLIH Y. (2007) « SPL et compétitivité : le cas du textile-habillement dans la région casablancaise », dans LAPEZE J. « Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement », L'Harmattan, pp.109-130.
- NAUDET J. Y. (sous dir.) (2014) « La subsidiarité », Collection du Centre d'Ethique Economique, Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- NAY O. (1997) « La région, une institution : La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional », L'Harmattan.
- NEMERY J-C. (2013) « décentralisation et démocratie locale », dans REGOURD S., CARLES J., GUIGNARD D. (ss. Dir.) « La décentralisation, 30 ans après ». Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole. pp. 137-143.
- OUHEJOU O. et SOSSI ALAOUI F-Z (2013) « Les pôles de compétitivité à l'ère de l'économie de la connaissance: une nouvelle perspective de développement économique au Maroc", Economics and Management of Networks Conference, Agadir du 21 au 23 novembre 2013.
- PAOLETTI M. (1997) «“La démocratie locale et le référendum », L'Harmattan, Paris.
- PASQUIER R. (2004) « La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne », Presses Universitaires de Rennes.
- PASQUIER R., SIMOULIN V. et WEISBEIN J. (2013) « La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories », LGDJ. (Lextenso éditions).
- PECQUEUR B. « Territoires et Gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ? » In FERGUENE A. (2004) « Gouvernance locale et développement territorial : cas des pays du Sud » ; L'Harmattan, pp 27-47.
- PECQUEUR B. (2004) "Le développement territorial, une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud" dans ANTHEAUME B. et GIRAUT F. (Dir) (2004) " Le territoire est mort, vive les territoires", IRD..
- PECQUEUR B. et ZEMMERMAN J. B. (2004) (sous dir.) « Economie de proximités », Lavoisier, Paris.
- PEGUY P. Y. (2002), « Economie urbaine et économétrie spatiale», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4, 521-534

- PEGUY P. Y., GOFFETTE NAGOT F., B. SCHMITT (2000) « l'étalement urbain » dans BAUMONT C., COMBES P.P., DERYCKE P.H. et JAYET H. « Economie géographique: Les théories à l'épreuve des faits » Economica, pp. 241-276.
- PEROUS J-F. (1993) « Villes du tiers monde », Hatier, Paris
- PEYRACHE-GADEAU V. (2007) « L'approche territoriale renouvelée à partir des enjeux de spécialisation et de vulnérabilités » dans LAPEZE J. (2007) (ss dir.) « L'apport de l'approche territoriale à l'économie du développement », L'Harmattan.. pp. 131-148.
- POLEZE M., SHEARMUR R. et TERRAL L. (2015) « Economie urbaine et régionale : Géographie économique et dynamique des territoires »; Economica.
- PONTIER J.-M. (2015) « La redistribution des compétences entre le département et la région », dans NEMERY J. C. (Ss dir.) « Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe ? », 2015, L'Harmattan. Pp. 73-97.
- PONTIER J-M. (2016) « La décentralisation française », LGDJ.
- PREMIER M. & VALTZ U. (1994); « Divergent, regional development, factor mobility and Nontraded goods » *Regional Science & Urban Economic*, 24, 707-722.
- RALLET A. et TORRE A. (2005) « Proximity and localization », *Régional Studies*, vol.39, n°1, pp. 47-60.
- RAOUNAK A. (2010) « Aménagement du territoire et développement régional » dans « Une décennie de réformes au Maroc (1999-2009) » (ss. Dir. du CEI), Editions Karthala, pp.167-185.
- REGOURD S., CARLES J. et GUIGNARD D. « La décentralisation : 30 ans après », Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, pp. 167-183.
- REYDELLET M. (1985) « Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression de la tutelle », Economica.
- ROMBAUS-CHABROL (2014) « L'intérêt public local », Thèse de doctorat, Faculté de droit de Montpellier.
- RONCAYOLO M. (2001) « La ville aujourd'hui » Editions Le Seuil.
- ROUVILLOIS F. « La régionalisation marocaine et les modèles étrangers » dans SAINT-PROT CH., BOUACHIK A. et ROUVILLOIS F. (ss. dir.) « Vers un modèle marocain de régionalisation : Etat, territoires et développement dans un pays émergent » (2010), CNRS Editions ; pp.47-62.
- ROUX A. (2016) « La décentralisation. Droit des collectivités territoriales », LGDG, l'Extenso éditions.
- RYCHEN (1999), « Dépenses publiques locales et attraction des activités économiques », dans CATIN M., LESUEUR J. Y. & ZENOU Y. « Emploi, concurrence et concentration spatiales », Economica, Paris.
- SADRAN P. (2015) « La république territoriale : Une singularité française en question », La documentation Française.
- SEDJARI A. (1981) « Structures administratives territoriales et développement local au Maroc », Collection de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat.
- SEDJARI A. (2004) (ss. Dir.) « Administration, gouvernance et décision publique », L'Harmattan, Paris.

- SEDJARI A. (2008) « Gouvernance, réforme et gestion du changement ou quand le Maroc se modernisera », L'Harmattan, Paris.
- SEDJARI A. (2008) « Les nouveaux enjeux de la gestion municipale » dans SEDJARI A. « Gouvernance, réforme et gestion du changement : ou quand le Maroc se modernisera... », L'Harmattan, pp. 413-430.
- SIGNOLES P. (2000) (sous dir.) « L'urbain dans le monde arabe : politiques, instruments et acteurs » CNRS éditions, Paris.
- TABAR N. (1993) « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une répartition sociale du territoire », *Economie et statistique*, n°270, pp.5-22
- TABUCHI T. (1998), « Agglomeration and dispersion : a synthesis of Alonso and Krugman ». *Journal of Urban Economics*, 44, pp. 333-351.
- THISSE J-F. (2002) « Dispersion, agglomération et redispersion », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, 13-34
- THISSE J-F. et YPERSELE T. (1999) « Métropoles et concurrence territoriale », *Economie et Statistique*, n°326-327, pp. 19-30.
- THISSE J-F. et ZENOU Y. (1995) « Appariement et concurrence spatiale sur le marché du travail », *Revue Economique*, vol. 46, pp. 615-624.
- THISSE J-F., PUIG J. P. et JAYET H. « Enjeux économiques de l'organisation du territoire » *Revue d'économie politique* Vol 106, N°1, 127-158
- THISSE J-F., WASMER E., ZENOU Y. (2003) « Ségrégation urbaine, logement et marché de travail » *Revue française d'économie*, vol. 17, n°4, pp 85-129
- TILLIE A. (2005) « La fin des notables : pour une reconquête de la démocratie par les citoyens », L'Harmattan.
- TORRE A. (2010) « Jalons pour une analyse dynamique des proximités » *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3/2010, pp. 409-437.
- TORRE A. et ZINDEAU B. (2007) « Economie de la proximité et environnement : Etats des lieux et perspectives », *Revue Canadienne des Sciences Régionale*, vol. 31 n°1 pp. 133-160.
- TOUVET L., FERSTENBERT J., et CORNET C. (2001) « Les grands arrêts du droit de la décentralisation » Editions Dalloz.
- TROIN J-F. (2000) « Les métropoles des 'Sud' » Ellipses, Paris
- TROIN J-F. (2002) (sous dir.) « Maroc, Régions, Pays, Territoires » Maisonneuve et Larose, Paris.
- TROIN J-F. (2011) « Régionalisation et mondialisation au Maroc: interférences positives ou déséquilibres accrus? », Méditerranée [En ligne], 116/2011, URL : <http://mediterranee.revues.org/5401>.
- VANIER M. (2015) « Demain les territoires : capitalisme réticulaire et espace politique », L'Harmattan.
- VASQUEZ-BARQUERO A. (2007) « Développement endogène: points analytique et politique » dans LAPEZE J. (2007) « Apport de l'approche territoriale. à l'économie du développement », pp. 67-91.
- VELTZ P. (1996) « Mondialisation, villes et territoires », PUF.
- VERPEAUX M. (2005) « Droit des collectivités territoriales », 1<sup>ère</sup> édition. Presses Universitaires de France.
- VERPEAUX M. (2005) « Droit des collectivités territoriales », Presses Universitaires de France (2<sup>ème</sup> édition).

- VERPEAUX M. (2005) « La région », Editions Dalloz.
- VERPEAUX M. (2009) « Quel territoire politique pertinent ? » dans BIDEGARAY Ch., CADIOU S. et PINA Ch. (2009) « L'élu local aujourd'hui », Presses Universitaires de Grenoble, pp. 41-57.
- VERPEAUX M. (2016) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité » dans BENITTI J. (ss. Dir.) (2016) « Les collectivités territoriales et le principe d'égalité », L'Harmattan. Rapport introductif.
- VERPEAUX M. ET JANICOT L. (2015) « Droit des collectivités territoriales », 3ème édition, PUF.
- VERPEAUX M., RIMBAULT Ch. et WASERMAN F., (2015) « Les collectivités territoriales et décentralisation », La documentation française. (8° édition).
- VIEILLE TH. (2001) « C'est quoi la décentralisation ? », ODIN éditions.
- WACKERMAN G. 2000 « Très grandes villes et métropolisation », Ellipses.
- ZAIR T. (2007) « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc » ; L'Harmattan, Paris.
- ZAKI L. (2009) (sous dir.) « Territoires de campagne au Maroc : les législatives de 2007 » Edition Karthala et IRMC.
- ZARROUK N. (1998) « L'organisation et le fonctionnement du Conseil régional », REMALD, Série « Thèmes actuels » n°16.

## LES RAPPORTS

- BALLADUR Edouard « Il est temps de décider », Rapport au président de la République, Comité pour la réforme des collectivités territoriales, mars 2009.
- Rapport « 50 ans de développement humain, perspective 2025 » Haut Commissariat au Plan, Janvier 2006.
- Rapport « Laisser respirer les territoires », Rapport du Sénat n° 485, Rapport d'information), Mathieu DARNAUD, René VANDIERENDONCK, Pierre-Yves COLLOMBAT et Michel MERCIER, fait au nom de la commission des lois (29/03/2017)).
- Rapport « Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne » rapport réalisé par la Commission Méditerranée de Cités & Gouvernements Locaux Unis, 2010, 86p (Institut de la Méditerranée-Marseille).
- Rapport d'activité de la cour des comptes, 2013, Volume II Livre I.
- Rapport d'information du Sénat Français MANABLE Ch. et GATEL F. « Les communes nouvelles, histoires d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite », Rapport d'information du Sénat Français (n°563 / 2015-2016).
- Rapport d'information du SENAT n° 679 « Contribution à un bilan de la décentralisation » par Edmond HERVE.
- Rapport de la CCR, Livre I « Conception générale ».
- Rapport de la CCR, Livre II « Rapports thématiques ».
- Rapport de la CCR, Livre III « La régionalisation avancée au service du développement économique et social ».

- Rapport de la Cour des Comptes « L'état de préparation du Maroc pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable 2015-2030 ». Rapport thématique, Janvier 2019.
- Rapport de la Cour des Comptes, (Octobre 2014) « La Gestion Déléguée des Services Publics Locaux », Rapport de Synthèse.
- Rapport de Synthèse, Cour des Comptes, «La fiscalité locale », Mai 2015.
- Rapport du CESE (2016) "Exigences de la régionalisation et défis de l'intégration des politiques sectorielles". Auto-Saisine n°22/2016.
- Rapport du CESE "Réussir la transition vers des villes durables", décembre 2017.
- Rapport du CESE (2017) " Développement du monde rural : Espace des zones montagneuses » ; Saisine n°21/2017
- Rapport du CESE (2017) " Développement du monde rural: défis et perspectives" Auto-saisine n°29.
- Rapport CESE, « Changement de paradigme pour une industrie dynamique au service d'un développement soutenu, inclusif et durable Auto-Saisine n°30/2017
- Rapport du SENAT, rapport d'information n° 679 « Contribution à un bilan de la décentralisation » par Edmond HERVE
- Rapport LEFEVRE A , rapport d'information du Sénat n°283, du 2 février 2011.
- PIRON M. (2006) « Rapport d'information n°2881 sur l'équilibre des pouvoirs », Assemblée Nationale.

## AUTRES DOCUMENTS

- « Démographie marocaine : tendances passées et perspectives d'avenir » dans Rapport « 50 ans de développement humain », 2006
- « Dynamique urbaine et développement rural au Maroc », Etudes démographiques, (Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques), 1999.
- « Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages 2000/2001 », (ENCDM), Haut Commissariat au Plan.
- « Enquête Nationale sur le niveau de vie des ménages 1998/1999 », (ENCDM), Haut Commissariat au Plan.
- « La politique démographique dans la région du Grand Casablanca en 2003 » Centre de Recherches et D'Etudes Démographique (CERED), 2004 (En Arabe).
- Atlas de l'Afrique : Maroc, (2002) éditions J. A., Paris.
- Charte nationale d'aménagement et de développement durable (Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'habitat et de l'environnement)
- CIADT, 2007, Les pôles de compétitivité, <http://competitivite.gouv.fr>
- HCP « Le développement socio-économique-régional : Niveau des disparités, 2001-2017 », Octobre 2018.
- HCP, Annuaire statistique du Grand Casablanca, 2013.
- HCP, Comptes régionaux 2015.
- HCP, Comptes régionaux, 2013.

- Projet de Loi de Finance pour l'année budgétaire 2017 "Note sur la répartition régionale de l'investissement"; Ministère de l'Economie et des Finances.
- Schéma National d'aménagement du Territoire (SNAT - Orientations).

## **SITES WEB**

[www.regionalisationavancee.ma](http://www.regionalisationavancee.ma)

[www.ces.ma](http://www.ces.ma)

[www.hcp.ma](http://www.hcp.ma)

[www.tgr.gov.ma](http://www.tgr.gov.ma)

[www.ondh.ma](http://www.ondh.ma)

[www.senat.fr](http://www.senat.fr)

[www.courdescomptes.ma](http://www.courdescomptes.ma)

[www.pncl.gov.ma](http://www.pncl.gov.ma)

# LISTE DES TABLEAUX, DES FIGURES, DES ENCADRES, DES CARTES ET DES GRAPHIQUES

## Liste des tableaux

Tableau n°1: La dynamique des villes au Maroc .....	62
Tableau n°2 : Evolution de la population casablancaise entre 1900 et 2014 .....	63
Tableau n° 3: Migration vers quelques grandes villes entre 1989 et 1994 .....	64
Tableau n°4: Structure du PIB par régions.....	68
Tableau n°5: Le retard en développement humain par rapport à la région du Grand Casablanca (en années).....	70
Tableau n°6: L'évolution de la part des emplois industriels entre 1967 et 2011 .....	71
Tableau n°7 : Répartition des agglomérations par classe de population au Maroc (En % de la population urbaine) .....	74
Tableau n°8: Le taux de pauvreté multidimensionnelle par régions .....	89
Tableau n° 9: Caractéristiques des nouvelles régions.....	170
Tableau n°10: La répartition des sièges par formations politiques (Elections 2015).....	178
Tableau n°11: La répartition des fonctionnaires et des cadres par région (Année 2014).....	184
Tableau n°12 : Différence entre « territoire de projet » et projet de territoire.....	220
Tableau n°13 : Déficit socio-économique en % par dimension et région, 2017.....	244
Tableau n°14: L'enveloppe nécessaire pour la mise à niveau régionale .....	245
Tableau n° 15: La répartition des sièges par régions (Elections 2015).....	277
Tableau n°16: Evolution de la représentation féminine entre 1997 et 2015.....	279
Tableau n° 17: L'évolution des ressources des CL entre 2009 et 2013.....	295
Tableau n° 18: Les ressources transférées par type de CL (Année 2013).....	296
Tableau n° 19: Le poids des transferts de l'Etat dans les recettes des C.L. en France et au Maroc (Année 2013).....	297
Tableau n°20: L'évolution des ressources internes des CT entre 2009 et 2014.....	300
Tableau n°21: Evolution de la part des recettes fiscales dans les ressources des C.L. (Entre 2012 et 2014).....	301
Tableau n°22: La part des ressources gérée par l'Etat dans les ressources des C.L. (EN 2013) .....	302
Tableau n°23: L'évolution des dépenses ordinaires par catégorie de CT (2009 à 2013).....	307
Tableau n°24: L'évolution et nature des dépenses d'investissements des collectivités locales (Entre 2009 et 2013).....	309
Tableau n° 25: Répartition du personnel par région et par catégories d'emploi (Année 2008).....	317

## Liste des figures

Figure n°1 : Causalité circulaire dans la formation d'une agglomération d'entreprises et de travailleurs .....	35
Figure n°2 : La courbe de rente foncière et cercles concentriques de Von THÜNEN.....	53
Figure n°3 : Les différentes configurations d'équilibres possibles).....	56
Figure n°4 : Les différentes formes de proximité géographique.....	211

## Liste des encadrés

Encadré n°1 : Le concept d'externalité .....	50
Encadré n°2 : Le découpage régional et la prise en compte de la proximité.....	222

## **Liste des cartes**

Carte n°1: Densité communale de la population du Maroc en 2004.....	13
Carte n°2 : Contribution des régions au PIB par secteur d'activité.....	72
Carte n° 3: Carte de pauvreté multidimensionnelle provinciale en 2014.....	90
Carte n°4: Les nouvelles régions du Maroc.....	167
Carte n°5: Les disparités régionales en termes de l'IDH.....	247

## **Liste des graphiques**

Graphique n°1 : Evolution du taux d'urbanisation au Maroc (en %) .....	60
Graphique n°2: Contribution des nouvelles régions à la croissance du PIB national (en %). ....	86
Graphique n°3 : Evolution du nombre des élus locaux .....	269
Graphique n°4 : Evolution des dépenses ordinaires et des recettes des CL entre 2009 et 2013.....	306
Graphique n°5 : Cumul des excédents antérieurs des CT entre 2002 et 2013 .....	312
Graphique n°6 : Evolution du personnel des CT par catégories d'emploi entre 2002 et 2008.....	314
Graphique n°7 : Structure du personnel des CT par catégories d'emploi (Année 2008).....	315
Graphique n°8 : Evolution des dépenses du personnel des CT entre 2002 et 2013.....	318
Graphique n°9 : Répartition des dépenses des CT par type de dépenses et catégories de CT en 2012 .....	319

# LISTE DES SIGLES

AGR	Activités Génératrices de Revenus
AREP	Agences Régionales d'Exécution des Projets
CBD	Central Business District
CCEC	Commission Consultative sur l'Evaluation des Charges
CCEC	Commission Consultative sur l'Evaluation des Charges
CCR	Commission Consultative de la Régionalisation
CERED	Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques
CES	Constant Elasticity of Substitution
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du
CIADT	Territoire
CL	Collectivité Locale
CT	Collectivité Territoriale
DAT	Direction de l'Aménagement du Territoire
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DCFM	Dépenses de Consommation Finale des Ménages
DSP	Délégation du Service Public
ECI	Etablissement de Coopération Intercommunale
ESS	Economie Sociale et Solidaire
EVN	Espérance de Vie à la Naissance
EVS	Espérance de Vie Scolaire
FDR	Fonds de Développement Rural
FEC	Fonds d'Equipement Communal
FMAS	Fonds de Mise à Niveau Sociale
FPDR	Fonds de Péréquation et de Développement Régional
FSI	Fonds de Solidarité Interrégionale
GER	Groupe d'Etude de la régionalisation
GER	Groupe d'Etude de la Régionalisation
GREMI	Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs
HCP	Haut Commissariat au Plan
IDH	Indice de Développement Humain
IDSE	Indice de Déficit Socio-économique
IDSE	Indice de déficit socio-économique
INDH	Initiative Nationale du Développement Humain
IR	Impôt sur le Revenu
IS	Impôt sur les Sociétés
LOF	Loi organique des finances
MAS	Moyenne d'Années de Scolarisation
MI	Milieus Innovateurs
MP	Mouvement Populaire
NEG	Nouvelle Economie Géographique
NTIC	Nouvelles Technologies d'Informations et de Communications
ODD	Objectifs du Développement Durable
OFL	Observatoire des Finances Locales

ONDH	Observatoire National du Développement Humain
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAC	Plan d'Action Communal
PAGER	Programme d'Alimentation Groupée en Eau en Milieu Rural
PAM	Parti Authenticité et Modernité
PCD	Plans Communaux de Développement,
PDPP	Programme de Développement de la Préfecture et Province
PDR	Programme de Développement Régional
PERG	Programme d'électrification Rurale globale
PIB	Produit Intérieur Brut
PI	Parti Istiqlal
PJD	Partie Justice et Développement
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNDU	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNR	Programme National des Routes Rurales
RDH50	Rapport 50 ans de développement humain, Perspectives 2025
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RNB	Revenu National Brut
RNI	Rassemblement National des Indépendants
SDAU	Schéma directeur d'aménagement urbain
SNAT	schéma national d'aménagement du territoire
SPL	Systèmes de Production Locaux
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SWOT	Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats
SYAL	Systèmes Agroalimentaires Localisés
TCAM	Taux de Croissement Annuel Moyen.
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires

# TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	7
Introduction GENERALE.....	8
<b>PARTIE I: LA REGIONALISATION AVANCEE, RECOMPOSITION DES TERRITOIRES ET GOUVERNANCE DE L'ACTION PUBLIQUE</b> .....	31
INTRODUCTION PARTIE I.....	32
CHAPITRE I: La localisation des activites et organisation de l'espace au maroc.....	33
Introduction chapitre I .....	34
SECTION I: La localisation des activites, un cadre theorique .....	35
Paragraphe I: La localisation interregionale des activites en Economie Géographique .....	35
I-Le modèle Centre-Periphérie de Krugman et ses extensions.....	36
1- Présentation du modèle de KRUGMAN.....	36
2- Les prolongements des travaux de Paul KRUGMAN .....	38
II-Economie géographique, marché de travail et croissance endogène .....	41
1 - Le marché du travail .....	41
2- Agglomération et croissance endogène .....	44
Paragraphe II: La structure métropolitaine et la localisation des activites .....	47
I-Les économies d'Agglomération et la concentration des activités.....	47
1- Les économies de localisation.....	48
2-Les économies d'urbanisation .....	49
II- L'espace métropolitain et la déconcentration des activités.....	51
1-Le marché foncier.....	52
2- Le rôle du marché du travail.....	55
EN GUISE DE CONCLUSION.....	58
SECTION II: Les déséquilibres territoriaux, un grand défi pour le maroc .....	59
Paragraphe I: Le phenomene des localisations au maroc .....	59
I-L'inégale répartition spatiale de l'armature urbaine.....	59
1- Une forte croissance de l'urbanisation .....	60
2- Casablanca, première région urbaine au Maroc .....	63
II-La forte concentration de l'activité .....	66
1-Casablanca et le désert marocain .....	66
2-Les nouvelles tendances de la localisation au Maroc .....	71
PARAGRAPHE II: La régionalisation avancée, une réforme nécessaire et urgente.....	76
I-Une décentralisation insuffisante .....	76
1-La décentralisation à l'épreuve du développement local.....	76
2- Des collectivités locales dominées par l'Etat central.....	81
II-Des inégalités territoriales inquiétantes.....	84
1-Les disparités régionales accentuées.....	84
2- La pauvreté en milieu rural: un phénomène qui persiste .....	87
EN GUISE DE CONCLUSION.....	91
CONCLUSION CHAPITRE I.....	92
CHAPITRE II: La régionalisation avancée, pour une relance du processus de la décentralisation .....	93
INTRODUCTION CHAPITRE II .....	94
SECTION I: La regionalisation avancée, une reforme institutionnelle .....	95
PARAGRAPHE I: La régionalisation avancée et le nouveau cadre constitutionnel .....	95
I- La régionalisation avancée, un choix irréversible.....	96
1- La consécration constitutionnelle de la réforme .....	96
2-Les collectivités territoriales et la nouvelle Constitution .....	99
II-Le renforcement des organes des collectivités territoriales .....	102
1- Le renforcement des conseils des collectivités territoriales .....	102
2- Le pouvoir exécutif des collectivités territoriales .....	105
PARAGRAPHE II: L'autonomie locale, fondement de l'action des collectivités territoriales .....	111
I- La libre administration des collectivités territoriales .....	112
1-La libre administration, apports et limites d'un principe à valeur constitutionnelle .....	112

2-L'encadrement des conditions d'exercice de la libre administration .....	115
II- La remise en cause des tuelles.....	117
1- Le réaménagement des procédures de contrôle sur les collectivités .....	117
2- La non tutelle entre les collectivités territoriales .....	122
EN GUISE DE CONCLUSION .....	124
SECTION II: La clarification des compétences des collectivités territoriales .....	125
PARAGRAPHE I: Des modalités de la répartition des compétences .....	125
I- la consécration de la subsidiarité .....	126
1- La notion de subsidiarité : définition et implications.....	126
2- La subsidiarité comme nouvelle base de répartition des compétences au Maroc .....	130
II- Des Mécanismes de la répartition des compétences .....	132
1-La nécessité de la clarification des compétences locales .....	132
2- Vers une spécialisation des collectivités territoriales .....	135
PARAGRAPHE II: Les compétences des collectivités territoriales .....	139
I-les compétences des collectivités infrarégionales .....	139
1-La commune et les compétences de proximité .....	139
2- Le développement rural et social au cœur des compétences préfectorales et provinciales.....	146
II-La région comme acteur de développement économique et de l'aménagement du territoire.....	150
1- Le développement économique.....	150
2-L'aménagement du territoire .....	151
EN GUISE DE CONCLUSION .....	155
CONCLUSION CHAPITRE II .....	156
CONCLUSION PARTIE I .....	157
<b>PARTIE II: LA REGIONALISATION AVANCEE ET LES NOUVELLES PRESPECTIVES POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL .....</b>	<b>158</b>
INTRODUCTION PARTIE II .....	159
<b>CHAPITRE III: LA REGIONALISATION AVANCEE ET L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE.....</b>	<b>160</b>
INTRODUCTION CHAPITRE III .....	161
SECTION I: La régionalisation avancée et le nouveau mode de de gouvernance territoriale 162	162
PARAGRAPHE I: La région au cœur d'un nouveau mode de gouvernance territoriale .....	162
I- Le renforcement du cadre territorial .....	163
1-La recomposition des territoires et la nouvelle carte régionale.....	163
2-L'adoption d'une nouvelle carte à 12 régions .....	166
II-Le renforcement du cadre institutionnel.....	171
1-La nouvelle région : un échelon prééminent .....	172
2-Le pouvoir régional en question.....	176
Paragraphe II: La région, cadre privilégié pour l'organisation de l'action publique .....	181
I-la déconcentration administrative comme levier de la regionalisation avancee.....	181
1-La déconcentration administrative, un bilan mitigé.....	181
2-La région au cœur de la nouvelle charte nationale de la déconcentration.....	187
II- La régionalisation avancée et la gouvernance de l'action publique.....	190
1-La région, cadre d'intégration des politiques sectorielles .....	191
2- La complémentarité, un enjeu pour l'action régionale .....	196
EN GUISE DE CONCLUSION .....	201
SECTION II: Le territoire: le grand oublié des politiques de développement économique au Maroc .....	202
PARAGRAPHE I: Le territoire, gouvernance et nouveau paradigme de développement....	202
I- Le cadre théorique: La nouvelle économie territoriale .....	203
1- Le territoire au centre de la dialectique entre le local et le global .....	203
2- Le territoire comme support de coordination des acteurs.....	206
II- La notion de proximité: Proximité géographique vs proximité organisée.....	209
1- La proximité géographique : définition et implications .....	210
2- La proximité organisée .....	212

PARAGRAPHE II: Dynamiques locales et les nouvelles perspectives pour le développement territorial au Maroc .....	214
I- Pour une nouvelle approche pertinente: La démarche territoriale en question .....	214
1- La démarche territoriale: une approche multidimensionnelle .....	215
2- L'émergence du développement territorial .....	219
II- Le développement territorial au Maroc: Quels outils pertinents?.....	224
1- Les systèmes de productions locaux (SPL) : Pour une diffusion de la dynamique économique .....	225
2- Les pôles de compétitivité: des leviers pour le développement régional .....	229
EN GUISE DE CONCLUSION .....	238
CONCLUSION DU CHAPITRE III .....	239
CHAPITRE IV: LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION AVANCEE : UN DEFI POUR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	240
INTRODUCTION CHAPITRE IV.....	241
SECTION I: La mise en œuvre de la régionalisation avancée, apports et limites de la réforme .....	242
PARAGRAPHE I: Le renouveau des mécanismes d'intervention des collectivités territoriales .....	242
I- La coopération locale et solidarité territoriale .....	242
1- L'urgence d'une mise à niveau régionale .....	243
2- La coopération des CT comme forme de gouvernance de l'action locale .....	249
II- La planification locale.....	255
1- La planification stratégique, une nécessité.....	255
2- La planification : un moyen de territorialisation des politiques publiques .....	261
PARAGRAPHE II: La nécessaire mutation de la démocratie locale .....	267
I- Des élections locales incapables de permettre l'émergence d'un réel pouvoir local.....	268
1-Des modes de scrutin insuffisants en matière de démocratie locale .....	268
2-L'élection régionale face aux lacunes du suffrage universel direct .....	275
II- Les insuffisances de la démocratie locale .....	278
1- Un accès lent et difficile des femmes aux conseils locaux .....	279
2- Autres limites de la démocratie locale.....	284
EN GUISE DE CONCLUSION .....	288
SECTION II: L'insuffisance des moyens, principal handicap à la mise en œuvre de la régionalisation avancée .....	290
PARAGRAPHE I: L'autonomie financière comme fondement de l'autonomie locale .....	290
I- L'Une dépendance financière accrue des CT .....	291
1- L'autonomie financière des CT et la nouvelle réforme.....	291
2- Des ressources financières marquées par la prédominance des transferts de l'Etat .....	295
II- Le poids de la fiscalité locale dans les ressources des CT .....	299
1- Des ressources internes majoritairement d'origine fiscale .....	299
2- Une fiscalité locale insuffisante .....	302
PARAGRAPHE II: L'insuffisance en matière de gestion des ressources locales .....	304
I- Un fonctionnement coûteux des ct .....	305
1- Des dépenses de fonctionnement des CT de plus en plus importantes .....	305
2- Le paradoxe des excédents, reflet de l'incapacité d'investissement des CT .....	309
II- Une forte pression des charges du personnel sur les budgets locaux.....	313
1- Evolution du personnel des collectivités territoriales .....	313
2- Une pression des dépenses salariales sur les ressources des CT .....	318
EN GUISE DE CONCLUSION .....	320
CONCLUSION CHAPITRE IV .....	321
CONCLUSION PARTIE II.....	322
CONCLUSION GENERALE .....	324
BIBLIOGRAPHIE .....	335
Liste des Tableaux, des figures, des encadres, des cartes et des graphiques .....	352
LISTE DES SIGLES .....	354
TABLE DES MATIERES .....	356
ANNEXES .....	3569

# ANNEXES

## ANNEXE 1: Structure du PIB des régions en 2013

### Structure du PIB par région et par secteurs d'activité en 2013 (16 régions) (en M DH)

	REGION	PIB	En %	PIB/tête	Primaire	Secondaire	Tertiaire
123	Sud	35862	4	33864	3,9	2,7	5,2
4	Souss - Massa – Daraâ	69252	7,7	19303	11,6	5,5	7,5
5	Gharb - Chrarda - Béni Hssen	37312	4,1	20466	9,6	3,1	3,3
6	Chaouia – Ouardigha	62111	6,9	35415	8,1	12,7	3,9
7	Marrakech - Tensift - Al Haouz	66945	7,4	19792	10,1	6,6	7,1
8	Oriental	42796	4,7	21095	5,8	3,6	4,7
9	Grand Casablanca	211258	23,4	52903	2,1	29,9	25,8
10	Rabat - Salé - Zemmour – Zaer	104380	11,6	38771	8	6	16,2
11	Doukala – Abda	59979	6,7	28521	8,3	10	4,4
12	Tadla - Azilal	24665	2,7	16192	6,5	1,6	2,3
13	Meknès – Tafilalet	48942	5,4	21740	9,2	4,5	4,9
14	Fès – Boulemane	35449	3,9	19771	3,9	3,1	4,2
15	Taza - Al Hoceïma – Taounate	24401	2,7	12966	6,2	1	2,5
16	Tanger – Tétouan	76643	8,5	24905	6,8	9,7	7,8
	Enceintes extra- territoriales	1372	0,2		0	0	0,3
	Total	901366	100	27356	100	100	100

### Structure du PIB par région et par secteurs d'activité en 2013 (12 régions) (en M DH)

	REGION	PIB	En %	PIB/tête	Primaire	Secondaire	Tertiaire
1	Tanger-Tétouan-Al Hoceima	80493	8,9	22999	8,3	9,4	8,3
2	Oriental	44203	4,9	19801	4,8	4,2	4,9
3	Fès-Meknès	81724	9,1	20438	14,3	6,6	8,6
4	Rabat-Salé-Kénitra	142061	15,8	31462	18,2	8,9	19,5
5	Béni Mellal-Khénifra	59599	6,6	22118	10,6	9,6	4,3
6	Casablanca-Settat	289886	32,2	45117	13,9	43,1	31,5
7	Marrakech-Safi	85668	9,5	19973	12,4	9,1	8,7
8	Drâa-Tafilalet	24143	2,7	15616	3,6	1,8	2,8
9	Souss-Massa	58090	6,4	21626	10,6	4,3	6,3
10	Guelmim-Oued Noun	11293	1,3	24874	0,7	0,8	1,7
11	Laâyoune-Saguia al Hamra	13862	1,5	34167	1,1	2	1,7
12	Ed Dakhla-Oued ed Dahab	8972	1	44221	1,4	0,3	1,4
	Enceintes extraterritoriales	1372	0,2				0,3
	Total	901366	100	27356	100	100	100

## **ANNEXE 2: La régionalisation avancée dans la Constitution**

### **TITRE IX DES REGIONS ET DES AUTRES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

*Bulletin officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011) Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) Portant promulgation du texte de la Constitution*

#### **Article 135:**

Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires. Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ci-dessus.

#### **Article 136:**

L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable.

#### **Article 137:**

Les régions et les autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers.

#### **Article 138:**

Les présidents des Conseils des régions et les présidents des autres collectivités territoriales exécutent les délibérations et décisions de ces Conseils.

#### **Article 139:**

Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils régionaux et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'une question relevant de sa compétence.

#### **Article 140:**

Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier. Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions.

#### **Article 141:**

Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat. Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.

#### **Article 142:**

Il est créé, pour une période déterminée, au profit des régions, un Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements. Il est créé, en outre, un Fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

#### **Article 143:**

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre. Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous la supervision du

président du Conseil de la région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales, dans le respect des compétences propres de ces dernières. Lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération.

**Article 144:**

Les collectivités territoriales peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes.

**Article 145:**

Dans les collectivités territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementaux et exercent le contrôle administratif. Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils des régions dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement. Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement.

**Article 146:**

Une loi organique fixe notamment:

- les conditions de gestion démocratique de leurs affaires par les régions et les autres collectivités territoriales, le nombre des membres de leurs conseils, les règles relatives à l'éligibilité, aux incompatibilités et aux cas d'interdiction du cumul de mandats, ainsi que le régime électoral et les dispositions visant à assurer une meilleure représentation des femmes au sein de ces conseils;
- les conditions d'exécution, par les présidents des conseils des régions et les présidents des conseils des autres collectivités territoriales, des délibérations et des décisions desdits conseils, conformément aux dispositions de l'article 138;
- les conditions d'exercice par les citoyennes et les citoyens et les associations du droit de pétition prévu à l'article 139;
- les compétences propres, les compétences partagées avec l'Etat et celles qui sont transférées aux régions et aux autres collectivités territoriales, prévues à l'article 140;
- le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales; - l'origine des ressources financières des régions et des autres collectivités territoriales prévues à l'article 141;
- les ressources et les modalités de fonctionnement du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale prévus à l'article 142;
- les conditions et les modalités de constitution des groupements visés à l'article 144;
- les dispositions favorisant le développement de l'intercommunalité, ainsi que les mécanismes destinés à assurer l'adaptation de l'organisation territoriale dans ce sens;
- les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

### **ANNEXE 3: Listes des compétences de proximité de la commune**

*Loi organique relative aux communes Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015)  
portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes Bulletin Officiel N°  
6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)*

#### **Section II.- Des services et équipements publics communaux**

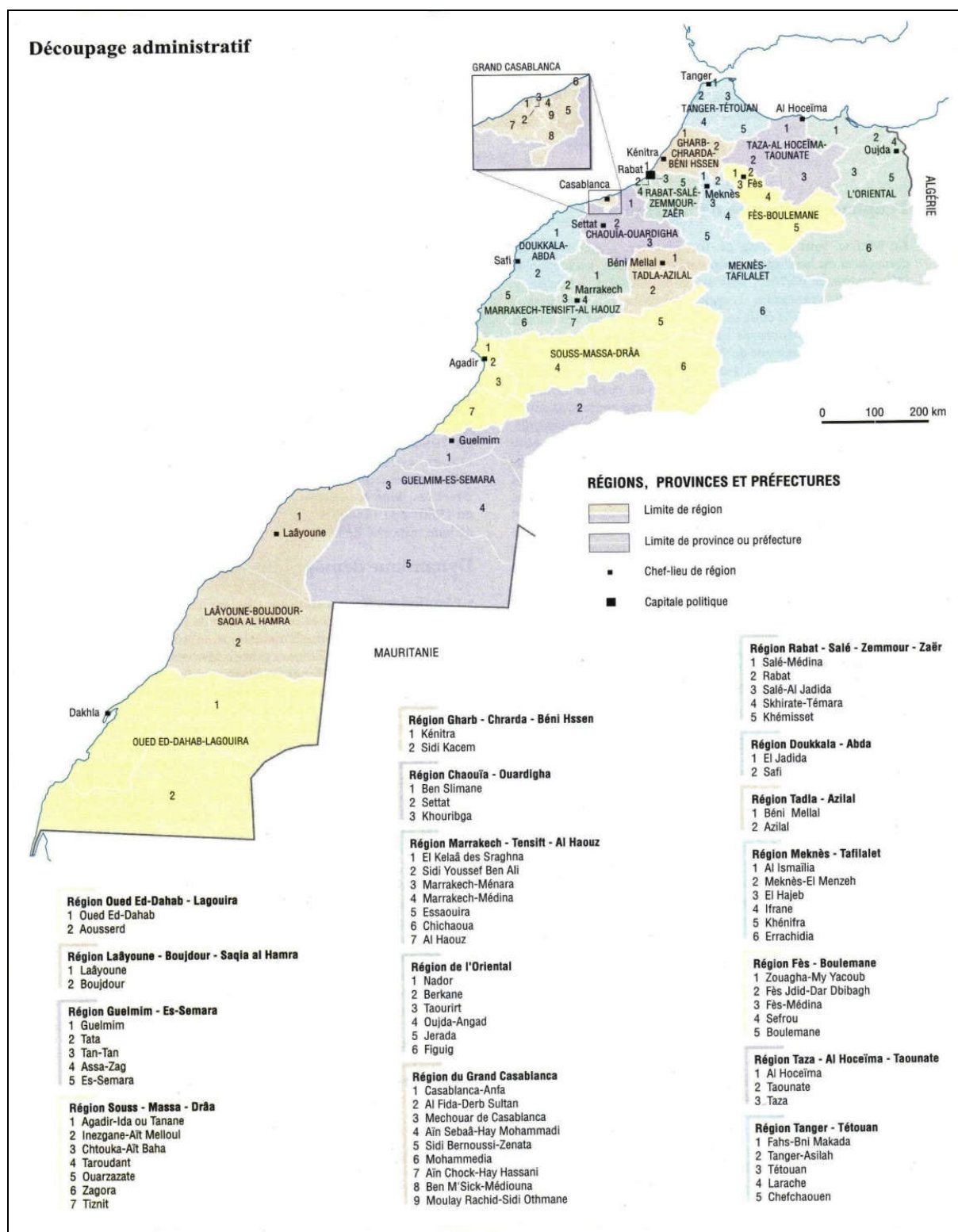
##### **Article 83**

La commune crée et gère les services et équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité dans les domaines suivants :

- la distribution de l'eau potable et de l'électricité ; - le transport public urbain ;
- l'éclairage public ;
- l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ;
- le nettoyage des voies et places publiques et la collecte des ordures ménagères et des déchets assimilés, leur transport à la décharge, leur traitement et leur valorisation ;
- la circulation, le roulage, la signalisation des voies publiques et le stationnement des véhicules ;
- la préservation de l'hygiène ;
- le transport des malades et des blessés ;
- le transport de corps et l'inhumation ;
- la création et l'entretien des cimetières ;
- les marchés communaux ;
- les foires de l'artisanat et la valorisation du produit local ;
- les halles aux grains ;
- les gares routières de transport des voyageurs ;
- les aires de repos ;
- la création et l'entretien des parcs naturels dans le ressort territorial de la commune ;
- les campings et les centres d'estivage. La commune procède également, en parallèle avec d'autres acteurs du secteur public ou privé, à la création et la gestion des services suivants :
- Les marchés de gros ;
- les abattoirs, l'abattage et le transport de viandes ;
- les halles aux poissons. La commune doit adopter, lors de la création ou de la gestion des services prévus au deuxième alinéa ci-dessus, les méthodes de modernisation de la gestion disponibles, notamment par la gestion déléguée, par la création de sociétés de développement locales ou par voie contractuelle avec le secteur privé.

La commune doit également prendre en compte les compétences dévolues, en vertu de la législation en vigueur, à d'autres organismes notamment l'Office national de sécurité sanitaire des produits alimentaires.

## ANNEXE 4-A: Découpage régional de 1997 (Cartes à 16 réions)



Source: Atlas du Maroc, 2002.

#### ANNEXE 4-B: Caractéristiques (composition) des régional de 1997

Régions	Nombre de Préfectures et Provinces	Nombre De Communes	Population Urbaine	Population Rurale	Population Totale	Superficie (Km²)
Oued Ed Dahab-LaguiraA	2	13	106 277	36678	142 955	50 880
Lâayoune-Boujdour-Sakia El Hamra	3	14	286 327	15417	301 744	139 480
Guelmim- Es-Smara	5	60	346938	154983	501 921	133 730
Souss-Massa-Drâa	9	241	1736643	1865274	3 601 917	70 880
Gharb-Chrarda-Beni Hsen	3	63	906592	997520	1 904 112	8 805
Chaouia-Ouadigha	4	114	983486	910464	1 893 950	7 010
Marrakech-Tensift-El Haouz	6	215	1491243	2085400	3 576 643	31 160
Orientale	7	114	1423031	674598	2 097 629	82 900
Grand Casablanca	4	18	4047066	223684	4 270 750	1 615
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	4	51	2292120	384634	2 676 754	9 580
Doukkala-Abda	4	88	844730	1338360	2 183 090	13 285
Tadla-Azilal	3	82	632412	975094	1 607 506	17 125
Meknès-Tafilalet	6	127	1442606	874259	2 316 865	79 210
Fès-Boulemane	4	60	1376157	432138	1 808 295	20 318
Taza-Al Hoceima-Taounate	4	133	522455	1284581	1 807 036	24 155
Tanger-Tétouan	7	110	1994356	1162719	3 157 075	11 570
<b>Total Maroc</b>	<b>75</b>	<b>1503</b>	<b>20 432 439</b>	<b>13415803</b>	<b>33848242</b>	<b>710850</b>

Source : RGPH, 2014.

## **ANNEXE 5: La charte de la déconcentration administrative**

N° 6740 – 26 rabii II 1440 (3-1-2019)

BULLETIN OFFICIEL

3

### **TEXTES GENERAUX**

#### **Décret n° 2-17-618 du 18 rabii II 1440 (26 décembre 2018) portant charte nationale de la déconcentration administrative**

LE CHEF DU GOUVERNEMENT,

Vu la Constitution, notamment ses articles 49, 90, 92, 145 et 154 ;

Vu la loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ;

Vu la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces, promulguée par le dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ;

Vu la loi organique n° 113-14 relative aux communes, promulguée par le dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) ;

Vu la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres, promulguée par le dahir n° 1-15-33 du 28 joumada I 1436 (19 mars 2015) ;

Vu la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) ;

Vu le dahir portant loi n° 1-75-168 du 25 safar 1397 (15 février 1977) relatif aux attributions du gouverneur, tel qu'il a été modifié et complété ;

Vu le dahir n° 1-59-351 du 1<sup>er</sup> joumada II 1379 (2 décembre 1959) relatif à la division administrative du Royaume, tel qu'il a été modifié et complété ;

Vu le décret royal n° 330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de comptabilité publique, tel qu'il a été modifié et complété ;

Vu le décret n° 2-05-768 du 30 chaoual 1429 (30 octobre 2008) relatif à la délégation de signature des ministres, secrétaires d'Etat et sous-secrétaires d'Etat ;

Vu le décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, tel qu'il a été modifié et complété ;

Vu le décret n° 2-05-1369 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative ;

Vu le décret n° 2-17-635 du 20 chaoual 1439 (4 juillet 2018) relatif à l'organisation de concours unifiés de recrutement dans les corps interministériels ;

Après délibération en Conseil du gouvernement réuni le 15 safar 1440 (25 octobre 2018),

DÉCRÈTE :

#### **Chapitre premier**

##### *Dispositions générales*

ARTICLE PREMIER. – Le présent décret fixe les objectifs et les principes de la déconcentration administrative et les mécanismes de sa mise en œuvre, les règles générales de l'organisation administrative des services déconcentrés de l'Etat, les règles de répartition des attributions entre les administrations centrales et ces services ainsi que les règles régissant les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les administrations centrales d'une part et entre lesdits services et les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces d'autre part.

Il fixe, également, les principes et les règles encadrant les relations des services déconcentrés de l'Etat aux niveaux régional, préfectoral ou provincial avec les organismes et les institutions ci-après :

- les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs organismes ;
- les établissements publics et toute autre personne morale de droit public ;
- les entreprises publiques et tout organisme chargé de la gestion d'un service public.

ART. 2. – Les dispositions du présent décret constituent une charte nationale de référence de la déconcentration administrative des services de l'Etat. Les autorités gouvernementales, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces et tous les responsables des administrations de l'Etat aux niveaux central, régional, préfectoral et provincial sont tenus de se conformer au contenu de cette charte et d'œuvrer à prendre toutes les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

ART. 3. – La déconcentration administrative des services de l'Etat est un système d'organisation administrative accompagnant l'organisation territoriale décentralisée du Royaume fondée sur la régionalisation avancée et un outil principal pour la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat au niveau territorial. Elle repose sur le transfert de compétences et de moyens et l'allocation de crédits aux services déconcentrés au niveau territorial, en vue de leur permettre d'accomplir les missions qui leur sont dévolues et de prendre l'initiative dans un objectif d'efficacité et d'efficience.

ART. 4. – L'administration de l'Etat se compose d'administrations centrales et de services déconcentrés.

Au sens du présent décret, on entend par :

- **administrations centrales** : les administrations des différents départements ministériels qui exercent leurs missions au niveau central, que ces départements soient organisés sous forme de ministères, de secrétariats d'Etat, de hauts commissariats, de délégations ministérielles ou générales, ou autres ;
- **services déconcentrés de l'Etat** : les représentations ou les structures administratives territoriales représentant les administrations centrales aux niveaux régional, préfectoral ou provincial, qu'elles relèvent d'un département ministériel déterminé ou qu'elles soient communes à deux ou plusieurs départements et quelles que soient leur forme d'organisation et les dénominations qu'elles portent.

ART. 5. – La politique de déconcentration administrative repose sur les deux principaux fondements suivants :

- la région, en tant qu'espace territorial approprié pour la concrétisation de la politique nationale de déconcentration administrative, eu égard à la position prééminente qu'elle occupe dans l'organisation administrative du Royaume, ce qui en fait un échelon intermédiaire dans les relations entre les administrations centrales de l'Etat et leurs représentations au niveau territorial ;
- le rôle central du wali de région, en sa qualité de représentant du pouvoir central au niveau régional, dans la coordination des activités des services déconcentrés, en veillant à leur bon fonctionnement et à leur contrôle, sous l'autorité des ministres concernés, en vue d'atteindre l'efficacité, l'efficacé et la convergence nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques au niveau de la région.

ART. 6. – Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique de déconcentration administrative qui repose sur les deux principaux fondements prévus à l'article 5 ci-dessus, il doit être procédé à la promotion et à la mise à niveau des services déconcentrés de l'Etat et à l'amélioration de leurs performances pour leur permettre d'accomplir les missions qui leur sont dévolues, de manière à garantir le bon fonctionnement des services publics et la qualité des prestations publiques rendues.

## Chapitre II

### *Objectifs et principes de la déconcentration administrative et les mécanismes de sa mise en œuvre*

ART. 7. – La déconcentration administrative des services de l'Etat a pour objectifs :

- d'assurer l'application optimale des orientations générales de la politique de l'Etat en matière de réorganisation de ses services aux niveaux régional, préfectoral ou provincial et fixer les missions dévolues à ces services ;
- d'asseoir la territorialisation des politiques publiques en prenant en compte les spécificités régionales et provinciales lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces politiques ;
- d'accompagner l'organisation territoriale décentralisée du Royaume fondée sur la régionalisation avancée et en assurer l'efficacité et l'efficacé ;
- d'établir des bases solides et durables en vue de renforcer la complémentarité des fonctions et des missions entre les services déconcentrés de l'Etat et les organismes décentralisés, notamment les collectivités territoriales, en veillant :
  - à mettre en œuvre les mécanismes de partenariat et de coopération entre ces services et organismes ;
  - à apporter toute forme d'appui et d'assistance aux collectivités territoriales, leurs groupements et leurs organismes et à les accompagner dans la réalisation de leurs programmes et projets de développement ;
- de garantir la convergence, la cohérence et la complémentarité des politiques publiques, aux niveaux régional, préfectoral ou provincial, et assurer la mutualisation des moyens de leur mise en œuvre ;
- d'assurer l'efficacité et l'efficacité dans l'exécution des programmes et projets publics dont les services déconcentrés de l'Etat assurent, aux niveaux régional, préfectoral ou provincial, la supervision, la réalisation ou le suivi d'exécution ;
- de rapprocher les prestations publiques rendues par l'Etat aux usagers, personnes physiques ou morales, en améliorer la qualité et en assurer la continuité.

ART. 8. – La déconcentration administrative des services de l'Etat, aux niveaux régional, préfectoral ou provincial, repose sur les principes et les mécanismes suivants :

- la couverture équitable du territoire national en assurant une juste répartition géographique des services déconcentrés de l'Etat ;
- la subsidiarité dans la répartition des missions et la détermination des attributions entre les administrations centrales et les services déconcentrés qui en relèvent ;

- la position prééminente de la région dans l'organisation administrative territoriale en tant qu'échelon intermédiaire dans l'organisation des relations entre le niveau central et les autres niveaux territoriaux ;
- la consécration du rôle central du wali de région dans la coordination de l'action des services déconcentrés de l'Etat, en veillant à leur bon fonctionnement et à leur contrôle, afin d'assurer l'efficacité et l'efficience dans l'exercice de leurs missions ;
- l'unité d'action des services déconcentrés de l'Etat en vue d'assurer l'efficience, l'efficacité, la convergence et la complémentarité des attributions qui leur sont dévolues, tout en faisant application du principe de corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes dans l'évaluation de leur action ;
- la simplification des procédures d'accès aux prestations publiques et leur vulgarisation auprès des usagers, en les assistant dans l'accomplissement de ces procédures dans des conditions appropriées ;
- le rapprochement des prestations publiques des usagers, leur promotion et la garantie de leur qualité et leur continuité ;
- l'assortiment du transfert des compétences aux services déconcentrés de l'affectation de ressources financières et humaines auxdits services, afin de leur permettre de s'acquitter des missions et des attributions qui leur sont confiées ;
- les principes de compétence, de mérite et d'égalité des chances lors de la désignation des responsables chargés d'assurer la gestion des services déconcentrés ;
- le redéploiement des fonctionnaires entre les administrations centrales et les services déconcentrés par l'incitation à la mobilité administrative, afin de permettre auxdits services de disposer des compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs missions dans les meilleures conditions.

### Chapitre III

#### *Règles générales de l'organisation administrative des services déconcentrés de l'Etat*

ART. 9. – Les services déconcentrés de l'Etat se composent, au niveau de la région, de la préfecture ou de la province :

- de représentations administratives communes à deux ou plusieurs départements ministériels, ayant des objectifs cohérents et complémentaires ;
- de représentations administratives sectorielles eu égard à l'ampleur et à la diversité des missions qui leur sont imparties.

Des structures administratives peuvent, le cas échéant, être créées pour assurer la supervision et la réalisation de projets et de missions temporaires. Ces structures sont créées et il est mis fin à leurs missions conformément aux dispositions de l'article 8 du décret susvisé n° 2-05-1369.

ART. 10. – La création de représentations administratives communes est une priorité de la politique de déconcentration administrative.

Il est tenu compte, lors de la création des représentations communes au niveau régional, préfectoral ou provincial :

- de la réalisation de l'unité d'action des services de l'Etat au niveau régional, préfectoral ou provincial, en vue de normaliser leurs méthodes de travail, d'assurer leur bonne coordination, d'améliorer l'efficacité de leur action et de promouvoir la qualité des prestations publiques rendues par lesdits services ;
- de la rationalisation des dépenses publiques par la mutualisation et le partage des moyens financiers et humains entre lesdites représentations.

ART. 11. – Les représentations administratives régionales sectorielles sont créées et leurs attributions et leur organisation sont fixées par décret.

Sous réserve des dispositions de l'article 38 ci-dessous, les représentations administratives régionales communes à deux ou plusieurs départements ministériels sont créées par décret pris sur proposition des autorités gouvernementales concernées par la création de ces représentations, soit à leur initiative, soit :

- sur proposition de la commission interministérielle de la déconcentration administrative prévue à l'article 38 du présent décret ;
- ou sur proposition du wali de région concerné.

Les attributions de ces représentations, leur organisation et les mécanismes de coordination entre les structures les composant sont fixés par ledit décret.

Les représentations administratives provinciales sectorielles sont créées et leurs attributions et leur organisation sont fixées par arrêté de l'autorité gouvernementale concernée.

Les représentations administratives provinciales communes sont créées par arrêté conjoint des autorités gouvernementales concernées, soit à leur initiative, soit :

- sur proposition de la commission interministérielle de la déconcentration administrative prévue à l'article 38 du présent décret ;
- ou sur proposition du gouverneur de la préfecture ou de la province concerné.

Les attributions de ces représentations et leur organisation sont fixées par ledit arrêté.

Les arrêtés visés aux quatrième et cinquième alinéas ci-dessus sont soumis au visa des autorités gouvernementales chargées de l'intérieur, des finances et de la réforme de l'administration et de la fonction publique.

ART. 12. – Les chefs des représentations administratives régionales sont responsables de la gestion des services relevant d'eux au niveau régional, que ces représentations relèvent d'un département ministériel déterminé ou qu'elles soient communes à deux ou plusieurs départements.

Les chefs des représentations administratives sectorielles ou communes au niveau de la province ou de la préfecture sont placés sous l'autorité hiérarchique des chefs des représentations administratives régionales sectorielles ou communes dont ils relèvent.

Les chefs des représentations administratives préfectorales ou provinciales sont responsables de la gestion des services relevant d'eux au niveau préfectoral ou provincial, que ces représentations relèvent d'un département ministériel déterminé ou qu'elles soient communes à deux ou plusieurs départements.

ART. 13. – Les chefs des représentations administratives régionales sectorielles et les chefs des représentations administratives régionales communes à deux ou plusieurs départements ministériels sont nommés par décret.

Les chefs des représentations administratives provinciales sectorielles et les chefs des représentations administratives communes à deux ou plusieurs départements ministériels sont nommés par arrêtés des autorités gouvernementales concernées.

#### Chapitre IV

*Répartition des attributions entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat et les règles régissant leurs relations*

Section première. – Répartition des attributions entre les administrations centrales et les services déconcentrés

ART. 14. – Sont confiées aux administrations centrales les missions qui présentent, en vertu des textes en vigueur, un caractère national ou qui ne peuvent être accomplies par les services déconcentrés.

ART. 15. – Les services déconcentrés de l'Etat au niveau régional veillent à la gestion des services publics régionaux relevant de l'Etat, mettent en œuvre les politiques publiques et concourent à l'élaboration et à l'exécution des programmes et projets publics programmés au niveau de la région.

A cet effet et sous réserve des textes législatifs et réglementaires en vigueur, le cadre général des attributions de ces services est défini à travers les missions suivantes :

- veiller à la mise en œuvre optimale des directives et des décisions des autorités gouvernementales ayant pour objet l'exécution de la politique gouvernementale relative aux départements ministériels dont ils relèvent ;
- veiller à l'exécution des stratégies nationales et sectorielles adoptées par l'Etat dans les divers domaines du développement économique, social, culturel et environnemental ;

- veiller à l'élaboration et à l'exécution des politiques, programmes et projets publics programmés au niveau de la région, dans la limite des attributions qui leur sont dévolues ;
- assurer la qualité des prestations publiques fournies par les services publics dont ils assurent la gestion et œuvrer à garantir leur continuité ;
- contribuer à l'élaboration des schémas directeurs de la déconcentration administrative les concernant et œuvrer à leur mise en œuvre conformément au calendrier visé à l'article 22 du présent décret ;
- encadrer et orienter l'action des services déconcentrés provinciaux relevant d'eux, assurer leur bon fonctionnement et contrôler leurs activités ;
- présenter toute proposition ou initiative susceptible d'améliorer l'action des services déconcentrés et de mettre en œuvre les politiques publiques au niveau régional et œuvrer à assurer leur convergence, leur cohérence et leur harmonie ;
- présenter les propositions de programmation budgétaire triennale les concernant et les soumettre aux autorités gouvernementales dont ils relèvent, sous réserve des dispositions de l'article 30 du présent décret ;
- veiller à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des conventions et contrats conclus pour la réalisation des projets et programmes publics au niveau de la région ;
- prendre toutes les mesures susceptibles d'assurer la mutualisation des moyens matériels et humains mis à leur disposition ;
- établir les projets des rapports de performance des différents services relevant d'eux au niveau de la région.

ART. 16. – Les services déconcentrés de l'Etat au niveau provincial assurent, conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur, les missions suivantes :

- l'exercice des attributions qui leur sont imparties en vertu des textes en vigueur, en ce qui concerne les activités et les prestations fournies par les services publics dont ils assurent la gestion ;
- l'exécution des directives et des décisions émanant des autorités gouvernementales dont ils relèvent et qui leur sont communiquées par les chefs des représentations administratives régionales ;
- la réalisation des programmes et projets programmés au niveau de la préfecture ou de la province, dans la limite des attributions qui leur sont dévolues.

ART. 17. – Pour la réalisation des objectifs prévus par le présent décret, le gouvernement œuvre, chaque fois que nécessaire, à prendre toutes les mesures requises pour la révision des textes législatifs et réglementaires en vigueur, notamment ceux se rapportant à l'organisation des finances de l'Etat, à la comptabilité publique, au contrôle des dépenses de l'Etat, à l'organisation et aux attributions des départements ministériels, aux règles de délégation, à la fonction publique et à la nomination aux postes de responsabilité, et ce en vue :

- d'habiliter les services déconcentrés à exercer des pouvoirs de décision de manière effective et efficiente et de fixer la limite des responsabilités qui leur sont confiées et leurs domaines d'intervention ;
- de conférer la qualité d'ordonnateurs régionaux aux chefs des services déconcentrés au niveau régional afin de leur permettre de gérer les crédits affectés auxdits services ;
- de confier auxdits chefs les prérogatives relatives à la gestion de la carrière professionnelle des ressources humaines relevant de leur autorité aux niveaux régional et provincial ;
- de redéfinir les missions dévolues aux administrations centrales concernées eu égard aux attributions à transférer aux services déconcentrés relevant d'elles, conformément aux dispositions des articles 15 et 16 du présent décret.

**Section II. – Règles régissant les relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat**

ART. 18. – Les autorités gouvernementales concernées doivent prendre les mesures nécessaires afin de doter les services déconcentrés qui leur sont rattachés de prérogatives leur permettant de prendre l'initiative pour mettre en œuvre les politiques publiques sectorielles dont ils ont la charge, de concevoir les solutions susceptibles d'améliorer les prestations publiques rendues par lesdits services aux usagers et de les mettre en œuvre dans le cadre des attributions et des compétences qui leur sont dévolues.

ART. 19. – Les chefs des services déconcentrés de l'Etat et le personnel placé sous leur autorité exercent, sous la supervision du wali de région ou du gouverneur de la préfecture ou de la province, selon le cas, leurs missions en toute responsabilité, conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur et sous l'autorité des ministres concernés.

ART. 20. – Les autorités gouvernementales élaborent des schémas directeurs de la déconcentration administrative des services déconcentrés relevant d'elles, conformément aux dispositions des articles 21 et 22 du présent décret.

Ces schémas fixent, en particulier, les aspects suivants, sous réserve de la nature et des spécificités de chaque département ministériel :

- les attributions à transférer aux services déconcentrés de l'Etat, notamment celles de nature décisionnelle, et celles qui peuvent faire l'objet de délégation ;
- les ressources humaines et financières permettant aux services déconcentrés de l'Etat d'exercer les attributions qui leur sont dévolues ;
- les objectifs à réaliser par les services déconcentrés de l'Etat et les indicateurs de mesure de leurs performances dans la réalisation de ces objectifs ;
- le calendrier de mise en œuvre des schémas directeurs dans le respect du délai prévu à l'article 22 ci-dessous.

Le modèle-type du schéma directeur de la déconcentration administrative est fixé par voie réglementaire dans un délai n'excédant pas trente (30) jours à compter de la date de publication du présent décret au «Bulletin officiel».

ART. 21. – Il est tenu compte, lors de l'élaboration des projets de schémas directeurs, des principes de cohérence et de complémentarité entre les structures composant les représentations régionales concernées, de leur unité d'action et de la mutualisation des moyens mis à leur disposition.

Les projets de schémas directeurs doivent, avant leur mise en œuvre, être soumis à la commission interministérielle de la déconcentration administrative prévue à l'article 38 du présent décret aux fins d'approbation. Cette approbation intervient dans un délai maximum d'un mois à compter de la date de réception desdits projets.

ART. 22. – Les schémas directeurs de la déconcentration administrative sont élaborés dans un délai maximum de six mois à compter de la date d'entrée en vigueur du texte réglementaire visé à l'article 20 ci-dessus.

La durée de validité de ces schémas est fixée à trois ans. Il est procédé annuellement, dans le même délai, à l'évaluation de leur mise en œuvre et à leur actualisation.

Les schémas directeurs de la déconcentration administrative sont mis en œuvre au niveau régional dans un cadre contractuel entre les autorités gouvernementales concernées, le wali de région ainsi que les chefs des représentations administratives régionales concernées.

ART. 23. – Les services déconcentrés de l'Etat sont chargés, sous la supervision du wali de région ou du gouverneur de la préfecture ou de la province, selon le cas, de la mise en œuvre des programmes et projets inscrits dans le cadre des politiques publiques de l'Etat ou de l'un de ses démembrements, selon des objectifs, des formalités et des délais déterminés. Le wali de région ou le gouverneur de la préfecture ou de la province, selon le cas, coordonne l'exécution de ces programmes et projets sous l'autorité des ministres concernés.

Ces programmes et projets font, chaque fois que nécessaire, l'objet de conventions ou de contrats conclus entre les parties concernées.

Ces conventions ou contrats fixent, de manière précise, les engagements des parties, les mécanismes d'accompagnement de leur exécution et les modalités d'évaluation de la réalisation des programmes et projets visés ci-dessus.

Avant leur mise en œuvre, les projets de conventions ou contrats précités doivent être soumis, pour avis, selon le cas, au Comité régional de coordination ou au Comité technique prévus respectivement aux articles 30 et 34 du présent décret.

ART. 24. – Les autorités gouvernementales doivent, en coordination avec le wali de région ou le gouverneur de la préfecture ou de la province, prendre toutes les mesures nécessaires pour orienter, accompagner, assurer le suivi et apporter l'appui aux services déconcentrés relevant d'elles dans l'exercice de leurs activités.

Elles doivent, également, procéder régulièrement à l'évaluation de l'action desdits services, chaque fois qu'il s'agit d'activités ayant un caractère sectoriel, afin de s'assurer, en particulier, de ce qui suit :

- leur respect des objectifs et principes prévus par le présent décret et des engagements contenus dans les schémas directeurs prévus à l'article 20 ci-dessus ;
- l'exécution de leurs obligations prévues par les textes législatifs et réglementaires en vigueur ou celles découlant des conventions ou contrats conclus pour la réalisation des programmes ou projets dont ils ont la charge ;
- du respect des procédures auxquelles ils doivent se conformer lors de l'exercice de leurs attributions.

A cet effet, un rapport est établi par les services de l'administration centrale chargés de l'évaluation et soumis à l'autorité gouvernementale concernée pour statuer sur ses conclusions. Une copie de ce rapport est transmise au wali de région ou au gouverneur de la préfecture ou de la province, selon le cas.

Les autorités gouvernementales concernées procèdent à l'évaluation de l'action des services déconcentrés concernés, en coordination avec le wali de région ou le gouverneur de la préfecture ou de la province, selon le cas, chaque fois qu'il s'agit de la réalisation, par lesdites autorités gouvernementales, de projets et programmes publics communs auxdits services.

ART. 25. – Les autorités gouvernementales établissent, dans la limite de leurs attributions, des programmes de formation et de formation continue pour le développement des capacités des cadres en fonction dans les services déconcentrés aux niveaux régional, préfectoral ou provincial.

Des concours unifiés sont organisés, autant que possible, pour le recrutement de cadres interministériels appelés à exercer au sein des services déconcentrés relevant des départements ministériels concernés.

### Chapitre V

#### *Des règles régissant les relations des services déconcentrés de l'Etat avec les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces*

ART. 26. – Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 145 de la Constitution et des textes législatifs et réglementaires en vigueur, les walis de régions et les gouverneurs de préfectures et de provinces coordonnent, sous l'autorité des ministres concernés, les activités des services déconcentrés et veillent à leur bon fonctionnement.

A cette fin, les walis et les gouverneurs supervisent l'élaboration des programmes et projets décidés par les autorités publiques ou prévus dans le cadre de conventions ou de contrats conclus avec d'autres organismes conformément aux dispositions de l'article 23 du présent décret et veillent à assurer leur convergence, leur cohérence et leur harmonie.

Ils sont également chargés, chacun dans le ressort de sa compétence, à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution, par les services déconcentrés de l'Etat, de leurs missions, de leurs obligations et des programmes et projets précités.

Le wali ou le gouverneur peut, selon le cas, conclure des conventions et des contrats concernant les programmes et projets précités.

ART. 27. – En leur qualité de représentants du pouvoir central, les walis et les gouverneurs veillent, chacun dans le ressort de sa compétence, à prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires, en vue d'assurer l'accompagnement, par les services déconcentrés de l'Etat, des collectivités territoriales, leurs groupements et leurs organismes, dans la réalisation de leurs programmes et projets de développement.

ART. 28. – Les walis et les gouverneurs peuvent, chacun dans le ressort de sa compétence, proposer aux autorités gouvernementales concernées, de prendre toute mesure à caractère juridique, financier, administratif, technique ou environnemental relevant de leurs compétences, de nature à améliorer l'action des services déconcentrés au niveau de la région, de la préfecture ou de la province, selon le cas, pour répondre aux attentes des usagers et simplifier les procédures d'accès aux prestations publiques qui leur sont fournies.

ART. 29. – Les walis et les gouverneurs informent régulièrement les autorités gouvernementales concernées des mesures prises pour l'exécution des programmes d'investissement et des travaux d'équipement que l'Etat, les établissements publics, les entreprises publiques ou le secteur privé réalisent, au niveau de la région, de la préfecture ou de la province, selon le cas, ainsi que de l'état de réalisation desdits programmes et travaux et, le cas échéant, de leurs observations et propositions destinées à pallier les difficultés qui pourraient entraver leur réalisation dans les délais prévus.

ART. 30. – En vue d'assister le wali de région dans l'exercice de ses attributions en matière de coordination des activités des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics exerçant leurs missions au niveau de la région et de veiller à leur bon fonctionnement, il est institué auprès de lui et sous sa présidence, un comité régional dénommé « Comité Régional de Coordination » chargé, notamment, des missions ci-après :

a) veiller à la cohérence, à la convergence et à l'unité d'action des services déconcentrés au niveau régional ;

b) veiller à assurer la cohérence et la convergence entre les politiques, les programmes et les projets publics et les schémas régionaux d'aménagement des territoires et les projets de développement régional ;

c) veiller à assurer la continuité des prestations publiques fournies par lesdits services ;

d) donner son avis sur les projets des politiques et des programmes publics de l'Etat au niveau régional ;

e) donner son avis sur la programmation budgétaire triennale, les rapports de performance sectoriels, les propositions élaborées au niveau régional relatives à la préparation des projets de budgets sectoriels et les plans d'investissement de l'Etat y correspondant, et ce conformément aux orientations générales de l'Etat à cet égard ;

f) donner son avis sur les propositions de répartition des crédits budgétaires selon les besoins et les programmes régionaux, et ce conformément aux orientations générales de l'Etat à cet égard ;

g) accompagner les programmes et les projets d'investissement prévus et les travaux d'équipement envisagés au niveau régional et proposer toutes les mesures susceptibles de pallier les difficultés qui pourraient entraver leur réalisation ;

h) assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques et sectorielles au niveau régional, à la lumière des rapports établis par le Secrétariat général des affaires régionales prévu à l'article 33 ci-dessous et procéder à des évaluations périodiques du niveau de leur exécution ;

i) proposer toutes les mesures susceptibles d'améliorer la qualité des prestations publiques rendues par les services déconcentrés de l'Etat aux usagers au niveau régional ;

j) examiner et donner son avis sur les projets de conventions et contrats prévus à l'article 23 du présent décret ;

k) donner son avis sur les contrats-programmes à caractère régional qui lient l'Etat aux établissements publics et aux collectivités territoriales, notamment la région ;

l) examiner toute question relevant de sa compétence que le wali de région lui soumet ;

m) approuver le rapport annuel relatif aux réalisations du Comité et ses propositions visant le renforcement de la déconcentration administrative et l'accroissement de l'efficacité et de l'efficacé de l'action des services déconcentrés au niveau régional.

ART. 31. – Le Comité régional de coordination est composé des membres ci-après :

- les gouverneurs de préfectures et de provinces relevant du ressort territorial de la région ;
- le secrétaire général des affaires régionales prévu à l'article 33 ci-dessous ;
- les chefs des services déconcentrés de l'Etat au niveau de la région ;

- les responsables des Centres régionaux d'investissement et les responsables régionaux des établissements publics concernés.

Le wali de région peut, selon les questions inscrites à l'ordre du jour, convoquer à participer, à titre consultatif, aux réunions du Comité toute personne physique ou morale dont il juge la présence utile.

ART. 32. – Le Comité se réunit, sur convocation du wali de région, chaque fois que nécessaire et au moins une fois par mois.

Il consacre, une fois par an, l'une de ses réunions à l'évaluation du bilan d'exécution des programmes et projets publics en cours de réalisation au niveau de la région. Les conclusions de cette évaluation sont soumises aux autorités gouvernementales concernées.

Il peut, en outre, se réunir à la demande de l'autorité ou des autorités gouvernementales concernées, pour l'examen du rapport ou des rapports d'étape établis par les services déconcentrés sur le niveau d'exécution des programmes et projets précités.

Le wali de région fixe l'ordre du jour des réunions du Comité.

ART. 33. – Il est créé une structure administrative dénommée « Secrétariat général des affaires régionales » présidée, sous l'autorité du wali de région, par un secrétaire général des affaires régionales désigné par le ministre de l'intérieur.

Le secrétaire général des affaires régionales assure les missions qui lui sont confiées par le wali de région.

De même, il assure, sous l'autorité du wali de région, les missions suivantes :

- mener les actions de coordination, de suivi et d'accompagnement requises en vue d'assister le wali de région dans l'exercice de ses attributions visées au chapitre V du présent décret ;
- préparer et organiser les réunions du Comité régional de coordination, en coordonner les travaux et en établir les procès-verbaux ;
- établir, en étroite coordination avec les services déconcentrés de l'Etat et les établissements et organismes exerçant au niveau de la région, des rapports périodiques sur le bilan d'exécution des politiques publiques et sectorielles au niveau de la région. Ces rapports sont soumis au Comité ;
- établir le rapport annuel du Comité régional de coordination que le wali de région soumet, après son approbation par ledit comité, à la commission interministérielle de la déconcentration administrative, avant la fin du mois de mars de chaque année.

Le secrétaire général des affaires régionales est assisté dans l'exercice de ses missions par des cadres et des agents.

L'organisation du secrétariat général des affaires régionales est fixée par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, visé par l'autorité gouvernementale chargée des finances et l'autorité gouvernementale chargée de la réforme de l'administration et de la fonction publique.

ART. 34. – En vue d'assister le gouverneur de la préfecture ou de la province dans l'exercice de ses attributions en matière de coordination des activités des services déconcentrés de l'Etat et des établissements publics exerçant leurs missions au niveau de la préfecture ou de la province et de veiller à leur bon fonctionnement, le comité technique institué par l'article 5 bis du dahir portant loi susvisé n° 1-75-168 est chargé :

a) de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer la coordination des activités des services déconcentrés de l'Etat au niveau de la préfecture ou de la province et de garantir la continuité des prestations publiques rendues par lesdits services ;

b) d'accompagner les programmes et les projets d'investissement prévus et les travaux d'équipement envisagés au niveau de la préfecture ou de la province et de proposer toutes les mesures susceptibles de pallier les difficultés qui pourraient entraver leur réalisation ;

c) d'assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques et sectorielles au niveau de la préfecture ou de la province ;

d) de formuler des recommandations pour la création de représentations administratives préfectorales ou provinciales relevant d'un département ministériel déterminé ou de représentations administratives préfectorales ou provinciales communes à deux ou plusieurs départements ministériels ;

e) de proposer toutes les mesures susceptibles d'améliorer la qualité des prestations publiques rendues aux usagers au niveau de la préfecture ou de la province ;

f) de donner son avis sur les projets de conventions et contrats prévus à l'article 23 du présent décret qui se rapportent aux programmes et projets envisagés sur le territoire de la préfecture ou de la province concernée ;

g) d'examiner toute question relevant de sa compétence que le gouverneur de la préfecture ou de la province lui soumet.

Le gouverneur de la préfecture ou de la province soumet les recommandations visées au paragraphe d) ci-dessus au wali de région qui les soumet aux autorités gouvernementales concernées.

ART. 35. – Le secrétariat permanent du comité technique est assuré par le secrétaire général de la préfecture ou de la province.

A cet effet, il est chargé, en particulier, sous l'autorité du gouverneur de la préfecture ou de la province, de préparer et d'organiser les réunions du comité technique, d'en coordonner les travaux, d'en établir les procès-verbaux et de tenir et conserver ses documents.

## Chapitre VI

*Des relations des services déconcentrés de l'Etat avec les collectivités territoriales, les organismes qui en relèvent et les autres organismes et établissements à compétence territoriale*

ART. 36. – En vue d'accompagner l'organisation territoriale décentralisée du Royaume fondée sur la régionalisation avancée, les services déconcentrés de l'Etat exercent, sous l'autorité des autorités gouvernementales concernées et sous la supervision du wali de région ou du gouverneur de la préfecture ou de la province, selon le cas, les missions suivantes :

- apporter toute forme d'appui et d'assistance aux collectivités territoriales, à leurs organismes et aux établissements et entreprises publics à compétence territoriale ainsi qu'à tout organisme chargé de la gestion d'un service public ;
- établir les bases d'un partenariat effectif, dans tous les domaines, avec les collectivités territoriales, leurs organismes et les établissements et entreprises publics à compétence territoriale, notamment à travers la conclusion de conventions ou contrats au nom de l'Etat, en vertu d'une délégation spéciale, dans le respect des orientations générales de l'Etat et des programmes de développement régionaux approuvés ;
- contribuer au développement des capacités des collectivités territoriales et de leurs organismes ;
- accompagner les collectivités territoriales et leurs organismes dans l'exercice de leurs compétences, notamment dans la réalisation de leurs programmes et projets d'investissement et leur apporter toute forme d'assistance nécessaire ;
- renforcer les mécanismes de dialogue et de consultation avec les différents intervenants au niveau régional, préfectoral ou provincial.

Les services déconcentrés de l'Etat exercent les missions visées ci-dessus dans la limite des attributions qui leur sont dévolues.

ART. 37. – Les services déconcentrés régionaux, préfectoraux ou provinciaux sont tenus de coopérer avec le Centre régional d'investissement concerné en tant que guichet unique et d'entreprendre toute action de coordination nécessaire avec lui, en vue de lui permettre d'accomplir ses missions, notamment celles se rapportant à l'assistance aux investisseurs en vue de l'obtention des autorisations requises en vertu de la législation et la réglementation en vigueur pour la réalisation de leurs projets d'investissement, et à l'accompagnement desdits projets.

**Chapitre VII***Commission interministérielle  
de la déconcentration administrative*

ART. 38. – Il est créé auprès du Chef du gouvernement une commission interministérielle de la déconcentration administrative chargée de proposer les mesures nécessaires à l'exécution des orientations générales de la politique de l'Etat dans le domaine de la déconcentration administrative, d'assurer le suivi de sa mise en œuvre et d'en évaluer les résultats.

A cet effet, elle est chargée, en particulier, des missions ci-après :

- proposer la création de représentations administratives communes à deux ou plusieurs départements ministériels au niveau régional, préfectoral ou provincial ;
- examiner et approuver les propositions de création des représentations administratives régionales communes qui lui sont soumises par les autorités gouvernementales concernées ou par le wali de région, conformément aux dispositions de l'article 11 du présent décret ;
- proposer toutes les mesures susceptibles d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'action des services déconcentrés de l'Etat ;
- approuver les projets de schémas directeurs de la déconcentration administrative prévus à l'article 20 du présent décret ;
- évaluer la politique de déconcentration administrative et ses résultats et proposer toute mesure susceptible d'en assurer l'amélioration.

ART. 39. – Les autorités gouvernementales sont tenues de communiquer à la commission interministérielle de la déconcentration administrative, avant la fin de chaque année, un rapport détaillé comprenant les données suivantes :

- les attributions transférées, au titre de l'année en cours, aux services déconcentrés de l'Etat relevant d'elles ;
- les attributions à transférer, au cours de l'année ou des années ultérieures, aux services déconcentrés de l'Etat relevant d'elles ;
- un tableau descriptif sur la répartition des ressources humaines entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat relevant d'elles aux niveaux régional, préfectoral et provincial ;
- les mesures proposées pour renforcer la politique de déconcentration administrative, le cas échéant.

ART. 40. – La commission interministérielle de la déconcentration administrative se compose, sous la présidence du Chef du gouvernement, des membres suivants :

- l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ;
- le secrétaire général du gouvernement ;
- l'autorité gouvernementale chargée des finances ;

– l'autorité gouvernementale chargée de la réforme de l'administration et de la fonction publique ;

– toute autre autorité gouvernementale concernée par les questions et les points inscrits à l'ordre du jour de la commission.

Le Président peut convoquer à participer, à titre consultatif, aux réunions de la commission toute personne physique ou morale dont il estime la participation utile.

ART. 41. – La commission se réunit sur convocation de son président, chaque fois que nécessaire, et au moins une fois tous les trois mois.

Le président fixe l'ordre du jour des réunions de la commission.

ART. 42. – La Commission examine et approuve son rapport annuel sur le bilan de ses travaux que le secrétariat permanent visé à l'article 43 du présent décret établit. Ce rapport est publié, après son approbation, par tous les moyens disponibles.

ART. 43. – Le secrétariat permanent de la commission interministérielle de la déconcentration administrative est assuré par l'autorité gouvernementale chargée de la réforme de l'administration et de la fonction publique.

A cet effet, elle est chargée, notamment, de préparer et d'organiser les réunions de la commission, d'en coordonner les travaux, d'en établir les procès-verbaux et de tenir et conserver ses documents.

**Chapitre VIII***Dispositions finales*

ART. 44. – Les représentations administratives régionales sont assimilées à des directions de l'administration centrale et les représentations administratives préfectorales ou provinciales sont assimilées à des divisions de l'administration centrale.

Les chefs des représentations administratives régionales bénéficient de la rémunération et des indemnités servies à un directeur de l'administration centrale.

Le secrétaire général des affaires régionales bénéficie de la rémunération et des indemnités servies au secrétaire général de la préfecture ou de la province chef-lieu de la région.

Les chefs des représentations administratives au niveau de la préfecture ou de la province bénéficient des indemnités servies à un chef de division de l'administration centrale.

ART. 45. – La commission interministérielle de la déconcentration administrative fixe un calendrier précis pour la prise des mesures nécessaires à l'exécution des dispositions du présent décret, selon les délais fixés au deuxième alinéa ci-après.