

## **La région : à la recherche d'un statut !**

**Abderrahmane HADDAD**

Enseignant chercheur

Université Moulay Ismail

Meknès

Il est du droit de tout un chacun de s'interroger, légitimement, sur la plus value de la régionalisation au décor territorial national. Pourquoi devons-nous ajouter un troisième échelon territorial aux deux déjà existants, dans un pays dont la superficie n'est pourtant pas trop étendue ?

Il va de soi que le débat porterait sur la contribution de la nouvelle recrue en matière de développement, dans une conjoncture marqué par l'appui permanent des politiques publiques en faveur de l'entrepreneuriat comme fer de lance de la politique de relance économique, mais aussi par de lourdes attentes sur les dossiers sociaux chauds dont notamment l'emploi et l'accès égal et équitable aux prestations publiques.

Quel serait le grain de sel de la région dans ce cadre ? Depuis l'annonce de la mise en place de la régionalisation « avancée », cette question a été nourrie de toutes sortes d'attentes et de perspectives. L'arrivée de la constitution de 2011 a dû confirmer cette tendance en mettant au devant de la scène de grands principes de nature à métamorphoser la donne publique territoriale. La région, elle, est sortie vainqueur en gagnant pour la première fois une assise démocratique issue d'élections directes et un pouvoir exécutif élu qui a hérité des anciennes attributions du wali en la matière.

Quatre ans après l'adoption du nouveau texte constitutionnel, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont vu le jour en 2015<sup>1</sup>. Il est à rappeler que lorsque la

---

<sup>1</sup> La version arabe des trois lois organiques fut publiée le 23 juillet 2015 au B.O n° 6380. Par contre, la version française n'a été publiée que le 18 février 2016 au B.O n° 6440.

- Dahir n° 1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces.
- Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.

constitution avait renvoyé à une loi organique pour compléter ses dispositions portant sur la chose publique territoriale, ce renvoi a été salué comme une garantie censée avoir pour effet d'obliger le législateur à rester fidèle à l'esprit bien affiché de la constitution et à consacrer de vraies instances locales, hautement responsabilisées, avec des compétences claires et des moyens financiers à la hauteur de ces dernières.

S'agissant de la région en particulier, la grande attente était d'en faire un acteur territorial effectif, tranchant avec sa vieille ossature qui en faisait juste un cadre de consultation ou de pure forme.

Qu'en est-il de ces attentes?

En réalité, il serait difficile de répondre par l'affirmative ou de se laisser porter par l'excès de zèle, tant la lecture de la loi organique relative à la région révèle clairement les limites de celles-ci, aussi bien au niveau de ses compétences qu'au niveau de ses moyens de survie.

## **1- Des compétences à redéfinir**

Les compétences assignées à la région permettent-elles d'en faire un acteur effectif ? Mieux encore, de telles compétences justifiaient-elles la création de tout un nouvel échelon territorial ?

Il est clair que le point focal de ces compétences est bel et bien la réalisation ou du moins la contribution au développement économique, puisque cette compétence a été volontairement placée à la tête des attributions propres de la région<sup>2</sup>. Il en est de même du développement rural et de l'artisanat qui a occupé une place de choix dans l'éventail des attributions propres de la région<sup>3</sup>.

---

- Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions.

<sup>2</sup> Article 82 de la loi organique relative à la région.

<sup>3</sup> Le développement rural a été consacré aussi bien au niveau du paragraphe 3 de l'article 82 que du paragraphe 2 de l'article 91 de la loi organique relative à la région.

Toutefois, il est à constater que la terminologie choisie par le législateur afin d'exprimer ces compétences régionales laisse à douter de la reconnaissance d'un réel pouvoir décisionnel au profit de la région sur des domaines clairs et précis. En témoignent la nature des expressions utilisées :

- *Amélioration* de l'attractivité de l'espace territoriale la région et le *renforcement* de sa compétitivité économique,
- *Promotion* des marchés de gros régionaux,
- *Promotion* des activités non agricoles dans le milieu rural
- *Supervision* de la formation continue des membres des conseils et du personnel des collectivités territoriales,
- *Attraction* des investissements,
- *Contribution* à la préservation des sites archéologiques et leur promotion,
- *Contribution* à la réalisation du développement durable,
- *Soutien* aux entreprises,
- *Domiciliation* et organisation des zones d'activités économiques dans la région,
- *Réhabilitation* des villes,
- *Organisation* des festivals culturels et de divertissement,

Etc.

Au vu de tels énoncés, on ne pourrait déduire l'existence d'une fonction de développement, assise sur des compétences à la fois précises, claires et réelles. Les attributions de la région ont été déterminées sur la base de la règle très connue en droit administratif sous le nom de la clause de compétence générale. Les collectivités territoriales sont un fourre-tout. Les attributions citées dans la loi organique ne le sont qu'à titre indicatif et non limitatif. Les conseils locaux peuvent donc intervenir dans tout domaine considéré comme étant d'intérêt local.

Il est toutefois utile de rappeler que cette clause a fait l'objet d'un débat contradictoire en France. Le rapport du comité de réforme des collectivités locales<sup>4</sup>, plus connu sous le nom

---

<sup>4</sup> Le Comité pour la réforme des collectivités locales fut institué par décret du président de la République française Nicolas Sarkozy, le 22 octobre 2008. Il fut chargé « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de

du rapport Balladur, paru en 2009, avait même préconisé sa suppression. Mieux encore, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a soulevé son titre III que l'enchevêtrement des compétences « *pénalise l'action publique locale et empêche le citoyen d'identifier clairement les responsabilités. Il nuit à la clarté des choix publics et rend difficile la maîtrise de la dépense publique locale* ». Le projet a alors prévu la spécialisation et l'exclusivité dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales.<sup>5</sup>

La loi NOTRe<sup>6</sup> entrée en vigueur le 8 août 2015 a dernièrement mis fin à la vieille clause de compétence générale pour les régions et les départements. Seules les communes se voient reconnaître désormais une telle clause. La région et le département n'auront que des compétences d'attribution, déterminées et délimitées par la loi.

Le 22 décembre 2015, une instruction du gouvernement français a tenu à apporter des éclaircissements sur les conséquences de la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements : « *Afin de clarifier les compétences de chaque échelon de collectivités territoriales, des compétences d'attribution se substituent à la clause de compétence générale. Pour savoir si la région ou le département peut intervenir, il convient de rechercher si un texte lui a attribué la compétence* ».<sup>7</sup>

A la lecture des trois lois organiques, et en révisant la pratique des collectivités territoriales, il s'en sort que celles-ci mangent dans la même assiette, et toutes encouragent, promeuvent, contribuent et soutiennent le culturel, le social, l'environnemental et le reste. Un

---

leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers ». Le Comité a remis son rapport le 5 mars 2009.

<sup>5</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/collectivites-territoriales-reforme-2010/collectivites-territoriales-perspectives-enjeux-loi-du-16-decembre-2010.html>

<sup>6</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, page 13705.

<sup>7</sup> Instruction du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales : [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/12/cir\\_40360.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/12/cir_40360.pdf).

tel enchevêtrement empêche une évaluation de l'action publique locale, une détermination des responsabilités et une meilleure allocation des ressources financières.<sup>8</sup>

Cette situation est loin de satisfaire aux exigences de la subsidiarité, principe non moins important consacré par la constitution et hissé au rang de base de répartition des compétences au niveau vertical entre l'Etat et les collectivités territoriales comme au niveau horizontal entre ces dernières. La mise en œuvre du principe de la subsidiarité aurait permis de confier à chaque niveau territorial, en tenant compte de sa pertinence, des compétences exclusives.

## **2- Un financement à retrouver**

Nourrissant l'espoir reporté de mettre en place une régionalisation avancée, celle-ci aurait-elle les moyens financiers pour vivre et concrétiser cet avancement ? Une régionalisation effective dépendra de la mise à sa disposition des moyens.<sup>9</sup>

Dans une perspective affichée de consolider les ressources des régions, la loi organique relative à celle-ci lui a « progressivement » attribué 5% de l'impôt sur le revenu<sup>10</sup> et 5% de l'impôt sur les sociétés<sup>11</sup> au lieu des 1% du régime antérieur, ainsi que 20% de la taxe sur les contrats d'assurances. La loi de finances de l'année 2016 a déclenché cette « progressivité » en attribuant aux régions 2% de l'IR et 2% de l'IS.

En traduisant ces pourcentages en chiffres, les régions auraient bénéficié des montants suivants :

- 890.000.000 dirhams en termes d'IS.

---

<sup>8</sup> A. HADDAD : « Décentralisation et environnement : quelle adéquation ? », *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, n° 117-118, juillet-octobre 2014, p. 59.

<sup>9</sup> A. MECHERFI, (sous la direction), *Propos introductifs, La régionalisation dans les Etats du Maghreb : quelles perspectives ? Actes des IX<sup>èmes</sup> journées maghrébines de droit*, Le réseau des juristes maghrébins, Rabat, 2014, p. 15.

<sup>10</sup> Article 14 de la loi de finances de l'année 2016.

<sup>11</sup> Article 13 de la loi de finances de l'année 2016.

- 777.180.000 dirhams en termes d'IR.

Le montant transféré aux régions dans ce cadre aurait été de l'ordre de 1.667.180.000 dirhams. La répartition égale et automatique de ce montant sur les douze régions aurait permis à chacune d'empocher la somme de 138.931.666 dirhams.

En ce qui concerne les ressources provenant de la taxe sur les contrats d'assurances, celles-ci ne dépassaient guère un milliard de dirhams dans la loi de finances de 2016. En appliquant le pourcentage des 20%, cela donnerait aux douze régions 200.400.000 dirhams.<sup>12</sup>

Il est ainsi clair que le volume des recettes transférées par l'Etat aux régions est encore loin du seuil des dix milliards de dirhams, fixé par la loi organique, à l'horizon 2021,<sup>13</sup> Sachant que les régions, contrairement aux autres catégories des collectivités territoriales, ne bénéficient pas d'une part dans les 30% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ne serait-il pas temps de réviser cette « injustice » au vu du nouveau statut de la région ?

S'agissant des ressources propres de la région, elles sont fixées par les dispositions de la loi 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales<sup>14</sup> qui a institué au profit des régions les taxes suivantes :

- Taxe sur les permes de chasse ;
- Taxe sur les exploitations minières ;
- Taxe sur les services portuaires.

Selon les chiffres de la Trésorerie générale du Royaume, le produit cumulé de ces taxes ne dépasse pas 24% du total des recettes régionales et demeure limité entre 300 et 400 millions de dirhams annuellement. Sachant que la majeure partie des recettes est affectée à la couverture des charges de fonctionnement.

---

<sup>12</sup> Tous ces chiffres sont prévisionnels.

<sup>13</sup> L'article 188 de la loi organique relative à la région.

<sup>14</sup> Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, B.O n° 5584 du 6 décembre 2007, article 4.

Au vu de cette insuffisance de ressources, transférées ou propres, le constituant a mis en place deux fonds de soutien. Il s'agit du fonds de mise à niveau sociale et du fonds de solidarité interrégionale<sup>15</sup>. Le premier est destiné à « *la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et de d'équipements* », le second vise « *une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions* ». <sup>16</sup>

La constitution énonce bien le caractère provisoire de ces deux fonds dont l'objectif affiché est le rééquilibrage et la résorption des déficits et non le développement régional.

En outre, les deux fonds furent bel et bien respectivement créés par les articles 19 et 20 de la loi de finances 2016. Toutefois, ils ne furent pas alimentés en crédits à ce moment.

Dans ce contexte, réalisme exige, il est nécessaire de repenser le rôle de la région dans le sens de l'adapter avec les contraintes que celle-ci affronte aussi bien en termes de compétences floues que de financement incertain.

### **3- La région comme espace de convergence des acteurs de développement**

A notre avis, un des chantiers prioritaires, sur lequel la région pourrait s'épanouir et gagner une place au soleil est bien celui des attributions transférées de l'Etat à la région. Ces compétences sont citées par l'article 94 de la loi organique relative à la région. Elles comprennent notamment :

- Les équipements et infrastructures à dimension régional ;
- L'industrie ;
- La santé ;
- Le commerce ;
- L'enseignement ;
- La culture ;
- Le sport ;

---

<sup>15</sup> L'article 142 de la constitution de 2011.

<sup>16</sup> Idem.

- L'énergie, l'eau et l'environnement.

Ces compétences ne poseraient d'abord pas de problèmes financiers. La constitution stipule bien dans son article 141 que « *tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes* ». En outre, le transfert de compétences ne s'opèrerait pas en bloc ni d'une manière uniforme pour toutes les régions. Au contraire, la loi organique prévoit un transfert progressif et différencié, tenant compte des spécificités et des contraintes de chaque entité régionale<sup>17</sup>. Même en France, la loi NOTRe a insisté sur une mise en œuvre différente, dans le temps et dans les modalités, des transferts selon les compétences en question.<sup>18</sup>

Il serait inutile de continuer à doter la région de compétences générales dont elle n'a pas les moyens de financement et sur lesquels elle est souvent en concurrence et en enchevêtrement avec d'autres personnes morales de droit public. Au contraire, des compétences d'attribution, sur des questions clés et avec des ressources d'ores et déjà disponibles, redoreraient le blason régional et feraient de la région un acteur effectif dont les résultats sont mesurables et les responsabilités établies et distinctes de celles des autres échelons territoriaux.

Cette manière de voir et de procéder ne devrait nullement être interprétée comme un recul de la régionalisation. Au contraire, elle en consoliderait l'existence. Ce n'est pas par hasard que le premier titre de la loi NOTRe porte comme intitulé : « *Des régions renforcées* ».

Par ailleurs, l'espace régional devrait désormais constituer le cadre de reconfiguration des politiques publiques étatiques. Le choix de la région est censé faire de cet échelon territorial le niveau de pilotage et de mise en œuvre des actions de l'Etat. Ce qui dénote de l'impact inéluctable de la régionalisation sur la mise en place d'une déconcentration avancée<sup>19</sup>. Olivier GOHIN, dans son ouvrage sur la nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France, soulignait que « *comme les collectivités territoriales qui sont des institutions*

---

<sup>17</sup> L'article 94 de la loi organique relative à la région.

<sup>18</sup> Loi NOTRe, op.cit.

<sup>19</sup> O. GOHIN, La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France, AJDA, 2003, p. 523.



*décentralisées, en tant que composantes de l'Etat qui est le tout, l'Etat lui-même, à ce titre, soit décentralisé. A l'évidence, cela ne signifie pas que l'Etat, en tant que partie de ce tout, soit décentralisé puisque c'est alors le concept de déconcentration qui, à l'intérieur de la personne morale de droit public, est seul pertinent ».*<sup>20</sup>

L'accroissement des compétences des régions exige de revoir en profondeur les rôles des services extérieurs de l'Etat<sup>21</sup>. La vision de déconcentration qui a dominé en droit administratif marocain comme dans la pratique administrative, depuis les premières années de l'indépendance, est celle qui consiste à privilégier l'échelon provincial pour asseoir les services extérieurs de l'Etat sous le contrôle et l'autorité du gouverneur, représentant du pouvoir central. Un des objectifs majeurs d'un tel choix est, selon M'faddel SMIRES, l'encadrement administratif de la population et le contrôle de l'espace<sup>22</sup>. Le souci sécuritaire s'est amplifié suite aux incidents des années 70 du siècle dernier qui ont menacé la stabilité du pouvoir. Ce qui explique manifestement *« la volonté de celui-ci d'accroître son contrôle du territoire afin de prévenir l'éclatement de troubles sociaux et être éventuellement à même d'en venir à bout »*<sup>23</sup>.

Aujourd'hui, avec les changements des défis et les transformations des méthodes de contestation, la région se présenterait comme le meilleur échelon pour une politique de déconcentration administrative. Celle-ci devrait tenir compte du renforcement progressif des responsabilités des collectivités territoriales sur « leurs » territoires et les transferts de compétences devant s'opérer de l'Etat vers les régions. Certes, un des premiers résultats d'un tel processus serait de délimiter les compétences des structures déconcentrées. Toutefois, le vrai défi est de mettre ces différentes structures au service d'un projet territorial local, piloté par le conseil régional, démocratiquement élu, dessiné par l'action concertée et intégrée des

---

<sup>20</sup> Olivier GOHIN, p. 523.

<sup>21</sup> J-L. BOUDIGUEL, L'adaptation des administrations d'Etat à la décentralisation, in : Etat-nation et prospective des territoires, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 81.

<sup>22</sup> M. SMIRES, Centralisation et décentralisation au Maroc, Publications de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, 2001, p. 368.

<sup>23</sup> Idem, p. 368.

différents intervenants et impliquant les citoyens, l'université et la société civile par une approche participative.

Dans son rapport, la Commission consultative sur la région (CCR) avait écrit que « *la régionalisation avancée devrait favoriser les dynamiques économiques territoriales et interterritoriales, fondées sur une maximisation des potentialités de chaque région et articulées autour d'une vision partagée des acteurs et des richesses* »<sup>24</sup>. Une telle proposition, de notre avis, est toujours d'actualité. Son essence consiste à concevoir l'espace régional comme cadre de convergence où politiques étatiques s'exercent, où services administratifs se logent pour accompagner et décider, où le secteur privé trouve son interlocuteur direct et où la démocratie participative citoyenne s'exprime.

---

<sup>24</sup> P. VAESKEN et N. EL OUALIDI : « Quelles implications pour la régionalisation (avancée) dans l'accompagnement du développement des territoires ; une application au cadre marocain », in : La régionalisation dans les Etats du Maghreb : quelles perspectives ? Actes des IX<sup>èmes</sup> journées maghrébines de droit, Le réseau des juristes maghrébins, op.cit, p. 97.