

ASSOCIATION "MAROC DEVELOPPEMENT"

Le projet marocain de régionalisation: défis et perspectives
Paris 12 mars 2010

Quelle autonomie pour quelle région ?

*Michel Rousset,
Professeur et président honoraire de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble*

Le projet de régionalisation avancée annoncé par le Roi Mohammed VI depuis quelques années est entré depuis le discours du 3 janvier dernier dans sa phase de réalisation avec la mise en place de la Commission consultative de la régionalisation.

Evoquer les défis qu'elle devra surmonter et les perspectives qu'elle ouvre me conduit à reprendre les idées que j'ai développées depuis longtemps et de façon très rapprochée en divers lieux ces dernières années.

A l'université de Perpignan en février 2006, à Béni Mellal en octobre 2006 devant un auditoire rassemblant des cadres de la région et de la wilaya ainsi que des étudiants et des enseignants de la nouvelle université Moulay Slimane, à Oujda en novembre 2008 au cours d'un colloque organisé par l'Agence de développement de l'Oriental, à Grenoble enfin en octobre dernier dans une conférence consacrée à l'actualité de la démocratie locale dans le cadre de la semaine du Maroc en Isère.

Je dois dire de façon liminaire mon sentiment sur la régionalisation de 1997.

Sans doute n'est-elle pas parfaite; mais d'une part les textes sont évidemment perfectibles; et par ailleurs il ne faut pas se dissimuler que la pratique des institutions régionales a souffert de diverses insuffisances auxquelles il est également possible de remédier, qu'elles proviennent de l'Etat ou des responsables régionaux : absence de déconcentration, insuffisance des ressources financières, insuffisance de la compétence des élus régionaux, planification régionale irréaliste compte tenu des moyens disponibles etc.

Voilà pourquoi je pense que la régionalisation avancée devrait partir du schéma de 1997 en tenant compte des insuffisances que j'ai indiquées de façon à ne pas sombrer dans ce que j'ai appelé « l'utopie régionale » ou « l'abstraction régionale ». C'est donc en fonction de ce constat relatif à l'expérience de régionalisation acquise depuis 1997 et même 1971 que vais tenter de vous dire comment je vois les perspectives et les défis qui s'offrent à la nouvelle régionalisation avancée.

Mais avant d'aller plus loin, je pense qu'il faut préciser dans quel contexte ce projet de régionalisation avancée s'est en quelque sorte imposé.

Il faut en effet partir de la problématique née du projet de statut d'autonomie pour les provinces du Sud rendu public en avril 2007.

Ce projet repose sur une autonomie très poussée de la région du Sahara très proche du statut des autonomies régionales espagnoles.

La question posée par ce projet de statut est double.

En 2010 alors que les négociations avec le Polisario n'ont pratiquement pas avancé (je ne sais pas ce qui est sorti de la cinquième rencontre qui a eu lieu je crois les 11 et 12 février dernier) il devient difficile de laisser en suspens l'organisation de cette région; le Maroc ne doit pas être pris en otage par le Polisario ; il faut donc mettre en oeuvre ce statut.

Mais deuxième question : est-il concevable d'avoir un double statut: celui de 1997 pour les régions de droit commun qui relève d'une décentralisation limitée et un statut de très large autonomie pour les provinces du Sud ? La réponse est évidemment négative ; mais la difficulté vient de ce que l'autonomie très poussée pour le Sud se justifie par les nécessités du règlement du problème international posé depuis trente cinq ans par l'Algérie, par Polisario interposé, alors qu'une telle autonomie n'est pas nécessairement dictée par la situation des autres régions du Royaume.

En 2008 lors du discours du 6 novembre prononcé par le Roi à l'occasion du 33ème anniversaire de la Marche Verte celui ci envisageait << une régionalisation avancée **graduelle** englobant toutes les régions du Maroc avec à leur tête la région du Sahara marocain >>.

On peut penser que cela signifiait qu'il n'envisageait pas une transposition automatique et immédiate du projet de Statut d'autonomie à l'ensemble des régions.

Dans le discours du 3 janvier dernier le Souverain ne reprend pas ce terme, mais je pense que l'on peut découvrir si on lit à travers les lignes, des idées très proches de cette problématique d'une régionalisation avancée mais progressive.

Pour la Commission Consultative dont le terme de la mission vient d'ailleurs d'être repoussée à la fin de l'année, il s'agit de mettre au point << un modèle national de régionalisation >>, << un modèle maroco-marocain de régionalisation issu des spécificités de notre pays >> respectueux de << l'unité de l'Etat, de la Nation et du territoire >>. La régionalisation doit donc s'enraciner dans la singularité et la diversité du Maroc, diversité des espaces, des terroirs, des apports culturels en quoi se résume finalement ce que le Roi appelle << **l'identité nationale unique et singulière** >> du peuple marocain et du territoire du Royaume.

Or pour beaucoup cette spécificité et cette identité nationale s'opposent à une autonomie régionale trop poussée qui risquerait de mettre en péril l'unité nationale.

C'est le point de vue de certains partis politiques, c'est également le point de vue des auteurs du schéma national d'aménagement du territoire qui écrivent que << L'histoire du Maroc est incompatible avec un Etat fédéral que ce soit sa variante allemande ou espagnole... Le Maroc est un modèle en matière d'unité de l'Etat et du territoire. Les régions dont il est question ici ne relèvent pas d'une problématique d'autonomie mais plus simplement de décentralisation / déconcentration >> (SNAT, synthèse 2003 p.54). Une autonomie trop poussée ne correspond ni aux traditions, ni à l'histoire du Royaume, ni aux capacités de la société marocaine compte tenu des enseignements que l'on peut tirer du fonctionnement de la décentralisation.

Quoi qu'il en soit il faut incontestablement faire avancer la région en améliorant le statut régional actuel même si cette amélioration ne va pas encore jusqu'au décalque du projet de statut d'autonomie pour la région du Sud qui peut en somme rester en tête des régions comme un modèle que l'on pourra étendre plus tard à l'ensemble des régions en suivant une sorte de méthode expérimentale souvent utilisée d'ailleurs en matière d'innovation administrative.

Compte tenu de cette toile de fond je crois possible de me caler sur le discours de Sa Majesté Mohammed VI pour dire que la région devra présenter quatre caractéristiques fondamentales qui tracent les perspectives de la régionalisation et soulignent en même temps les défis qu'elle devra surmonter.

- 1) Elle devra être stable
- 2) Elle devra être démocratique
- 3) Elle devra être solidaire
- 4) Elle devra être efficace

1) La région doit être stable

La première exigence de cette stabilité c'est celle du cadre géographique de la région. La question du découpage régional est l'une des plus difficile à régler.

En effet le cadre géographique de la région a connu déjà deux formules.

En 1971 avec les sept régions destinées à la spatialisation du plan ; ce découpage avait été réalisé par une équipe pluridisciplinaire interministérielle de hauts fonctionnaires, le Groupe d'Etude de la Régionalisation (GER). En 1997 la conception de la région change; depuis 1992 la région est une collectivité locale dont le cadre géographique doit servir de support à un développement économique et politique ; le découpage réalisé également par une équipe pluridisciplinaire

(géographes, juristes, économistes, administrateurs) donne naissance à seize régions sur la base d'une définition de la loi et des critères qu'elle pose:

<<La région doit constituer un ensemble homogène et intégré. Elle doit répondre à un souci de cohésion des composantes territoriales de la région, compte tenu des potentialités et des spécificités économiques, sociales et humaines de ces composantes, de leur complémentarité et de leur contiguïté géographique>>.

Ces deux découpages ont été contestés.

Au premier découpage et indépendamment de la conception régionale à laquelle il correspondait, on a reproché les dimensions du territoire régional jugé trop vaste; certains ont même reproché - à tort d'ailleurs - de n'être que le décalque des régions du Protectorat qui étaient effectivement au nombre de sept mais découpées différemment.

Le découpage actuel fait l'objet de critiques de toutes sortes; les partis politiques ont tous présenté un projet de découpage ne reposant pas nécessairement sur des bases objectives; pour ma part je suis plus sensible aux critiques et aux propositions du Schéma National d'Aménagement du Territoire (Synthèse du SNAT, 2003) même si on lui reproche d'être "d'origine coloniale" (page 38) ce qui est curieux.

En tout cas je suis totalement d'accord avec l'opinion selon laquelle "le problème du découpage doit être posé sans délai"; ceci écrit en 2003 est a fortiori plus urgent en 2010. Je n'entrerai pas dans l'analyse des propositions du SNAT (page 47 et s.) car n'étant pas géographe cela ne relève pas de ma compétence.

En revanche je pense qu'il faut, une fois pour toute, stabiliser le cadre régional; un cadre fondé sur les complémentarités et les potentialités des espaces intra régionaux, "les exigences de l'efficacité économique, de l'équité sociale et du développement durable".

La stabilité du cadre régional est évidemment importante pour deux raisons fondamentales:

D'abord c'est à partir de ses caractéristiques qu'il sera possible d'identifier les perspectives de développement et d'élaborer un plan de développement régional à moyen et long terme.

Ensuite cette stabilisation est également essentielle car le cadre géographique régional est celui dans lequel vont se développer de très nombreuses relations entre les individus, les acteurs économiques, les organisations de la société civile, les institutions administratives, les formations politiques etc. ...qui constituent progressivement le tissu vivant de la région et qui peuvent peu à peu donner naissance à un sentiment d'appartenance à la région, à une conscience régionale.

Or la remise en cause du découpage régional constitue un non sens à ces deux points de vue car elle réduit à néant le début d'accoutumance des acteurs du développement régional au cadre dans lequel ils ont pris l'habitude de travailler et les relations qu'il ont pu tisser avec leurs partenaires naturels et les projets de développement qui ont pu être envisagés.

On ajoutera enfin que la stabilité du cadre régional s'impose aussi dans la mesure où la région doit permettre la représentation politique de la population régionale: la région doit être un cadre d'exercice de la démocratie.

2) Elle doit être démocratique

La région << doit permettre l'émergence souhaitée de conseils démocratiques >>: c'est la deuxième caractéristique que doit satisfaire la nouvelle région.

Cette exigence concerne certes les conseils mais aussi à mon avis l'exécutif régional. En clair cela signifie que le conseil doit procéder d'un suffrage universel direct. En effet si l'on veut que les assemblées régionales soient proches des citoyens il faut que ceux ci aient la possibilité de participer à la désignation des élus régionaux. Aujourd'hui avec le scrutin à deux, voire trois degrés, le lien entre les citoyens et les responsables régionaux n'a aucune réalité.

Par ailleurs le système électoral est peu transparent et favorise les manœuvres individuelles ou les ententes de clans au détriment du souhait des électeurs.

Enfin l'empilement des fonctions électives c'est à dire le cumul des mandats qu'engendre ce système est peu favorable à l'assiduité des conseillers régionaux alors que leurs responsabilités sont très importantes pour le bon fonctionnement de l'institution régionale.

Il est clair que le scrutin direct serait plus favorable à une véritable représentation politique de l'électorat et tout autant à la perception de la réalité régionale non seulement de la part des élus mais aussi des électeurs. C'est sans doute ainsi que l'on espérait, qu'avec le temps et la stabilité du cadre régional, se forme et se renforce, comme on l'a vu plus haut, un sentiment d'appartenance à une communauté, une sorte de conscience régionale. Il me semble qu'il y a là une condition fondamentale pour que le contenu de l'autonomie régionale s'identifie peu à peu à la démocratie régionale.

Mais l'exigence démocratique implique aussi que l'exécutif de la région soit l'émanation de l'expression de la volonté des électeurs. Le président du conseil régional doit naturellement être issu d'un scrutin du conseil; mais il doit aussi être détenteur de la totalité des prérogatives de l'exécutif. Naturellement cette réforme suppose une révision de la Constitution dont l'article 101-2° dispose que c'est le

représentant de l'Etat, en l'occurrence le Wali, qui exécute les délibérations des assemblées préfectorale, provinciale et régionale.

Il est en effet difficile d'imaginer que dans le cadre d'une avancée de la régionalisation l'exécutif régional ne puisse être autonome.

Cela ne veut pas dire que le Wali serait dépourvu de tout pouvoir d'action; mais désormais cela se bornerait à vérifier que les instances régionales respectent le cadre juridique de leur compétence; dans le cas contraire il lui appartiendrait de saisir les juridictions compétentes administratives, judiciaires ou financières.

Reste une question qui découle de cette transformation du mode d'élection des membres du conseil régional.

Dans le système actuel le conseil comporte outre les représentants des élus locaux, des membres qui sont élus par les chambres professionnelles et par les organisations syndicales. Peut-on les maintenir comme membres des Conseils ou doit on créer un organisme séparé comme cela est le cas dans le projet de statut d'autonomie pour les provinces du Sud sous la forme d'un conseil économique et social ? La question peut être débattue mais en tout état de cause les acteurs de la vie socio économique et même culturelle doivent pouvoir participer au fonctionnement de la région et à la prise des décisions qui concernent son avenir.

3) Elle doit être solidaire.

La régionalisation avancée ne doit pas se borner à un redéploiement des compétences entre l'Etat et les régions; elle doit favoriser l'exploitation optimale par chaque région de ses atouts et potentialités propres et cela << en corrélation avec des mécanismes efficaces de solidarité incarnant la complémentarité et la cohésion inter régionale dans un Maroc uni >>.

On se trouve ici en présence d'un problème que ne peut éviter le meilleur découpage possible; il y aura nécessairement des régions mieux dotées par la nature et par les efforts de développement entrepris depuis l'indépendance. Ce sont ces inégalités, ces déséquilibres auxquels il faut faire face.

Le problème n'a évidemment pas échappé aux auteurs de la charte régionale de 1997 comme à ceux du projet d'autonomie pour les provinces du Sud.

La loi du 30 novembre 2007 (Bull.Off.p.1261) relative à la fiscalité des collectivités locales attribue aux régions trois taxes respectivement sur les permis de chasse, sur les exploitations minières et sur les services portuaires. A cela s'ajoute un pourcentage de la TVA ainsi que 5% de la taxe des services communaux. Il est clair que ce n'est sûrement pas suffisant pour permettre à de nombreuses régions de financer leurs dépenses de fonctionnement et leurs investissements.

Dans le texte de 1997 un article 66-3° a prévu la création d'un fonds de péréquation et de développement régional alimenté par l'Etat et les régions disposant de ressources importantes de façon à contribuer au financement des dépenses de développement des régions confrontées à des insuffisances de leurs ressources. En réalité ce fonds n'a jamais été mis en place et il n'est mentionné que pour mémoire dans la loi de finances pour 2010 comme dans ses devancières.

De même l'article 13 du projet de statut d'autonomie pour les provinces du sud a prévu que la région recevrait "les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale".

Mais le problème soulevé doit impérativement recevoir une réponse pour que les régions les moins bien pourvues disposent d'un minimum de ressources pour faire face au financement de leur développement.

4) Elle doit être efficace

Le discours du Roi insiste à plusieurs reprises sur le fait que la responsabilité de la région doit être assurée par << des élites qualifiées et aptes à gérer au mieux les affaires de leurs régions respectives >> << dans le cadre d'une gouvernance territoriale efficace >> qui suppose << une déconcentration dont la mise en oeuvre effective est indispensable pour une régionalisation judicieuse >>.

Il s'agit là d'un leitmotiv que l'on retrouve dans la plupart des interventions du Roi concernant l'administration territoriale ces dernières années.

Mais cette gouvernance territoriale recouvre deux questions majeures, mis à part la question des élites qui relève de la formation des hommes mais aussi de la formation que doivent assurer les partis politiques.

Il y a la question des moyens administratifs et techniques mis à la disposition des régions pour exercer leurs compétences ainsi que l'épineuse question de la déconcentration.

-La création des régions, que ce soit en 1971 ou en 1997, n'a jamais été envisagée comme la création d'un quatrième niveau d'administration. La région est plutôt un centre de réflexion sur les possibilités d'un développement régional intégré et de mise en oeuvre des projets permettant de le concrétiser en coopération éventuellement avec l'Etat ou avec d'autres collectivités régionales ou infra régionales.

C'est pourquoi la loi de 1997 a seulement prévu le recrutement d'un nombre limité de collaborateurs des autorités régionales chargés d'études ou chargés de mission détachés de l'administration; il n'y a donc pas d'administration régionale; l'article 50 du texte prévoit que le président peut en cas de besoin faire appel aux services de

l'Etat établis dans la région par l'intermédiaire du Wali; en outre le Wali exécutif de la région dispose de ses propres services.

Aujourd'hui si l'on veut accroître l'autonomie régionale il faudra peut être aller plus loin et accepter la formation d'une administration plus étoffée.

Mais cette question se recoupe avec celle des compétences. Actuellement les compétences régionales propres sont très étendues puisqu'elles permettent au Conseil régional de " régler par ses délibérations les affaires de la région et, à cet effet, de décider des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement social, économique et culturel". Cette compétence générale est développée dans l'article 7 de la loi. Par ailleurs l'Etat peut transférer aux régions des compétences dans le domaine social, sanitaire, éducatif, culturel et l'on peut ajouter à cela d'autres domaines par exemple celui de l'équipement de la région; dans ce cas il sera normal de transférer non seulement les crédits correspondant mais aussi les services administratifs et les personnels en charge de ces activités.

En tous cas il ne faut pas perdre de vue que la région avancée doit fonctionner dans le respect du principe d'économie de moyens d'une part et d'autre part qu'elle ne doit pas aboutir à un alourdissement des structures, à la complexification des circuits administratifs et finalement à la création d'une bureaucratie régionale s'ajoutant à la bureaucratie d'Etat.

-La déconcentration constitue sans aucun doute un élément essentiel de la régionalisation pour la simple raison que le développement du territoire ne dépend pas seulement des régions mais aussi de l'Etat, alors même que la coopération des instances régionales élues et des représentants de l'Etat est dans beaucoup de cas un impératif. Mais pour que cette coopération soit possible il faut que les autorités de la région se trouvent en présence de représentants de l'Etat qui ne soient pas seulement des représentants protocolaires. Ceux ci doivent pouvoir décider et disposer des crédits nécessaires à la mise en œuvre des décisions. Cela implique une déconcentration effective des pouvoirs juridiques et la régionalisation des crédits. On peut penser à une régionalisation du budget de l'Etat qui aurait comme corollaire le transfert à un ordonnateur unique l'engagement de ces crédits régionalisés ; cet ordonnateur devrait être le représentant de l'Etat c'est à dire le Wali. Il s'agirait d'une avancée considérable dans le domaine de la déconcentration.

Il me reste pour terminer à évoquer un problème important qui est celui du contrôle de la région et qui a été déjà abordé à propos du transfert des prérogatives de l'exécutif au président élu de la région

Il n'est pas concevable que l'Etat abandonne tout droit de regard sur les conditions de fonctionnement de la nouvelle région. L'expérience que l'on a du fonctionnement des collectivités locales milite en faveur du maintien d'un contrôle; celui ci doit être

respectueux de l'autonomie régionale ; et il peut l'être s'il est exercé par des autorités indépendantes telles les juridictions administratives et financières . Celles ci pourraient être saisies par le représentant de l'Etat en cas de méconnaissance par les instances régionales des règles qui s'imposent à elles dans le but de faire respecter la légalité et la régularité financière.

Le rôle de la Cour des comptes et des Cours régionales des comptes est à cet égard tout à fait important car il déborde le simple contrôle de régularité financière et peut s'étendre aussi sur les modalités de gestion des collectivités locales.

On peut aussi imaginer la mise en place d'un observatoire de la régionalisation qui suivrait les conditions de gestion des nouvelles régions afin d'éclairer les autorités régionales et celles de l'Etat sur les dysfonctionnements éventuels afin de les aider à y remédier.