

La décentralisation au Maroc : Perspectives et défis

[Decentralization in Morocco : Perspectives and Challenges]

Almahdi Koraich and Moustapha Hamzaoui

Department of Economics,
Faculty of law and economics, Abdelmalek Essaadi University,
Tangier, Morocco

Copyright © 2018 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: The aim of this paper is to examine the context of the decentralization in Morocco, its evolution, the objectives and the finalities of this process, as well as the modalities and rules of administrative division. In addition, it analyzes the impact of decentralization on public and fiscal policies, and on economic growth. A detailed analysis of local finances and the role of each administrative level is presented. This analysis shows that Morocco has to ignore the regional identity during the administrative division, which will provoke conflicts and social risks. For local finances, transfers of resources to local authorities remain low. In terms of sharing tax resources, there is a lack of harmony, communication and information sharing between the different levels and the state. Our contribution will focus on the issues of administrative division, spatial optimum, regional balance, good governance, autonomy and regional taxation, as well as the division of powers. This paper also attempts to analyze the constraints and assess the potential of the regions. Finally, it seems that the speed of application of the process is slow.

KEYWORDS: Region, disparities, advanced regionalization, territorial development.

RESUME: Ce papier examine le contexte de la décentralisation au Maroc, son évolution, les objectifs et finalités de ce processus, ainsi que, les modalités et règles de découpage administratif. De plus, il analyse l'impact de la décentralisation sur les politiques publiques et fiscales, et sur la croissance économique. On présentant une analyse précise des finances locale et du rôle de chaque échelon administratif. Il ressort de cette analyse que le Maroc à ignorer l'identité régionale lors du découpage administratif, ce qui va provoquer des conflits et risques sociaux. Pour les finances locales, les transferts des ressources aux collectivités territoriales restent faibles, En termes de partage de ressources fiscales, on note un manque d'harmonie, de communication et de partage d'information entre les différents échelons et l'état. Notre contribution sera centre sur les questions de découpage administratif, d'optimum spatial, d'équilibre régional, de la bonne gouvernance, d'autonomie et fiscalité régionale, ainsi que la répartition des compétences. Ce papier tente aussi à analyser les contraintes et d'évaluer les potentialités des régions. Enfin, il semble que la vitesse d'application du processus est lente.

MOTS-CLEFS: Région, disparités, régionalisation avancée, développement territorial.

1 INTRODUCTION

Au Maroc, les discours du Roi Mohammed VI sont devenus au cours des deux dernières décennies une référence pour les acteurs politiques et sociaux, la dynamique de tout changement et le noyau autour duquel se construit le consensus sur les politiques, Le Roi a citer plusieurs réformes dans ces discours (la réforme du système judiciaire, l'établissement d'une nouvelle charte sociale [1] par laquelle le Roi visait à consolider la bonne gouvernance, définie comme « la clé de la démocratie et du développement » et la modernisation de l'État).

La vitesse d'application du processus de décentralisation au Maroc est lente (idem pour chaque réforme), et se développe progressivement (continuellement), par contre, d'autres pays, ont réalisés plus rapidement le processus et avec une pression politique. En outre, Pour que le processus en question soit efficace, le Maroc a besoin des structures locales à la hauteur des nouvelles exigences et responsabilités qui leur sont assignées par la réforme.

Dans le cas contraire, si les capacités et les structures locales ne sont pas à la hauteur des nouvelles exigences et responsabilités qui leur sont assignées par la réforme, cela peut accentuer les inégalités interrégionales en matière de croissance économique, de développement humain et d'accès au service de base, ce qui entraîne une détérioration de la qualité de vie de la population, d'où la nécessité d'identifier les régions qui ont un retard socio-économique et de disposer d'un outil pour le suivi et l'évaluation de l'état du développement régionale. A cet effet la construction d'un indicateur synthétique couvrant la plupart des volets socio-économique est nécessaire pour révéler les inégalités interrégionales qui existent.

Le papier est divisé en trois parties :

La première partie illustre les objectifs et finalités du processus de la régionalisation avancée, la deuxième partie fournit un aperçu général du processus de la décentralisation au Maroc, La deuxième section illustre les objectifs et finalités de processus en question, règles et modalités de découpage administratif. La dernière section est consacrée à la finance locale.

2 OBJECTIFS ET FINALITÉS DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE :

Selon le premier article de la nouvelle constitution de 2011 « l'organisation du royaume est décentralisée, elle est fondée sur une régionalisation avancée » [2].

La régionalisation avancée [3] est un nouveau processus dynamique à travers lequel le Maroc tente à s'adapter à une nouvelle situation, dont le but de revoir les relations qui existe entre l'état et les pouvoirs centraux et locaux; c'est un instrument efficace pour gérer la répartition interne du pouvoir parmi les élites locales. Ce processus contribue à la valorisation des potentialités et des ressources propres à chaque région. Elle favorise l'élaboration des grands projets et la mobilisation des différents acteurs locaux. Ces grands projets contribueront à la promotion de la croissance à l'échelle régionale et le renforcement d'une cohésion spatiale afin d'atténuer les inégalités entre les régions et assurer leurs attractivités.

Parmi les objectifs de la régionalisation avancée au Maroc on trouve:

La modernisation des rouages de l'état , la mobilisation et la synergie entre les différents acteurs¹ dans le but d'atténuer les risques politiques, sociaux et culturels ; réduire les dépenses de l'Etat par la diminution des provinces, les agences de développement et d'autres institutions inutiles ; encourager l'esprit d'initiative et de créativité chez les citoyennes et les citoyens et chez leurs élus ; Promouvoir la proximité et instaurer l'inter-sectorialité des collectivités territoriales, afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique ; Contribuer à la progression du processus de la décentralisation dans ses dimensions politico-administratifs, économiques, sociales, culturel et environnementale , et à l'élaboration d'un environnement démocratique, participatif, favorable à la bonne gouvernance, à la responsabilisation des fonctionnaires de l'Etat, des organismes et des responsables élus à tous les niveaux et de mettre en avant la participation et l'implication de la population dans les affaires régionales ce qui contribue à la stabilité politique, économique et administratives ; Suivre la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : '*La territorialisation de la dimension genre au niveau des plans de développement*', par l'encouragement de l'équité genre en matière d'accès des femmes aux fonctions électives et de gestion en région et la participation des citoyens, de la société civile et du secteur privé au débat public dans leurs contributions aux affaires régionales et à la bonne conduite de ces affaires ; Renforcement de la compétitivité économique et assurer le développement régional ; Répondre aux exigences de l'Union européenne imposées au Maroc dans le cadre de la politique européenne de voisinage, du plan d'action UE-Maroc 2007-2013 et des accords sur le statut avancé ; Fournir un cadre politique dans lequel le Plan d'autonomie marocain pourrait être crédible et admissible [4], aider de nouvelles élites à émerger et remplacer les dirigeants traditionnels [5].

¹ Tous les discours royaux sont disponibles en ligne à <http://www.map.ma/fr/> (consulté le 18 septembre 2017).

3 RÈGLES ET MODALITÉS DE DÉCOUPAGE

3.1 HISTORIQUE DE LA REGIONALISATION AVANCEE AU MAROC

Pour mieux situer la régionalisation dans son contexte historique et politique, on va présenter une petite histoire de la tradition régionale du Maroc, ce processus est passé par de grandes étapes (voir figure ci-dessous).

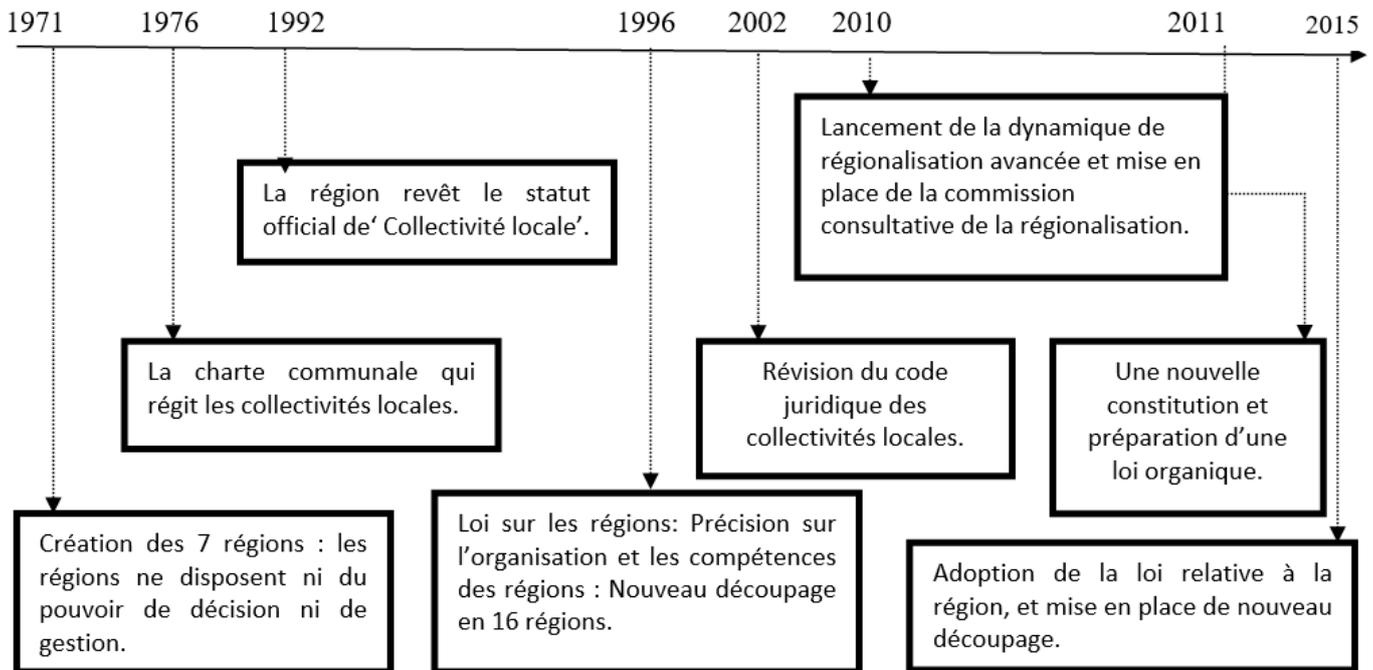


Fig. 1. Processus de la régionalisation au Maroc

En 1970, Les pouvoirs publics ont manifesté pour la première fois un intérêt pour la région, en 1971, les pouvoirs publics ont mis en place sept régions (les régions du Sud, du Tensift, du Centre, du Nord-ouest, du Centre-nord, Oriental et du Centre-sud), durant cette période, la régionalisation est adoptée en tant qu'instrument de développement économique et social.

En 1976, une charte communale qui régit les collectivités locales est désormais un cadre approprié pour la planification du développement. L'organisation communale confère au Conseil communal (élu au suffrage universel direct) la latitude de « définir le plan de développement économique et social de la commune conformément aux orientations et objectifs du plan national » [6].

La charte communale a attribué aux communes de larges prérogatives dans la gestion des affaires locales, dont le but d'améliorer le bien-être de la population local et d'initier les bases du développement du territoire.

En 1992, Le Roi voulait marquer le dépassement de la région de 1971 et souhaitait une région institutionnelle à pouvoir délibératif, la régionalisation a été réellement mis à l'épreuve par la création des collectivités locales.

L'accession de la région au statut de collectivité territoriale remonte à la révision constitutionnelle de 1992, mais la déclinaison législative de cette consécration n'est intervenue qu'en 1997².

En 1997, un découpage du territoire national³ a été dicté par des enjeux autres que ceux du développement régional ; ce qui a fait qu'on s'est retrouvé avec des régions plus influentes économiquement et humainement que d'autres et avec des déséquilibres qui empêchent la naissance de vrais pôles de développement régional.

² Voir loi 47-96 relative à l'organisation de la région

³ Dahir et décret du 17 Aout 1997 ont tracé le découpage du territoire national en 16 régions

Après avoir été promulguée dans le cadre du dahir du 16 juin 1971 portant création des régions économiques, la régionalisation a été réellement mise à l'épreuve par la création des collectivités locales à partir de 1992.

Les deux processus de régionalisation de 1992 et 1997 ont montré que la politique régionale marocaine était caractérisée par la déconcentration plutôt que la décentralisation du pouvoir, en raison du transfert limité de compétences et de ressources humaines et financières de l'État central vers les régions.

En 2010, on constate le lancement de la dynamique de la régionalisation avancée par la nomination de la commission consultative de la régionalisation chargée d'élaborer une conception générale d'un modèle marocain de régionalisation avancée, un processus qui a abouti à doter la région du statut de collectivité locale autonome. La constitutionnalisation de la régionalisation dans la constitution de 2011 et dernièrement le passage du découpage en 16 régions à 12 régions en 2015 et l'adoption de la loi relative à la région en 2015.

Actuellement, le Maroc comprend 12 régions, 75 provinces, 1503 communes pour un pays d'une superficie de 710 850 km et une population de 35 millions d'habitants (Annuaire statistique du Maroc, 2017).

Tableau 1. Distribution des collectivités territoriales selon le nouveau découpage administratif

Région	Nombre de province/préfecture	Nombre de communes	Surface (%)
R1 : Oued Ed-Dahab-Dakhla	2	13	18.41
R2 : Laâyoune - Sakia El Hamra	4	20	19.7
R3 : Guelmim - Oued Noun	4	53	6.49
R4 : Souss - Massa	6	175	7.57
R5 : Draa-Tafilalet	5	109	18.59
R6 : Marrakech – Safi	8	251	5.5
R7 : Grand Casablanca	9	153	2.74
R8 : Béni Mellal-Khenifra	6	164	5.77
R9 : Rabat - Salé – Kenitra	7	114	2.56
R10 : Fès – Meknès	9	194	5.64
R11 : Oriental et Rif	8	147	5.1
R12 : Tanger-Tétouan- Hoceima	7	110	1.93
Total :	75	1503	100

L'établissement du projet de la régionalisation avancée a été assis sur l'application de règles techniques telles que 'l'efficacité, l'accumulation sur l'existant, l'homogénéité, la fonctionnalité, l'accessibilité et la proximité, la proportionnalité et l'équilibre[7]'.

Le principe de l'efficacité : concerne la taille (superficie, population) et le nombre de régions à mettre en place. Chacune de celles-ci doit avoir une taille suffisante pour avoir une supériorité par rapport aux autres collectivités locales, en termes de compétences de planification, de coordination et d'animation à l'échelle régionale.

Les deux autres règles complémentaires qui ont guidé le projet de découpage sont l'accessibilité et la proximité :

- La notion d'accessibilité traduit la distance kilométrique entre deux entités (200 à 250 Kms) c'est-à-dire, la durée du trajet (deux à trois heures) et le coût du déplacement.
- La notion de proximité renvoie à une distance relationnelle, la région est un lieu d'identification et un cadre d'implication des acteurs locaux où les citoyens partagent un minimum de repères communs et perçoivent, globalement, un tel espace régional comme pertinent.

Quant aux deux autres règles de la proportionnalité et de l'équilibre, leur importance provient du fait qu'elles questionnent la pertinence et la validité d'une préoccupation fréquente, celle de devoir établir « un équilibre » hypothétique entre les régions pour éviter le risque de voir les grandes régions qui dominent voire écrasent les petites.

A noter que l'identité régionale (c'est-à-dire la conscience régionale d'une population et l'identité d'une région) a été ignorée lors du découpage administratif, pourtant, l'identité régionale est un élément clé pour construire des régions sociopolitiques saine [8]. Ce concept est très utile car il reflète les relations multidimensionnelles entre les individus et la société [9], et il joue un rôle dans le discours public de la régionalisation, les acteurs peuvent créer, maintenir et reconfigurer une «réalité» régionale qui oriente également leur vie.

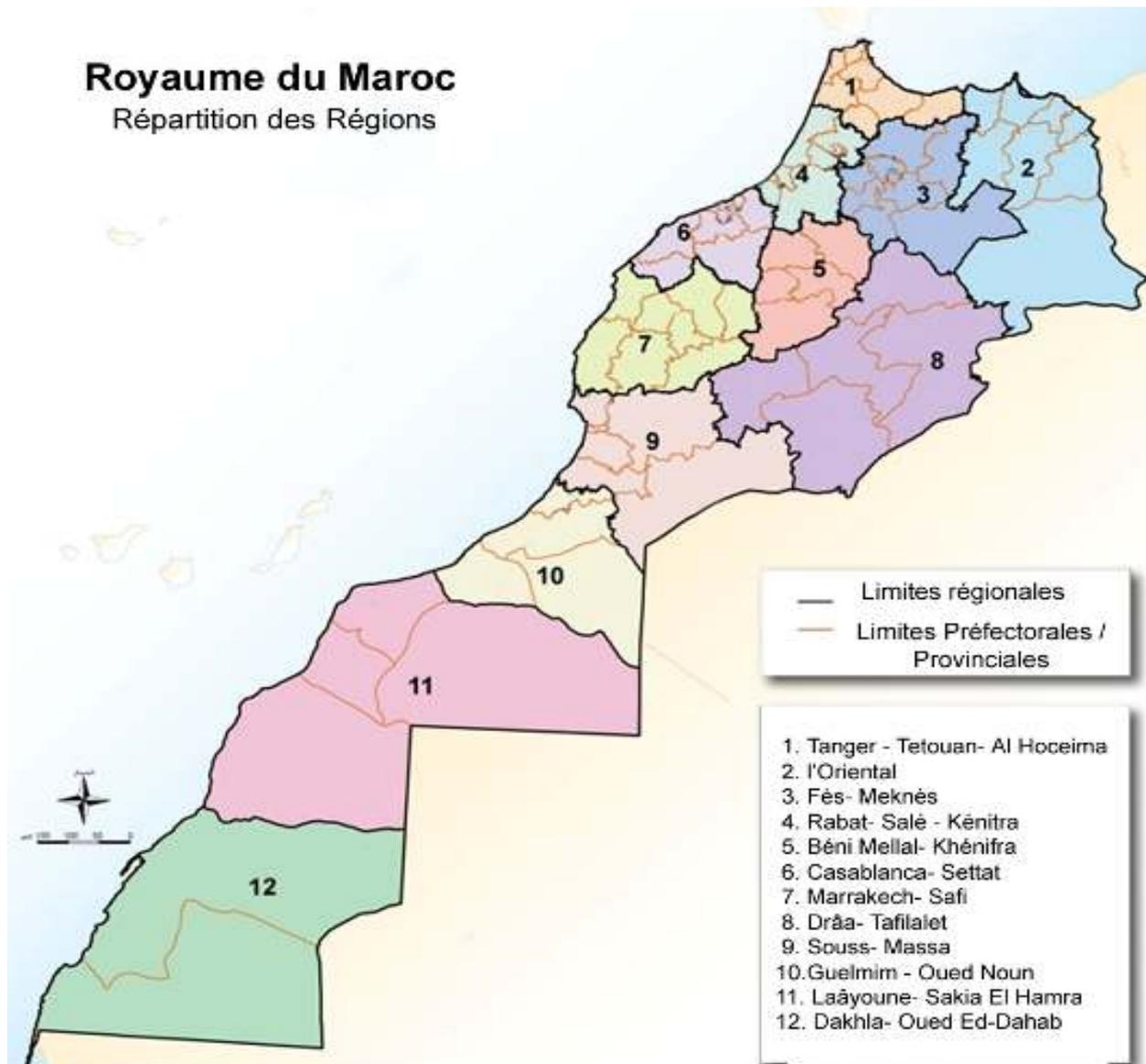


Fig. 2. Répartition des collectivités territoriales selon le nouveau découpage administratif (2015)

3.2 DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES HUMAINES

Le renforcement des capacités administratives et le développement des compétences à tous les échelons administratifs sont primordiales pour le processus de la décentralisation. En effet, L'amélioration du capital humain englobe toutes les actions et mesures de renforcement de capacité, de formation, de perfectionnement et de valorisation de la performance des ressources humaines qui assurent une responsabilité de direction ou de gestion au niveau territorial, surtout au niveau communal.

Le rôle des personnels des collectivités territoriales et des élus locaux dans le processus de la régionalisation avancée est très important, le développement des compétences humaines en terme quantitative et qualitative, doit être mené à l'échelle régionale dans le but d'améliorer l'articulation entre les actions de renforcement des compétences déployées sur le terrain et les nécessités réelles du développement économique et social. Vu que, la région dispose du recul nécessaire pour identifier les exigences requises en termes de capacités et de savoir-faire, afin de mettre en œuvre les politiques en question.

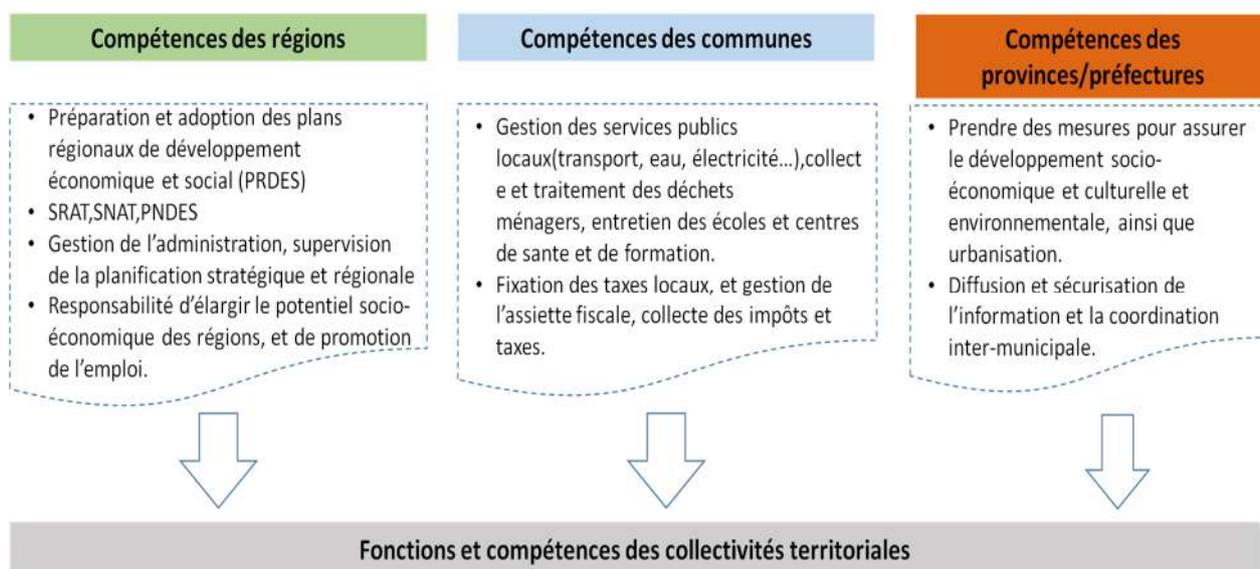


Fig. 3. Fonctions et compétences des collectivités territoriales

4 LE SYSTÈME FISCALE MAROCAIN

Le système fiscal marocain reste largement centralisé, ainsi que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales reste limitée (La DGI perçoivent une partie importante des impôts locaux).

Tableau 2. Gestion des taxes par types de collectivité territoriale

Communes	Province/préfecture	Région
- Taxe de séjour, la taxe sur les services communaux, le permis d'exploitation, taxe sur les terrains et sur les opérations de construction, taxe sur les boissons	- Taxes sur les véhicules	- Taxe sur les licences de chasse
- Taxe sur le transport public	- Taxes sur les permis de conduire	- Taxe sur l'exploitation minière.
- Taxe sur l'extraction des carrières et des produits minéraux.	- Taxe sur la vente des produits forestiers.	- Taxe sur les services portuaires.

L'allocation des transferts de la TVA se sont basé sur des critères quantitatifs (effort fiscal, capacité de mobilisation fiscale, partie forfaitaire), et sur la nature de la commune (urbaine ou rurale).

Ces critères diffère selon la nature de la collectivité territoriales (commune, préfecture /province ou région)

Le budget des préfectures et provinces dépend du gouvernement central, il est composé de 95% de transferts de TVA.

Pour les régions, ils ne reçoivent aucun transfert de TVA, par contre, et selon le dahir n 1-07-21 de décembre 2007, les régions perçoivent 1% de l'IS et 1% de l'IR, ces transferts représente 60% des recettes fiscales locales de la région.

Les collectivités territoriales peuvent avoir accès aux prêts de la FEC (Fonds d'équipement communal), selon des critères bien définie :

- Avoir des ressources humaines, matérielles et organisationnelles pour la mise en œuvre du projet,
- Un ratio d'endettement qui ne dépasse pas 40%,
- Générer des excédents futurs capables de couvrir l'ensemble du service de la dette,
- Une contribution minimale de 20% du coût de projet.

A noter que quelques programmes peuvent être financé à 100% par la FEC, tels que :

- Programme d'approvisionnement en eau pour la population rural
- Programme national de construction de routes rurales
- Programme de réhabilitation et d'amélioration des écoles dans les zones rurales et périurbaines.

5 CONCLUSION

La création des régions homogènes et efficaces, vivant en harmonie avec d'autres régions, dans un ensemble national solide, démocratique et solidaire est l'une des contraintes prises lors du découpage administratif.

La question de compétences des élus régionaux est un défi à résoudre, d'où la nécessité d'une formation durable des élus, et des ressources financières propres, qui sont essentielles pour déterminer la portée de la régionalisation avancée. Les régions doivent être dotées de ressources humaines en termes de qualité et de quantité appropriées pour garantir l'efficacité et l'efficacité de leurs actions.

Les politiques doivent être efficaces et axées sur des résultats performantes, au lieu sur la simple exécution des travaux ou tâches. En parallèle, Les collectivités doivent veiller à réduire leurs charges de fonctionnement et à optimiser les moyens publics engagés, à travers l'intercommunalité pour plus d'efficacité.

RECOMMANDATION

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'état sur les dysfonctionnements éventuels afin de les aider à y remédier.

PERSPECTIVE

La nécessité de dresser une cartographie des régions pour discerner les défaillances et les inégalités qui freinent le développement des régions. De plus, construire un indicateur synthétique de développement régional dans le but de classer les régions suivant leur niveau de développement.

REFERENCES

- [1] Le premier article de la constitution Marocaine de 2011. Page 4.
[Online] Available: <http://www.maroc.ma/fr/content/constitution-0> (consulté le 9 septembre 2017).
- [2] Régionalisation avancée.
[Online] Available: http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/EXPERTS_ETRANGERS/EE_USSG_01.pdf (consulté le 9 septembre 2017).
- [3] Discours du roi du 3 janvier 2010. [Online] Available: <http://www.map.ma/fr/> (consulté le 18 septembre 2017).
- [4] Kristina Kausch, Morocco's 'Advanced Status': Model or Muddle?, FRIDE Policy Brief, 43 (2010).
[Online] Available: http://www.fride.org/download/PB43_Morocco_advance_status_ENG_mar10.pdf (consulté le 25 Septembre 2016)
- [5] Bouabid, A. , & Iraki, A. (2015). Maroc: Tensions centralisatrices. In M. Harb & S. Atallah (Eds.), Local governments and public goods: Assessing decentralization in the Arab world (pp. 47-90). Beirut: The Lebanese Center for Policy Studies (LCPS).
- [6] Dahir du 30 septembre 1976
- [7] RRA, Book I, 32 (2011).
[Online] Available: http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/EXPERTS_ETRANGERS/EE_USSG_01.pdf (consulté le 9 septembre 2017).
- [8] Anssi Paasi, (2002) Place and region: regional worlds and words, *Progress in Human Geography*, **26**, 6, (802).
- [9] Anssi Paasi, (1986). The Institutionalization of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia*. 164. 105-146. 10. 11143/9052.