

# **COMMISSION CONSULTATIVE DE LA REGIONALISATION DU ROYAUME DU MAROC**

**Audition de Jean-Louis Guigou  
A L'Académie Royale à Rabat  
Le 26 Août 2010**

Monsieur Le Président,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers Amis,

Je vous remercie et vous félicite pour l'œuvre que vous êtes entrain d'entreprendre.

Je remercie tout particulièrement le Président Omar AZZIMAN pour l'honneur qu'il m'a accordé en m'invitant à venir présenter, devant les éminents spécialistes de la Régionalisation du Royaume du Maroc, les enseignements et les convictions, que j'ai acquises après dix ans de responsabilités dans l'Aménagement du Territoire en France. Je vous remercie également pour le réel plaisir que vous me faites en me permettant de retrouver les thèmes qui m'ont toujours passionné, ceux de la décentralisation, de la déconcentration, de l'aménagement du territoire, de territoires vécus, de territoires pertinents, de régions et de la régionalisation....

Je saisis cette occasion pour rendre hommage à Sa Majesté le Roi Mohammed VI pour sa clairvoyance, son sens de la prospective et le courage avec lequel il aborde des sujets délicats, qui touchent directement à l'unité de la Nation et au pouvoir de l'Etat. Ce faisant, le Maroc donne une image d'exemplarité, d'innovation et de perspicacité, car il est le seul, à ma connaissance, de tous les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée à entreprendre une telle réflexion sur la Régionalisation des Institutions marocaines et la décentralisation.

Je vais m'exprimer en tant qu'ancien Délégué à l'Aménagement du Territoire à la DATAR. Dès lors, mes propos seront essentiellement concentrés sur l'approche territoriale et fonctionnelle de la Régionalisation. Par contre je resterai très discret sur l'approche institutionnelle et financière. J'ai la faiblesse de croire qu'il faudrait privilégier l'économie, l'Aménagement du Territoire et la sociologie. Il faudrait également privilégier les découpages, les niveaux fonctionnels, les compétences, l'Aménagement du Territoire, l'urbanisme, les réseaux de villes, les exigences de développement durable et de gestion de l'eau, et ne considérer les problèmes institutionnels et juridiques que comme des variables d'ajustement. Le droit est, en quelque sorte, un outil pour réguler les rapports entre les hommes. Il n'est pas en soi un objectif. Tel est mon point de vue.

Mon exposé comportera quatre parties :

- Trois convictions en guise de remarques préalables,
- Sept principes fondamentaux, qui retracent les grandes tendances à l'œuvre dans tous les pays.
- Trois grandes options pour la Maroc
- Quelques propositions pour construire la Régionalisation au Maroc.

## I - Trois convictions en guise de remarques préalables

En guise d'introduction, je tiens à vous exposer très rapidement trois convictions sur lesquelles, en France et dans la plupart des pays européens, majorité et opposition sont d'accord.

### 1-1- La décentralisation est un processus nécessaire, utile et inévitable, auquel il convient cependant de fixer des limites.

La décentralisation est absolument inévitable car plus la mondialisation de l'économie et des échanges nous incrustent dans un monde caractérisé par l'homogénéité, la rapidité, l'éphémère et plus les hommes aspirent, d'une façon dialectique, à retrouver des espaces qui leur redonnent des éléments d'hétérogénéité, des repères, des racines, de la singularité, et un rythme plus lent.

En quelque sorte, avec le déclin des idéologies et avec l'homogénéisation des comportements liés à la mondialisation, les populations recherchent des racines et une identité à tel point qu'un ami sociologue me disait « *Si tu ne sais plus dire qui tu es, tu peux toujours dire d'où tu es* ». Le monde moderne est marqué par la renaissance des identités régionales, des festivals régionaux, des langues régionales. Les Wallons, les Flamands, les Corses, les Catalans, les Basques, les Bretons,... chacune de ces communautés territoriales aspirent à renaître et à se vivifier. Il y a là une énergie très positive que les gouvernements centraux (soit unitaire, soit fédéral) doivent capter et canaliser.

Toutefois, ce mouvement de Régionalisation et d'identification ne doit pas conduire à des formes excessives que j'ai déjà nommées « le tribalisme régional ». Il faut y prendre garde. Un éminent auteur américain a écrit un ouvrage remarquable intitulé « *the end of the Nations States* », comme si, entre le niveau mondial et le niveau régional, les Etat-Nations étaient amenés à disparaître. Cette menace d'éclatement des Etats-Nations doit être combattue, car dans le cadre de la mondialisation tous les pays en progrès sont des pays qui ont un Etat fort et stratégique, qui laisse néanmoins « respirer » les identités régionales.

Ainsi donc, tous les pays sont condamnés à passer de formes autoritaires et centralisées de gouvernance à des formes beaucoup décentralisées et participatives. Mais chaque pays doit savoir où « mettre le curseur » et surtout comment évoluer progressivement sans mettre à mal les fonctions régaliennes de l'autorité de l'Etat-Central.

### 1-2- La Régionalisation est une véritable « métamorphose ».

Comme le dit Edgar Morin dans un article du Monde du 11 janvier 2010, le monde moderne en crise doit subir de profondes mutations qu'il intitule « *L'éloge de la Métamorphose* ». Il met notamment en évidence le retour de « la Proximité », en tant que valeur.

Ainsi, la Régionalisation doit être considérée comme une véritable métamorphose de la société et on ne peut limiter la Régionalisation d'un pays à un « bricolage » institutionnel. Voici au moins trois motifs :

- Tout d'abord, pour l'administration d'Etat, il s'agit de passer d'un « *modèle hiérarchique* » (top down), à un « *modèle en réseau* » beaucoup plus complexe et

- interactif. Par voie de conséquence, si les modes de décision ne sont pas clairement définis, la désorganisation peut prévaloir sur l'organisation.
- Par ailleurs, pour les citoyens, il s'agit d'une véritable réappropriation d'une partie de leur destin. Ils doivent s'impliquer auprès des élus pour gérer les biens collectifs (j'y reviendrai) que sont la gestion de l'eau, la cohésion sociale, l'environnement, etc... La régulation sociale doit compléter la régulation administrative.
  - Enfin, grâce aux progrès techniques et aux exigences technologiques, on voit apparaître de nombreux « *circuits courts* », qui n'obéissent plus du tout aux grandes régulations nationales. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, le solaire et l'éolien autorisent des « *circuits courts* » de distribution de l'énergie qui n'ont rien à voir avec les grands réseaux nationaux qui parcourent nos territoires. Mais il existe aussi d'autres « *circuits courts* » pour l'alimentation (AMAP, où des agriculteurs périurbains alimentent chacun par voie contractuelle, une trentaine de familles urbaines). Des circuits courts réapparaissent dans les réseaux financiers. Ce sont les banques régionales qui assurent un réseau de collecte de l'épargne locale avec une redistribution locale des investissements. De même, il existe de plus en plus d'appellations d'origine : dans l'alimentaire avec les appellations d'origine contrôlée pour les fromages, les fruits et légumes, avec un contrôle social très exigeant – les producteurs se fixent entre eux des règles et exercent un contrôle bien supérieur au contrôle administratif. Ces « *circuits courts* » se multiplient dans tous les domaines et poussent l'émergence de la Régionalisation. Ces « *circuits courts* » valorisent la proximité géographique des citoyens et engendrent une évidente solidarité de tous ceux qui cohabitent dans un même espace.

### **1-3- La Régionalisation engendre des tensions.**

Il serait naïf de croire que tous les partenaires administratifs et ceux de la société civile sont favorables à la Régionalisation. L'Etat ne se sépare pas facilement de ses compétences, c'est un véritable arrachement, une amputation. Il faut donc du temps, de la détermination pour convaincre et faciliter les mutations de comportement. Chaque pays doit adopter un calendrier et un modèle spécifique. Aucun pays ne peut donner des conseils à aucun autre. La spécificité des modèles d'organisation administrative et la temporalité sont l'apanage de chaque nation. Chaque pays, en fonction de sa culture, doit trouver l'équilibre (niveau du curseur) entre la nécessaire décentralisation/Régionalisation et le maintien de l'Etat central, surtout en cette période de guerre économique mondiale. A ce sujet, il me plairait de vous rappeler cette anecdote : en 1974, il y a eu un débat entre le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, et François Mitterrand à propos de la Régionalisation ; le Président de la République n'était pas favorable à l'application immédiate de ce processus, considérant que les élus n'étaient pas du tout formés pour exercer de nouvelles compétences. Il préconisait donc de longues années de formation avant de recourir à la décentralisation. A l'opposé, François Mitterrand de lui répondre « Mais Monsieur le Président, la fonction crée l'organe. Régionalisons et décentralisons et vous verrez qu'en une dizaine d'années, les élus vont s'améliorer sous la pression des votes des électeurs, qui vont rechercher des élus locaux compétents, et non pas idéologues, des responsables régionaux qui ont un comportement de chefs d'entreprise et de bâtisseurs et non un comportement de « fonctionnaires ». Progressivement, les électeurs élimineront les élus peu doués, corrompus, et incompetents au profit d'hommes de qualité, entrepreneurs, honnêtes et démocrates. » L'histoire de la Régionalisation/décentralisation a donné raison à François Mitterrand. Dans ce domaine, la fonction crée bien l'organe. L'apprentissage est nécessaire.

## **2 - Sept principes fondamentaux qui retracent les grandes tendances à l'œuvre dans tous les pays.**

Sept tendances méritent d'être mentionnées et me semblent nécessaires pour guider la mise en place de la Régionalisation/Décentralisation :

### **2-1- Trouver les territoires pertinents.**

Le Maroc, comme la France, est caractérisé, parce qu'il est centralisé et administré d'en haut, par une multiplicité de découpages : ce sont notamment les découpages administratifs et les circonscriptions électorales. Ces découpages administratifs et politiques sont très souvent arbitraires et distincts des « espaces vécus » par les citoyens. Comme le dit Henri Lefevre « l'espace en miettes ». Trop souvent, les Ministères, les Administrations et les Responsables politiques découpent des territoires sans tenir compte de l'avis des citoyens, de la géographie et de l'histoire. Or, un territoire ne se découpe pas comme un fromage ou un gâteau. Les territoires sont des « êtres vivants ». Très souvent les citoyens, dans leurs déplacements, privilégient les bassins de vie quotidienne, les bassins d'emploi et les grands bassins hydrologiques (comme la vallée du Rhône ou la plaine du Souss ou encore celle du Gharb). Les territoires pertinents ce sont les Bassins.

Une des premières actions à mener consiste donc, de toute évidence, **à mieux faire coïncider les espaces administratifs, les espaces politiques, les régions et les regroupements des communes avec les bassins naturels**. Cela est d'autant plus nécessaire pour pouvoir, demain, gérer collectivement l'eau qui va devenir un bien rare. En 1808, M. Pierre Alexandre d'Allent, grand géomètre, qui suivait Napoléon 1<sup>er</sup> dans ses conquêtes, a eu la très belle phrase suivante « *Un jour sans doute, la division du globe en bassins remplacera cette foule de démarcations territoriales diverses et variables chez tous les peuples et dans chaque Etat, et dont l'incohérence revêt le vice fondamental, celui de n'avoir point de base avec la nature* ». C'est dire, à titre d'exemple, que pour optimiser les espaces pertinents intercommunaux, il faut très souvent faire des études, faire appel à des experts et des géographes. On ne peut laisser les élus, les Walis et les Préfets effectuer seuls des découpages sans tenir compte des exigences géographiques, de l'histoire et du mode de vie des citoyens.

### **2-2- Associer les entrepreneurs à la production d'un environnement local et régional favorable à la production de richesses. Il faut mettre l'économique au cœur de la Régionalisation.**

Pendant longtemps, dans une économie relativement protégée et nationale, les Chefs d'Entreprises ont eu pour exigence de valoriser les économies d'échelle internes aux entreprises, c'est à dire d'améliorer sans cesse la productivité et les rendements.

Désormais, avec la compétition mondiale, qui est redoutable, les chefs d'entreprise sont contraints d'être exigeants sur les « économies externes », c'est-à-dire tout ce qui constitue l'environnement et améliore la compétitivité des entreprises dans un site donné (qualité de l'université et de la recherche, qualification de la main d'œuvre professionnelle, accessibilité, cohésion sociale, etc...). Or, ces « économies externes » sont largement produites par les Régions, les collectivités territoriales et

les élus. Les nouveaux élus régionaux et locaux les plus talentueux doivent devenir, à leur tour, de vrais chefs d'entreprise qui, à partir du prélèvement des impôts, sont tenus d'aménager des territoires attractifs et d'offrir une gamme étendue de services-supports aux activités économiques. Cela va de la qualité des routes et des réseaux (assainissement, énergie, haut débit...), au traitement des déchets, à l'offre de transport pour les salariés ou le fret, à la logistique, aux crèches interentreprises, aux centres de congrès ou parcs d'exposition et aux technopoles... mais aussi à la production d'événements culturels, sportifs ou autres qui constituent, comme chacun le sait, de plus en plus des occasions de mobiliser la communauté entrepreneuriale. Cette nouvelle exigence de l'économie, de la productivité externe a peut-être été trop longtemps négligée par le personnel administratif et politique, ce qui a certainement contribué à accroître la désindustrialisation de certains pays, dont notamment la France, et à une perte d'attractivité et de compétitivité.

A n'en point douter, les chefs d'entreprise marocains, comme en France, en Allemagne et dans les pays scandinaves, devraient voir leur rôle accru dans les choix ou les orientations des décisions concernant le devenir et l'attractivité de leur Région.

En somme la Région doit devenir le chef d'orchestre économique pour tout ce qui touche aux clusters, aux pôles de compétitivité à la recherche, afin de produire des régions économiques spécialisées dans un ou deux domaines.

### **2-3- Mettre en place des méthodes adaptées pour gérer l'espace qui est un bien collectif.**

Le dernier prix Nobel de l'Economie en 2009 a été décerné à Elinor Ostrom, Economiste américaine, pour ses travaux sur la gestion des « *biens collectifs* ». Cette théoricienne de l'économie explique clairement, qu'à côté des « biens privés » et des « biens publics », il existe des « biens collectifs » qui doivent être gérés par les usagers. Or, certains pays, dont la France, sont profondément handicapés dans la gestion des biens collectifs parce qu'ils ne raisonnent que d'une façon dichotomique public/privé (cf. les écoles privées et les écoles publiques, les hôpitaux privés et publics). Dans les pays scandinaves, la gestion des biens collectifs gérés par des associations, des mutuelles ou des coopératives, contribuent à 20 % du PIB. A l'évidence le territoire est un bien collectif. Il est produit par les élus, par les administrations, mais aussi par les Chefs d'entreprises, les usagers, les associations, les syndicats. En un mot nous allons assister, dans les prochaines années, à la montée en puissance des sociétés civiles qui vont vouloir s'immiscer dans la gestion des collectivités locales. Les premières prémices de cette évolution ont été données par les tenants de « *la démocratie participative* » complémentaire de « *la démocratie représentative* ».

Par ailleurs le développement des circuits courts (épargne, énergie, alimentation, eau, contrôle social des appellations d'origine) renforce la montée en puissance de la société civile.

En conclusion, il faut que la Régionalisation et la décentralisation « absorbent » les énergies positives qui émanent de la société civile dans sa volonté de participer à la gestion des biens collectifs (cours d'eau, dépollution, gestion publique du foncier, écoles, etc...).

### **2-4- Etablir une nécessaire péréquation financière entre les collectivités locales.**

Si on laisse la décentralisation et la Régionalisation sans aucune contrainte, les collectivités locales les plus riches vont s'enrichir très rapidement et les plus pauvres continuer à s'appauvrir. Il est donc absolument nécessaire d'établir une péréquation

financière. Comme en Allemagne, nous pourrions souhaiter pour le Maroc une double imposition : l'imposition sur le niveau de revenu et l'imposition sur la localisation (fiscalité horizontale). C'est ainsi qu'en Allemagne, deux médecins qui auront le même revenu, ne paieront pas le même impôt, selon la localisation dans un Land riche ou un Land pauvre. Or, dans la plupart des pays, il est facile de montrer que l'on est à contre sens de l'Aménagement du Territoire et que ce sont dans les collectivités locales les plus riches (Casablanca, Rabat) que les impôts locaux sont les plus bas et par contre dans les collectivités locales les plus pauvres que les impôts locaux sont le plus élevés. Cette exigence de péréquation financière est d'autant plus nécessaire au Maroc, comme en France, qu'il s'agit de sécuriser la solidarité nationale et d'assurer le maintien de l'Etat unitaire, limité aux fonctions régaliennes essentielles (défense, diplomatie, finance, sécurité...).

### **2-5- Laisser du temps au temps et commencer par la déconcentration.**

Dans la mesure où la Régionalisation/décentralisation est une vraie métamorphose, il faut laisser du temps au temps. Il faut proposer un système de transformation évolutif, accepter la différenciation et l'expérimentation. Quoiqu'il en soit, la déconcentration (administrative) est un préalable à la décentralisation (au profit des élus). Si un Etat centralisé voulait passer directement de la centralisation à la décentralisation, ce serait faire prendre au pays énormément de risques. On peut tout au plus accepter, pendant une période transitoire, « la cogestion régionale » entre l'administration d'Etat (le Wali) et le Président du Conseil régional élu démocratiquement (§3-2).

### **2-6- Eviter le système français de la double commande verticale.**

Jusqu'en 1981, la France centralisée avait une seule administration d'Etat, qui gérait les relations entre les Ministères, les collectivités territoriales et les citoyens. Puis, avec la décentralisation, l'Administration « s'est dédoublée » en administration d'Etat déconcentrée et en administration territoriale plus ou moins décentralisée. Cette double commande est caractérisée par le fait qu'en face du Préfet de Région, il existe le Président de Région et, qu'en face du Préfet de Département, il existe le Président du Conseil Général. Ce « face à face » entre l'administration d'Etat et l'administration territoriale est extrêmement onéreux et peu efficace par suite des doublons et de la concurrence dans les prises de décision. Pour transformer ce système inefficace de double commande, il existe deux possibilités :

- soit on réalise « un décalage » et l'administration d'Etat se réfugie au niveau interrégional et départemental pour laisser à l'administration territoriale une plus grande responsabilité au niveau régional et intercommunal.
- soit on préfère un système horizontal à la grecque et à l'allemande. Dans ce cas l'administration d'Etat se réfugie au niveau supérieur régional et interrégional et l'administration territoriale, avec les élus, prend l'entière possession du niveau des provinces, des agglomérations et des regroupements de communes. C'est ainsi par exemple qu'en Grèce, quand le Président du Conseil Général est élu (niveau départemental, province), il reçoit automatiquement les compétences du Préfet. En France, lorsque les maires sont élus, ils reçoivent des compétences d'Etat pour la sécurité et sont officiers d'Etat civil.

### **2-7- Sécuriser des ressources fiscales qui assurent, en partie, l'autonomie des Régions et des collectivités territoriales.**

Le mouvement de Régionalisation/décentralisation exige que les élus soient, en partie, responsables de la levée de l'impôt et des choix budgétaires. Dans tous les pays développés, les collectivités territoriales et notamment les Régions, perçoivent

un certain pourcentage, soit de la TVA, soit de l'impôt sur le revenu. Il n'y a pas de véritable Régionalisation s'il n'y a pas un certain degré d'autonomie financière.

\*  
\* \*

### **3 - Les trois grandes options pour le Maroc**

Il s'agit « d'encadrer » la Régionalisation pour qu'elle ne dégénère pas vers le « tribalisme régional » ni vers la dislocation de l'Etat central, comme actuellement en Belgique, et demeure peut-être en Espagne (?). Les Régions (§ 3-2) doivent être « encadrées » à la base par des communes regroupées en communautés de communes et/ou agglomération puissantes (§3-1) et en amont par les grandes orientations stratégiques de l'Etat central (§3-3).

Il ne s'agit pas d'esquisser les détails d'un quelconque texte de loi, mais de clarifier quelques points d'accord, qui devraient faire l'unanimité entre la majorité et l'opposition et de souligner quelques éléments de divergence. Je m'en tiendrai surtout à l'articulation entre les communes, l'intercommunalité, les provinces (départements) et les Régions. Que faut-il supprimer ? Avec qui faut-il imposer la coopération ?

#### **3-1- A la base il faut articuler les communes dans des intercommunalités cohérentes et pertinentes.**

Il faut assurer la montée en puissance du niveau local et mailler le territoire national par un maillage efficace d'intercommunalité et d'agglomérations. Sur ce point il y a un accord, semble-t-il, entre majorité et opposition. Dans le cas de la France, puisqu'on ne peut pas supprimer les 36.000 communes qui constituent un héritage auquel les Français tiennent. Il faut donc favoriser, voire imposer, l'intercommunalité ou la coopération intercommunale. La loi Chevènement de 1999 a bien lancé le processus. Si en moyenne les ensembles intercommunaux sont constitués par une quinzaine de communes, on doit aboutir à 2400 à 2500 unités de base dénommées communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et, pour les plus grandes unités, Métropoles. Les progrès accomplis sont déjà importants. En 2012-2014, toutes les communes seront dans des intercommunalités pertinentes.

Restent trois sujets auxquels tous les pays européens ont été confrontés :

- . Optimiser les découpages, c'est-à-dire faire en sorte que les découpages des intercommunalités coïncident avec les bassins de vie et les bassins d'emplois pour les agglomérations et coïncident avec les circonscriptions administratives électorales. Il y a là encore un effort de grande ampleur à accomplir avant 2012-2014.
- . Définir un mode d'élection directe des élus intercommunaux, dans le cadre communal, à partir d'un scrutin de type PLM (comme à Paris-Lyon-Marseille où les conseillers d'arrondissement figurant en tête des listes deviennent également conseillers municipaux). Il faudra à terme voir si le Président ou l'exécutif de l'intercommunalité ne devrait pas être élu directement au suffrage universel à l'échelle de toute l'agglomération (un peu comme le maire du Grand Londres) ou s'il doit demeurer l'émanation d'un Conseil intercommunal composé de représentants des communes.
- . Repenser la fiscalité locale. La France, notamment, vit une situation paradoxale où l'Etat contrôle la quasi-totalité des ressources fiscales en supprimant l'autonomie financière des collectivités locales et régionales. Or, dans le même temps les élus sont les producteurs d'économies externes. Ils produisent des territoires attractifs. Ils sont responsables de la formation professionnelle. En un mot ils deviennent très actifs dans le

domaine de l'économie. Voilà pourquoi comme en Espagne, il faudrait leur attribuer un pourcentage non négligeable (10 %) de la valeur ajoutée régionale produite.

Ainsi, dans la plupart des pays développés et décentralisés, la montée en puissance des Régions s'accompagne, simultanément, de la montée en puissance du regroupement des communes et de l'intercommunalité dans des ensembles pertinents, car recouvrant « les territoires vécus » fréquentés quotidiennement par les citoyens.

### **3-2- Définir la puissance et le rôle des Régions :**

Deux options doivent être tranchées :

#### **- Redécouper ou pas les Régions marocaines actuelles ? :**

\* Soit constituer des grandes régions (5 ou 9 ?), coïncidant avec les grands bassins hydrauliques, avec de puissantes compétences et notamment la capacité de moduler l'application des lois nationales. Faire le choix des grandes Régions peut conduire, à terme, au Fédéralisme. Or les Marocains, semblent attachés à l'Etat unitaire et à la Monarchie tout comme les Français à la République « une et indivisible » qui sont, à leurs yeux, les seules garantes de l'égalité des citoyens et de l'unité nationale. Voilà pourquoi, en France, l'évolution vers les grandes régions est toujours freinée. Un jour peut-être ?....

\* Soit garder, par prudence, les 16 Régions marocaines actuelles (et les 22 en France) sans accroître leur taille géographique, afin d'éviter la tentation fédéraliste. En France, ce choix des 22 Régions a été fait par la Droite comme par la Gauche, même si le récent projet de loi suggère des regroupements de Régions comme par exemple entre la Haute et la Basse Normandie.

Reste cependant à faciliter la coopération interrégionale dans les grands bassins fluviaux et à retrouver les régions, comme celles du bassin de Souss ou celle du bassin rhodanien ou du bassin aquitain pour faciliter les grands équipements d'infrastructures.

A défaut de redécouper les 16 Régions marocaines actuelles, il faudrait a minima que les grands espaces interrégionaux de coopération servent à l'Etat pour repenser les réseaux scientifiques d'excellence, les coopérations universitaires ou hospitalières, les pôles de compétitivité... Autant de sujets d'intérêt national qui imposent d'optimiser les moyens et d'atteindre des masses critiques.

#### **- Cogérer les Régions ou retarder la décentralisation ?**

Entre les années 1956 et 1981, la France a subi un très fort mouvement de déconcentration au profit des Préfets de Régions et de Départements. Puis de 1981 à nos jours, un mouvement irréversible, mais tâtonnant de décentralisation s'est opéré.

Pour le Maroc le choix stratégique est simple :

\* Soit déconcentrer puis dans quelques années décentraliser. Ce double processus risque d'être long et coûteux.

\* Soit accepter une forme transitoire de cogestion entre les Walis et les Présidents de Région, sachant qu'à terme, et le plus rapidement possible, les Conseils Régionaux récupéreront le plein pouvoir décisionnel et exécutif des Régions. Cette cogestion pourrait prendre la forme d'une double commande avec d'une part une Assemblée Régionale délibérative et décisionnelle et d'autre part un Exécutif régional contrôlé « temporairement » pour les Walis.

Que faire des 45 Provinces marocaines ? Le cas des Départements en France a été très significatif. Coïncés entre les Communautés urbaines, les Communautés



d'agglomérations et les Métropoles qui montent en puissance et entre les 22 Régions qui demeurent en l'état, il est normal de se poser la question sur le devenir des départements. En effet pour donner de la visibilité aux départements, il eut fallu les éloigner des Régions et donc constituer de grandes Régions. Tel n'est pas le cas. Que faire des Départements ? Sur cette question la Droite et la Gauche apportent des réponses très différentes. La Droite considère que le couple Région et Départements est un couple d'avenir. Voilà pourquoi la majorité propose de créer des Conseillers territoriaux communs aux Régions et Départements en espérant (?) en souhaitant (?) que la Région absorbe, à terme, les Départements. La Gauche, semble-t-il, souhaite associer les Départements à la proximité (personnes âgées, aide sociale...) et donc aux Communautés de Communes et aux Communautés d'Agglomérations.

Certes, quoiqu'il en soit, comme le disait élégamment Edouard Balladur, alors Premier Ministre « On va assister à l'évaporation progressive des départements ». Le débat doit vivre sur ce sujet mais ce qui semble évident c'est que peu de monde revendique les compétences primordiales des départements que sont leurs compétences sociales. Celles-ci consomment quasiment toutes leurs marges de manœuvre budgétaires et sont, pour l'essentiel, décidées au niveau national par l'Etat. Le département devient de plus en plus une échelle d'exécution et de mise en œuvre. La question de son statut de collectivité de plein exercice se posera à terme. Pourquoi ne pas le transformer en établissement public sous l'autorité, soit des agglomérations dans les espaces fortement urbanisés, soit sous l'autorité des régions dans les espaces de faible densité ?

D'autant plus que le département est aussi un cadre important de l'organisation de l'Etat. Le restera-t-il longtemps ? L'Etat tend aujourd'hui renforcer les préfetures de région pour faire face à la réduction de ses effectifs et pour se « muscler » face aux Présidents de Région. On peut s'interroger sur cette stratégie à long terme. Ne faudrait-il pas accepter de sortir des champs de compétences dévolus aux collectivités de plein exercice pour réduire les doublons et les chevauchements de compétences ? L'Etat devrait se recentrer sur son « cœur de métier » qui est, au niveau régional, celui de la protection civile, de la gestion des risques, de la veille sanitaire...

### **3-3- Les Grandes orientations stratégiques de l'Etat qui doivent s'imposer aux Régions**

L'Etat central possède cinq outils (outre la facilité et le droit des compétences), pour encadrer les éventuels débordements des Régions qui seraient « tentées » par la volonté croissante d'autonomie régionale jusqu'à la sécession/dislocation comme en Belgique ou en Espagne peut-être demain (?).

#### **- Rendre impératives les Directives d'Aménagement du Territoire.**

Routes, autoroutes, barrages, aéroports internationaux, hôpitaux, universités... tous ces grands investissements d'Etat doivent s'imposer aux Régions. Pour cela, il faut créer au Maroc - comme en France - une Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'action régionale (DATAR), qui soit rattachée directement au Premier Ministre et impose ses vues à chaque Ministère sectoriel. Car, si en effet, le Délégué ou le Ministre de l'Aménagement du Territoire est assimilé à un Ministre sectoriel, il n'aura aucune autorité.

Le Délégué de la Datar est, en France, Délégué du Premier Ministre, ce qui lui confère une réelle autorité. En cas de conflit entre le Délégué à la DATAR et un Ministre, le Premier Ministre convoque un CIAT - Comité International

d'Aménagement du Territoire – pour trancher le différent. Ainsi les Directives de la DATAR sont respectées par les Ministères qui les imposent aux Régions.

- **Faire de la « Prospective partagée » entre l'Etat et les Régions.** Travailler sur « Maroc 2030 » doit être un travail collectif entre le Commissariat du Plan, le Ministre de l'Aménagement du Territoire (la DATAR) et l'ensemble des Régions. Le pire serait que chaque Région ou chaque Ministère fasse ses propres prospective : « l'Avenir ne se prévoit pas, il se prépare » disait Saint-Exupéry. Il se prépare ensemble car l'avenir est un bien collectif.
- **Etablir des contrats pluriannuels de plans d'Etat/Régions.** Ces contrats de plan (7 ans) comportent tous les investissements que l'Etat, de son côté, et les Régions de l'autre s'engagent à réaliser seuls ou ensemble.
- **Créer un Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement des Territoires (IHEDAT).** Cet Institut – comme en France – a pour objectif d'assurer une convergence de vue entre les cadres de l'Etat, des Collectivité locales et ceux du secteur privé. Cet Institut réalise un brassage des Elites qui sont en priorité dans les Régions, les Ministères, les entreprises, les associations. Grâce à un système de stages, séminaires, voyages d'études, les élites sont mobilisées environ un mois sur les douze mois de l'année, soit trois jours par mois sur dix mois.
- **Faire du Sénat –réformé – la deuxième chambre, qui , comme en Allemagne, représente les Régions, les collectivités Territoriales et la Société Civile.** Le Général de Gaulle, par son referendum en 1969, avait voulu imposer à la France une réforme du Sénat, qui avait pour but d'associer le Sénat et le Comité économique et social, mais surtout faire du Sénat la deuxième Chambre représentant les Régions et les Collectivités Territoriales. Ce fut un échec. Ce travail est à reprendre en France, car plus on régionalise et plus les Régions doivent pouvoir s'exprimer au niveau national dans l'élaboration des lois.

#### 4 - Quelques propositions pour construire la Régionalisation au Maroc

Ce paragraphe constitue un résumé des propos précédents et vise à mettre en évidence quelques propositions, qui pourraient être utiles au Maroc :

- Eviter que chaque Ministère dans son travail de déconcentration découpe le territoire à sa façon. Les découpages et circonscriptions administratives (Académie, Equipement, Agriculture...) doivent être coordonnés.
- Créer une Commission nationale permanente pour réviser tous les découpages électoraux, administratifs, fonctionnels pour créer de l'Unité. Eviter « le tronçonnage » des Territoires.
- Faire des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (CESR) des Chambres efficaces pour la concertation avec les Chefs d'entreprises et la société civile au niveau régional.
- Mettre l'économie au cœur de la Régionalisation.
- Promouvoir « la démocratie participative » à côté de la « démocratie représentative ».
- Etablir une péréquation financière entre les Régions.
- Faciliter et encourager l'expérimentation et la différenciation régionale.
- Trouver la bonne articulation entre l'Administration d'Etat et l'Administration Territoriale, afin d'éviter les doublons et la concurrence.
- Garantir aux Régions des ressources stables, progressives et modernes (% de ma TVA ou des impôts sur le revenu)

- Regrouper les Communes de base (1700 au Maroc) dans des Communautés de Communes et des Communautés d'Agglomérations.
- Redécouper les frontières des Régions actuelles et aboutir à un nombre réduit correspondant aux neuf Bassins Versants Hydrauliques. La gestion de l'eau sera demain collective et stratégique. La Région du Souss est, de ce point de vue, une réussite.
- Penser l'évolution des Provinces (Départements) qui vont se trouver « prises en sandwich » entre des Régions et des Intercommunalités puissantes.
- Faire progresser simultanément la déconcentration et la décentralisation grâce à une formule de cogestion transitoire avec :

\* Un « Conseil Régional » élu, qui délibère et décide les orientations, sous l'autorité du Président de Région.

\* Un « Exécutif Régional » sorte de bureau exécutif dirigé par le Wali avec une équipe ramassée (15 à 20 personnes) composée de très hauts fonctionnaires experts en agriculture, finance, équipement, etc... capables de mobiliser tous les Ministères.

A terme, comme en Corse, les élus régionaux devraient contrôler tout à la fois le Conseil Régional et l'Exécutif Régional. La cogestion devrait être transitoire.

- Créer une DATAR - service du Premier Ministre - pour imposer les directives de l'Aménagement du Territoire.
- Faire de la « Prospective partagée » entre l'Etat et les Régions.
- Mettre en place des contrats pluriannuels de plan entre l'Etat (les Ministères) et les Régions.
- Réformer le Sénat pour en faire - comme en Allemagne - une deuxième Chambre dominée par les Régions.

\*

\* \*

Je vous remercie encore, Monsieur le Président, pour le plaisir que vous m'avez donné de travailler pour le Maroc, sur ces sujets qui m'ont toujours passionné.

Je formule pour vous et votre Commission tous mes vœux de plein succès et souhaite que vous ayez un grand courage, car le chemin sera long.

Je suis disponible et reste donc à votre entière disposition

Jean-Louis Guigou