

Organisation territoriale au Maroc et enjeux managériaux du modèle de la régionalisation avancée

Territorial organisation in Morocco and managerial challenges of the advanced regionalisation model

TARIQ Mohamed

Doctorant

École Nationale de Commerce et de Gestion

Université Ibn Tofaïl – Maroc

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations

CHERQAOUI Mariam

Enseignant chercheur

École Nationale de Commerce et de Gestion

Université Ibn Tofaïl – Maroc

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations

Date de soumission : 28/04/2026

Date d'acceptation : 08/06/2026

Pour citer cet article :

TARIQ. M. & CHERQAOUI. M. (2026) « Organisation territoriale au Maroc et enjeux managériaux du modèle de la régionalisation avancée », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 7 : Numéro 6 » pp : 134-155.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons

Attribution License 4.0 International License



Résumé

Aujourd'hui, le territoire réside au cœur des priorités de développement économique et social, et les politiques publiques en font l'objet en vue de l'amélioration des capacités des espaces infranationaux. A cet égard, le nouvel arsenal juridique régissant l'organisation territoriale du Maroc a connu de nouvelles dispositions qu'il s'avère judicieux de mettre en exergue pour mieux assimiler la contribution des diverses structures de l'Etat au renforcement des règles de la bonne gouvernance conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur.

Dans ce contexte, l'intérêt de ce papier est de donner un aperçu sur les enjeux en termes de gouvernance de l'organisation territoriale du Maroc, et ce, à travers un processus exploratoire théorique fondé sur l'analyse des textes juridiques. De surcroît, les enjeux managériaux qui accompagnent le processus de la régionalisation avancée ont été exposés afin d'engager quelques enseignements et motifs de l'adoption d'une approche de pilotage et de contrôle de la performance territoriale.

Mots clés : Organisation territoriale ; décentralisation ; collectivités territoriales ; contrôle.

Abstract

Today, territory is at the heart of economic and social development priorities, and public policies focus on it with a view to improving the capacities of subnational areas. In this regard, the new legal framework governing Morocco's territorial organization has seen the introduction of new provisions that are worth highlighting in order to better understand the contribution of the various state structures to strengthening the rules of good governance in accordance with the constitutional provisions in force.

In this context, the purpose of this paper is to provide an overview of the challenges in terms of governance of Morocco's territorial organization through a theoretical exploratory process based on the analysis of legal texts. In addition, the managerial challenges accompanying the advanced regionalization process have been outlined in order to draw some lessons and reasons for adopting an approach to steering and monitoring territorial performance.

Keywords : Territorial organisation; decentralisation; local authorities; control.

Introduction

Les États unitaires adoptent une organisation soit centralisatrice ou décentralisatrice. Ces deux modes désignent la nature des liens entre l'État central et les entités de droit public jouissant de la personnalité morale et ayant en charge un certain domaine d'action. Dans ce sens, la décentralisation territoriale retrace les relations entre l'État et les collectivités locales. Dans un sens moins employé, la décentralisation fonctionnelle ou technique désigne les relations entre l'État et les établissements publics (Le Clainche, 2022).

La décentralisation constitue un système d'administration qui permet à un service public ou une collectivité humaine, dans le respect de la légalité, d'administrer leurs affaires par eux-mêmes. La décentralisation territoriale permet d'administrer le territoire avec plus de proximité et de consolider la légitimité politique en confiant la gestion des affaires locales aux élus locaux avec la participation des citoyens à ce processus. Ces entités, qui sont dirigées par des élus, jouissent de compétences qui leur sont dévolues, de la personnalité juridique et de certaine autonomie financière (Kada, 2014).

Les dernières années ont confirmé la décentralisation comme étant un acte de transformation des structures des États ; les expériences en la matière sont multiples. La concrétisation de ces expériences démontre qu'il s'agit de politiques qui dépendent des spécificités de chaque pays. C'est ainsi qu'à partir des années 1970, plusieurs pays européens ont procédé à la mise en place du processus de décentralisation et de modification de leurs modèles d'organisation administrative de façon simultanée (Kada, 2010).

Au Maroc, à l'aube de son indépendance en 1956, le processus de décentralisation a traversé une multitude d'étapes. En 1960, le Maroc a mis en place le dahir relatif à l'organisation communale ; la constitution de 1962 a consolidé ce processus en définissant les préfectures, les provinces et les collectivités urbaines et rurales comme étant des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité morale ; le dahir de 1971 a fait l'apparition de la notion de la région, et suite à ce texte le royaume a été divisé en sept régions dont le rôle était la réalisation du développement économique (Jafari & El Moujaddidi, 2016). Par la suite, on a assisté à une première émancipation des communes suite à l'adoption de la charte communale de 1976, suivie de plusieurs réformes législatives et constitutionnelles accompagnées d'une panoplie de tentatives en vue d'émerger les niveaux intermédiaires entre lesdites communes et l'État. En 1992, la nouvelle constitution a consacré la région comme collectivité locale suivie par l'adoption de la première loi sur les régions en 1996, qui précise l'organisation et les compétences des régions ainsi que l'encadrement du découpage en 16 régions.

En 2007, le Maroc a procédé à la mise en place d'un système de régionalisation avancée sur tout le territoire national dans le contexte de sa réflexion globale sur un découpage territorial qui permet d'accorder à ses provinces du sud plus d'autonomie. Une régionalisation qui sera consolidée dans la constitution de 2011 qui définit trois types de collectivités territoriales que sont les régions, les préfectures et provinces et les communes. Les régions ainsi que les préfectures et provinces constituent l'intermédiaire entre l'état central et la commune, cette dernière représente la collectivité de proximité.

Aujourd'hui, le territoire réside au cœur des priorités du développement économique et social, et les politiques publiques en font l'objet à travers l'amélioration des capacités des espaces infranationaux. Les réformes institutionnelles et législatives concomitantes ont favorisé l'essor des échelons territoriaux en leur attribuant de nombreuses compétences et en consolidant la portée du processus de décentralisation.

À cet égard, le nouvel arsenal juridique régissant l'organisation territoriale du Maroc a connu de nouvelles dispositions qu'il s'avère judicieux de mettre en exergue pour mieux assimiler les structures de l'État ainsi que leur organisation et leur contribution au renforcement des règles de la bonne gouvernance relative aux dispositions constitutionnelles en vigueur.

Ce papier constitue une réflexion sur les réformes et la modernisation de l'organisation territoriale du Maroc, ainsi que la contribution de ces efforts à l'instauration d'une bonne gouvernance. La problématique étudiée est la suivante : comment a évolué l'organisation territoriale au Maroc depuis la période précoloniale jusqu'à nos jours ? Et quels sont les enjeux managériaux qui en résultent ?

La démarche adoptée dans ce sens est fondée sur un processus exploratoire basé sur l'analyse des textes juridiques qui régissent l'organisation territoriale du pays mais aussi une mise en perspective du modèle de la régionalisation en vigueur en vue d'en tirer les principaux enjeux managériaux.

Le papier traite d'abord les définitions des notions de territoire et de décentralisation, puis aborde le processus de la recomposition territoriale au Maroc, et enfin analyse le rôle socio-économique de la région et les enjeux managériaux du modèle de la régionalisation avancée.

1. Définitions des notions de territoire et de décentralisation « Revue de littérature »

1.1. De la notion de territoire à celle des collectivités territoriales

De nos jours, la notion de territoire est au centre des défis sociaux ; les différents acteurs économiques, politiques et institutionnels doivent les adopter dans le cadre de la réflexion sur leurs stratégies de développement.

Selon Zimmermann (2008), le territoire, du point de vue économique, émerge quand il y a conjonction entre proximité géographique (dimension spatiale) et proximité organisée (dimension de coordination des agents et des activités économiques).

Les territoires « pertinents », qui sont les espaces géographiques qui accueillent cette conjonction, supposent une certaine homogénéité des distributions spatiales de structures, d'équipements ou de population.

Du point de vue politique, le territoire est une catégorie de l'action publique et un objet de politiques publiques. En fait, l'utilisation du mot territoire dans le cadre de ces politiques sous-entend une certaine cohésion et une certaine unité pour la mise en œuvre des politiques de développement territorial (Douillet, 2002).

En géographie, le concept de territoire renvoie à un système complexe et évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part (Moine, 2006).

D'un point de vue anthropologique, Godelier (2010) indique qu'un territoire est un ensemble d'éléments de la nature (des terres, des fleuves, des montagnes, des lacs, éventuellement une mer) qui offrent à des groupes humains un certain nombre de ressources pour vivre et se développer.

Au Maroc, même si la réglementation des territoires date des années 1960, ce n'est qu'à partir de 2011 que le cadre juridique et législatif confirme le rôle des collectivités territoriales en tant que partenaire à part entière du processus de développement. Ainsi, la réforme de la loi suprême entamée en 2011 a profondément modifié la constitution de 1996. Dans ce sens, le titre IX de la constitution de 2011 a été consacré entièrement aux collectivités territoriales.

De plus la constitution adoptée en 2011 prévoit pour la première fois des lois organiques pour l'encadrement des collectivités territoriales.

Dans le même ordre d'idées, l'une des nouveautés majeures de la nouvelle loi constitutionnelle se manifeste en l'utilisation pour la première fois du terme « collectivités territoriales » en remplacement du terme « collectivités locales » utilisé dans les versions antérieures. Cette mutation terminologique est également constatée en France depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Ce changement terminologique favorise le territoire et le place au cœur de la définition et de l'action des collectivités (Verpeaux & Janicot, 2021).

1.2. De la notion de décentralisation au modèle de la régionalisation avancée

Même les réflexions les plus anciennes sur le sujet de décentralisation n'ont jamais prétendu l'épuisement d'un tel sujet aussi controversé et complexe.

Roig (1966) souligne que les diverses définitions employées couvrent le phénomène général de la répartition ou de la distribution des pouvoirs et compétences entre le niveau central et les organes non-centraux ou périphériques. La décentralisation étant avant tout la reconnaissance par l'État de l'existence juridique des collectivités dotées de la personnalité juridique et auxquelles est accordée une autonomie organique et fonctionnelle qui traduit la volonté de l'État de limiter l'étendue de son pouvoir (Rousset & Garagnon, 2017).

Il faut dire qu'au cours de ces dernières années, on a assisté à une forte remise en cause de plusieurs modèles de régulation étatiques et centralisés, suite aux phénomènes d'affaiblissement institutionnel, économique et financier de certains États.

La domination du courant néo-libéral au sein des organismes internationaux a également poussé ces derniers à concourir à la mise en place des programmes d'ajustement structurel et à la réorganisation des administrations et des pouvoirs au profit des collectivités publiques infranationales. Dans le même ordre d'idées, les différents processus de décentralisation ornent un modèle de gouvernance qui s'efforce d'apporter, par les critiques reprochées à la centralisation qualifiée d'inefficace, les bienfaits d'un système décentralisé fort par sa proximité, sa pertinence, ainsi que sa rapidité et flexibilité en matière décisionnelle (Dubresson & Fauré, 2005).

Au Maroc, la décentralisation constitue un mode d'aménagement et de distribution des compétences entre l'État et les collectivités décentralisées. Dès l'aube de l'indépendance, les pouvoirs marocains ont annoncé la volonté d'entamer une démarche de décentralisation progressive en commençant par la base qui est l'échelon de proximité afin de permettre aux populations la gestion des affaires qui leurs sont propres. Il s'agit dans ce sens des communes qui seront par la suite la consécration et la consolidation de la démocratie locale, tandis que certains auteurs concluaient l'existence de la décentralisation à travers l'autonomie dont jouissaient les groupes tribaux même avant le protectorat (Zanane, 2014).

La succession de constitutions adoptées au Maroc depuis l'indépendance (1962-1970-1972-1992-1996) désignent les administrations locales sous des dénominations qui se réfèrent à une forme de liberté, et c'est ainsi qu'on trouve dans ces textes constitutionnels les termes symboliques de gestion démocratique et de collectivités locales qui sont préférés à l'expression de « décentralisation ».

C'est la nouvelle loi constitutionnelle de 2011 qui a parlé explicitement de décentralisation. De plus, l'organisation territoriale décentralisée du Royaume est devenue indissociable de la régionalisation avancée comme l'annonce l'alinéa 4 de l'article premier de la constitution de 2011 : « L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée ». Désormais, ces éléments constituent un nouvel essor pour le processus de consécration de la décentralisation, mais également pour l'émancipation des collectivités décentralisées à travers l'engagement d'un processus de déconcentration ayant pour objet le réaménagement des rapports entre l'administration centrale et les échelons territoriaux en vue d'une meilleure rationalisation de l'exercice des compétences de l'État. La constitution marocaine de 2011 a doté la région d'une place de choix faisant ainsi émerger un nouveau modèle régional basé sur des espaces régionaux complémentaires et harmonieux.

2. L'organisation territoriale au Maroc : un processus dynamique du régional au communal

2.1. Les régions

Le découpage du territoire du pays en régions constitue le pas structurant pour l'atteinte des objectifs politiques et socio-économiques de développement. Ainsi, le découpage régional du Maroc a connu des phases marquantes, commençant par la période coloniale de 1933, ensuite le découpage de 1971, de 1997 et finalement celui de 2015 avec l'avènement du chantier de la régionalisation avancée.

Selon Troin (2010), la période coloniale a connu un découpage régional naturel et simplifié basé sur le critère physique et géographique, ce qui a donné six portions physiques du territoire marocain fondées sur les éléments géographiques, topographiques et spatiaux. Chacune des dénominations de ces régions était significative et en relation avec les spécificités de la région¹.

Cette division restait valide jusqu'à 1948, où elle a connu une légère modification avec une subdivision poussée des chaînes atlasiques et du Maroc central. Ainsi, la dimension régionale reste grossière et relève plus de l'exploration et des préoccupations stratégiques que de la simple reconnaissance de régions géographiques basées sur la dimension spatiale (Célérier, 1948).

¹ Il s'agit des régions suivantes : La région du Nord : elle englobe le Rif et les rivages de la Méditerranée ; la région du bassin du Sebou : désigne l'espace parcouru par le fleuve de Sebou en plus de ses affluents ; La meseta marocaine ou Maroc Central, plateaux du môle central ; Les chaînes de l'Atlas : désigne la barrière montagneuse relative à l'ensemble de ces chaînes ; Le Maroc oriental : large espace de confins prolongé jusqu'à l'Algérie ; Le Maroc saharien : englobe le grand Sud du pays.

Dans le cadre de l'édification d'un État moderne, le dahir du 16 juin 1971 portant création des régions économiques est venu pour la consécration du rôle de la région et marier les atouts naturels et les spécificités géographiques et spatiales avec les exigences de la démocratie locale et de la décentralisation. Cette réforme marque l'arrivé de la notion de la région dans le projet de l'organisation territoriale du pays qui compte ainsi 7 régions.

Selon Boujrouf & Giraut (2000), le système régional de 1971 était en correspondance avec la planification contenue dans le plan quinquennal de développement socio-économique (1968-1972), et reposait sur des régions économiques construites autour des grandes villes².

La région-collectivité locale a été instituée en 1997 avec l'avènement de la loi relative à l'organisation de la région³, et ce, après la révision constitutionnelle de 1992 et 1996. Cette loi précitée peut être considérée comme l'acte d'émergence de la régionalisation politique et institutionnelle dans son modèle actuel suite à la réforme et le découpage régional du pays en 16 régions⁴. D'après Troin (2010), l'organisation régionale de 1997 constituait un véritable découpage du pays en entités infranationales dotées de pouvoir et d'autonomie de gestion.

La régionalisation adoptée dans les années 90 a mis en exergue les identités collectives et tribales des entités régionales, alors qu'elle n'a pas apporté de remède aux mutations que connaît le pays. Dans ce sens, la tutelle radicale de l'État sur les régions en plus de l'insuffisance des moyens financiers alloués aux régions ont nécessité une nouvelle réforme.

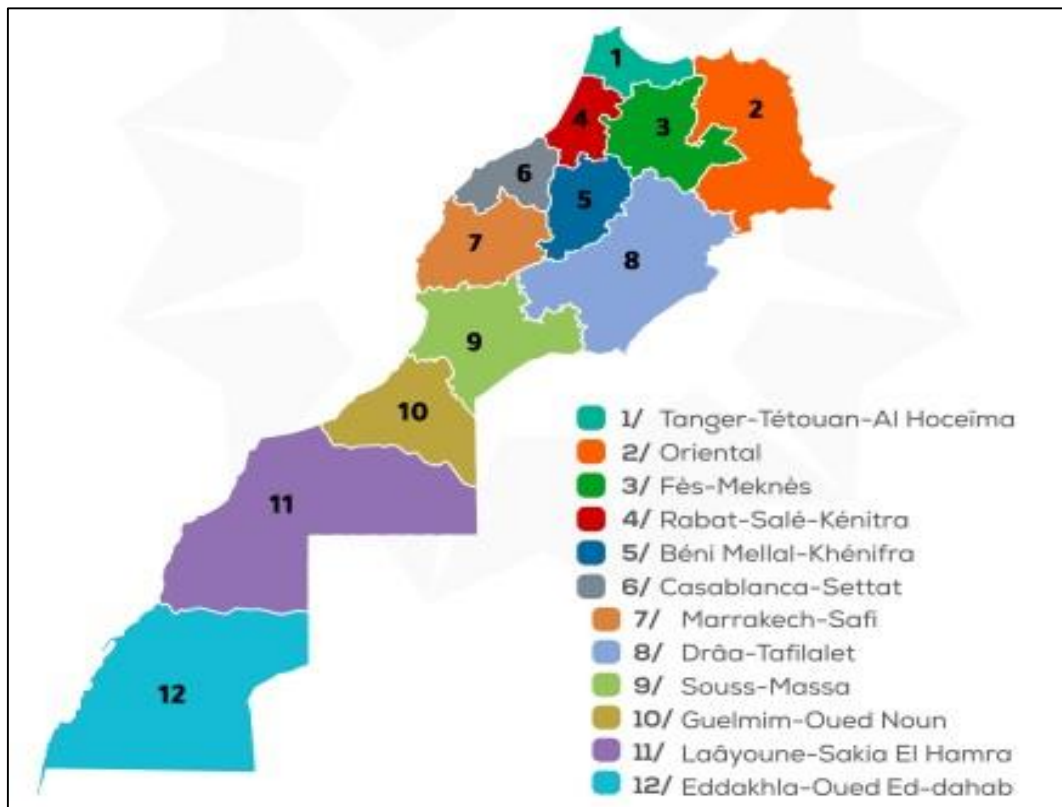
La redynamisation du processus de la régionalisation en 2010 par la nomination de la commission consultative de la régionalisation pour prévoir une conception d'un modèle de régionalisation avancée a constitué une étape importante qui a doté la région du statut de collectivité territoriale autonome via l'adoption de la loi relative à la région en 2015. Cette commission a débouché également sur le passage du découpage à 12 régions actuellement en vigueur (Cf. figure 1).

² Il s'agit des régions suivantes : Le Sud ; Le Tensift ; Le Centre ; Le Nord-Ouest ; Le Centre-Nord ; L'Oriental ; Le Centre-Sud.

³ Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région

⁴ Ce découpage comptait ainsi les régions suivantes : Oued Eddahab-Lagouira ; Lâayoune-Boujdour-Sakia Al Hamra ; Guelmim-Essemara ; Souss-Massa-Drâa ; Gharb-Chrarda-Bni Hssen ; Chaouia-Ouardigha ; Marrakech-Tensift-Al Haouz ; L'Oriental ; Grand Casablanca ; Rabat-Salé-Zemmour-Zaer ; Doukkala-Abda ; Tadla-Azilal ; Meknès-Tafilalet ; Fès-Boulmane ; Taza-Al Hoceima-Taounate ; Tanger-Tétouan.

Figure N°1 : Carte des douze régions du Maroc



Source : (Le Portail National des Collectivités Territoriales, 2025)

2.2. Les préfectures et provinces

Les préfectures et les provinces constituent des subdivisions territoriales intermédiaires situées entre la région et la commune, elles représentent un échelon important de l'administration de proximité. Il s'agit des institutions qui représentent des subdivisions qui sont à la fois déconcentrées et décentralisées. Ceci peut être expliqué par le fait que l'instauration des préfectures et provinces est motivée par l'enjeu de proximité vis-à-vis des administrés et d'intégration de la population dans la gestion des affaires locales, mais également et principalement dans le souci d'avoir le contrôle territorialement direct sur les populations (Boudahrain, 1994).

Avant son indépendance, le territoire marocain était principalement structuré dans le cadre des régions, alors que depuis 1956, lesdites régions ont été remplacées par des subdivisions territoriales inférieures appelées préfectures et provinces. Ces entités avaient pour mission de servir de cadre général à l'action de l'ensemble des administrations de l'État, mais ceci a donné naissance à un nombre de préfectures et provinces plus élevé que le nombre des précédentes régions, ce qui a posé le problème de l'implantation des services extérieurs de l'État auprès de ces nouvelles circonscriptions. L'absence de correspondance entre le

découpage en province et préfecture d'une part et les entités d'action des autres services extérieurs d'autre part a poussé à la promulgation d'une circulaire du premier ministre⁵ qui disposait l'harmonisation des circonscriptions des administrations avec le découpage provincial (Rousset & Garagnon, 2017).

La constitution de 1962 a institué pour la première fois les préfectures et provinces en tant que collectivités locales. Dans ce sens, l'article 93 de la constitution précitée disposait que : «les collectivités locales du Royaume sont les préfectures, les provinces et les communes. Elles sont créées par la loi».

Selon Troin (2010), le découpage en territoires administratifs adopté en 1956 a été affiné par un maillage en provinces et préfectures plus serré et plus fin avec le privilège d'un recentrage autour de chefs-lieux de chaque zone. Mais en 1989, les subdivisions provinciales ont été encore découpées et les provinces et préfectures sont de plus en plus homogènes en superficie pour refléter mieux les réalités locales.

En 1997, la refonte de l'organisation administrative par la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région⁶ a consacré un découpage du territoire du pays en 44 provinces et 24 préfectures. D'un autre côté, la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales⁷ a modifié les principes et dispositions régissant ces dernières. Dans ce sens, les nouvelles règles qui régissent les conseils de ces entités ont tendance à s'aligner sur celles régissant les communes. Et aux termes du décret⁸ du 10 septembre 2003, le royaume comptait 49 provinces et 12 préfectures en plus des 5 préfectures du grand Casablanca.

L'article 138 de la constitution du 29 juillet 2011 appuie la logique décentralisatrice en faveur de toutes les collectivités territoriales et dispose que : «Les présidents des conseils régionaux et les présidents des autres collectivités territoriales exécutent les délibérations et décisions de ces conseils ». Finalement, et avec l'avènement du décret du 20 février 2015⁹, le Maroc se trouve doté d'un nouveau découpage en provinces et préfectures, et compte désormais 13 préfectures et 62 provinces.

⁵ Circulaire du premier ministre du 25 février 1964, B.O n° 2681 du 13 Mars 1964.

⁶ Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, B.O n° 4470 du 03 avril 1997.

⁷ Dahir n° 1-02-269 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, B.O n° 5058 du 21 novembre 2002.

⁸ Décret n° 2-03-527 du 10 septembre 2003 modifiant et complétant le dahir n° 1-59-351 du 2 décembre 1959 relatif à la division administrative du Royaume, B.O n° 5144 du 18 septembre 2003.

⁹ Décret n° 2-15-40 du 20 février 2015 fixant le nombre des régions, leurs dénominations leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent, B.O n° 6340 du 05 mars 2015.

2.3. Les communes

L'organisation territoriale du Maroc précolonial se caractérisait par l'existence d'un mode de régulation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. L'aménagement et le fonctionnement de ces pouvoirs locaux constitue une modalité de libre administration et d'autonomie locale. Ainsi, « la Jemaâ », qui représentait le pouvoir local à l'époque précoloniale, jouait le rôle d'organe de délibération et jouissait d'une certaine autonomie administrative exprimée par la reconnaissance du pouvoir central de certaines compétences en faveur de cette entité locale. À l'ère coloniale, le fonctionnement des institutions locales a connu un changement profond et les autorités étrangères ont misé sur l'importance de ces structures locales pour maintenir et consolider le contrôle et le pouvoir central sur les périphéries (Goehrs, 2015).

Le premier découpage communal du Maroc après l'indépendance est apparu avec le décret du 2 décembre 1959 créant et énumérant les communes urbaines et rurales du Royaume¹⁰. À cette époque, le pays comportait 801 communes (28 municipalités, 38 centres autonomes et 735 communes rurales). Ce premier découpage a rendu la commune comme entité économique et sociale en faveur de l'édifice administratif du pays, ainsi que la subdivision a été faite de nature à dépasser les seules critères ethniques et tribaux.

L'adoption de la charte communale de 1976 a marqué un tournant majeur dans l'histoire de la décentralisation au Maroc et constitue l'émergence du transfert des compétences au profit des communes. Ladite charte a souligné l'élargissement des compétences des conseils communaux et l'organisation des ressources des communes ainsi que l'apport de celles-ci pour le développement local.

Le découpage communal de 1959 a été révisé en vertu du décret¹¹ du 30 juin 1992 et le nombre de communes est passé de 801 communes en 1959 à 859 communes en 1984 pour atteindre 1.544 communes en 1992 (246 municipalités et 1.298 communes rurales). Cette révision avait pour objectif la proximité vis-à-vis des citoyens, la distribution géographique et spatiale des infrastructures et des équipements, la promotion du développement local et l'éradication des disparités de développement entre les milieux urbains et ruraux.

À partir de 2002, l'action de réforme et de consolidation de l'autonomie communale est passée à une vitesse supérieure et la charte communale de 2002 a tenu de soutenir le statut

¹⁰ Décret n° 2-59-1834 du 1^{er} jourmada II 1379 (2 décembre 1959) créant et énumérant les communes urbaines et rurales du Royaume, B.O n° 2458 du 04 décembre 1959.

¹¹ Décret n° 2.92.468 du 28 hijra 1412 (30 juin 1992) fixant la liste des communes urbaines et rurales du Royaume ainsi que le nombre de conseillers à élire dans chaque commune, B.O n° 4157 du 1^{er} juillet 1992.

communal et a transféré davantage une liste de compétences au profit de la commune. La loi¹² du 18 février 2009 a porté le nombre de communes à 1503 dont 221 communes urbaines et 1282 communes rurales. Cette loi a porté également renforcement à l'essence de la charte précitée et a allégé l'emprise du pouvoir de tutelle sur les communes et les a dotées d'un statut juridique moderne qui renforce la gouvernance territoriale (Saint-Prot, et al., 2010).

La constitution de 2011 a auguré des nouveautés en faveur de la gouvernance locale pour la promotion et la consécration de l'autonomie communale et a donné un soubassement juridique fort et un coup de fouet au processus de la décentralisation (Goehrs, 2015).

3. Centralité de la région dans le développement socio-économique du Maroc et enjeux managériaux du modèle de la régionalisation avancée

3.1. Le développement socio-économique régional : niveau et disparités

La région, qui est un échelon du découpage territorial du pays qui se trouve à mi-chemin entre l'État et les autres entités territoriales, constitue un espace territorial pertinent qui permet d'instaurer et piloter des stratégies structurantes de développement économique et social.

D'ailleurs, la loi organique de 2015 relative aux régions dispose que les régions détiennent des compétences relatives à la promotion du développement intégré notamment à travers l'amélioration de l'attractivité de la région, le renforcement de la compétitivité de la région sur le plan économique, la valorisation et la préservation des ressources naturelles, l'encouragement de l'entreprise et des activités génératrices de richesse et d'emploi et l'amélioration de la gestion des ressources humaines¹³.

Selon Depret et al (2010), la stratégie de la régionalisation constitue un outil de soutien au développement économique et à l'innovation en prenant en compte les spécificités du contexte local. Dans ce sens, le territoire régional est perçu comme un espace spatial pertinent favorisé pour asseoir et dynamiser l'innovation et la modernisation. En effet, cette approche montre que le niveau régional est le lieu de naissance et de déploiement des politiques d'innovation et de développement local.

Selon les recommandations contenues dans le rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental (2016), le développement axé sur la région peut être déployé selon trois phases complémentaires. Il s'agit dans un premier temps d'œuvrer pour hisser les indicateurs

¹² Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n°17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, B.O n° 5714 du 05 mars 2009.

¹³ Article 80 de loi organique 111.14 relative aux régions.

de développement humain des régions qui marquent un retard par rapport à la moyenne nationale. Ensuite, il faut indexer les indicateurs précités sur ceux reconnus au niveau universel. Et enfin, l'édification des régions en tant que véritables pôles de développement économique et de compétitivité.

Attar Boulaich (2024) a mené une étude analytique sur la régionalisation avancée au Maroc et les inégalités persistantes à ce propos. Ainsi, sur la base des indicateurs humains et économiques, l'étude précitée a conclu que le pays a enregistré un certain progrès au niveau des infrastructures, de la santé et de l'éducation. Toutefois, des disparités importantes subsistent entre les régions ou même à l'intérieur de ces régions. D'ailleurs, trois régions sur douze occupent 43,5% de la production nationale avec une concentration de 72% de la production industrielle nationale au niveau des régions de Casablanca-Settat (23,4%), Rabat-Salé-Kénitra (11,6%) et Tanger-Tétouan-Al Hoceima (8,5%). Dans le même ordre d'idées, ladite étude a catégorisé la vocation des régions marocaines selon trois groupes.

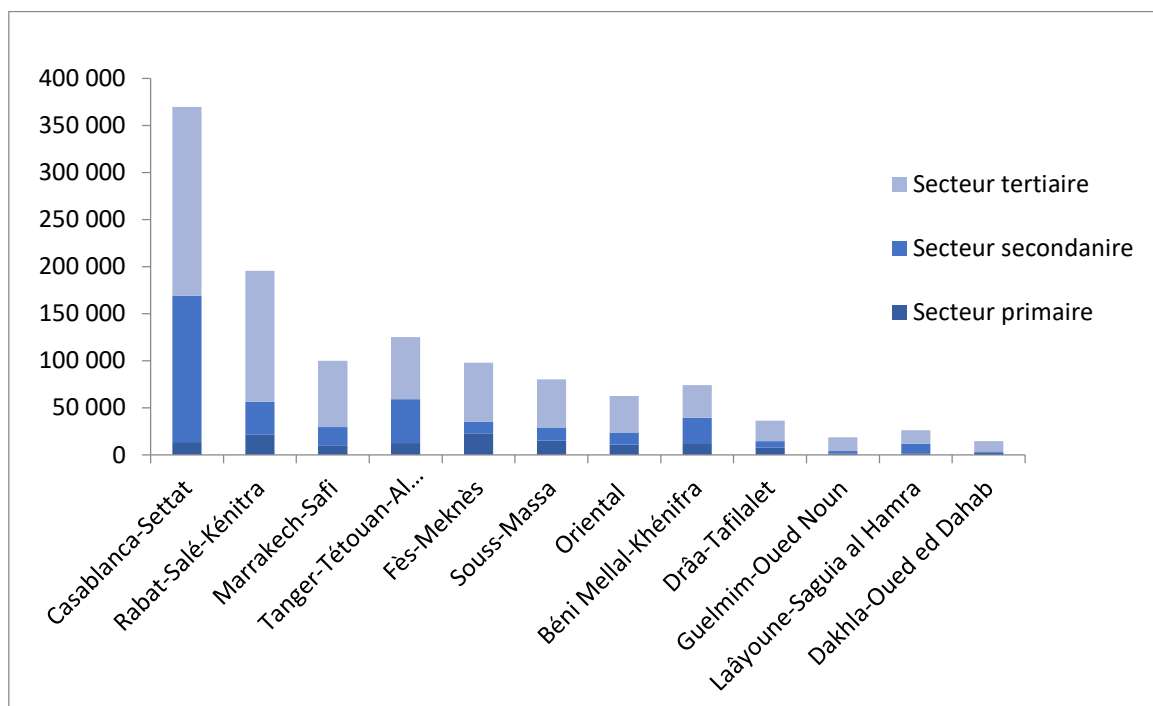
Il s'agit des régions à vocation industrielle et de services, des régions à activités primaires et minières et des régions qui rassemblent des activités composites.

Selon le rapport du Haut Commissariat au Plan (2024) à propos des comptes régionaux du produit intérieur brut et des dépenses de consommation finale des ménages en 2022, le secteur primaire (agriculture et pêche), qui a généré 9,8% du PIB national en 2022, est drainé par la majorité des régions dont la contribution régionale dépasse la moyenne nationale.

Le secteur secondaire (industrie manufacturière, électricité, eau, mines, bâtiment et travaux publics, assainissement, gestion des déchets et dépollution), qui représente 25,9% du PIB national en 2022, est principalement alimenté par quatre régions qui affichent des taux régionaux supérieurs à la moyenne nationale. Il s'agit de Casablanca-Settat (37,2%), Laâyoune-Saguia al Hamra (35,1%), Béni Mellal-Khénifra (34,1%) et Tanger-Tétouan-Al Hoceima (33,5%).

Le secteur tertiaire (services marchands et non marchands) a créé 54,6% du PIB national en 2022. Toutefois, quatre régions ont réalisé des parts régionales des activités tertiaires qui dépassent largement la moyenne nationale. Il s'agit de Guelmim-Oued Noun (73,9%), Dakhla-Oued-Ed-Dahab (67,9%), Rabat-Salé-Kénitra (65%), Marrakech-Safi (63,9%).

Figure N°2: Produit intérieur brut par secteur d'activité et par région au Maroc en 2022
 (en millions de DH)



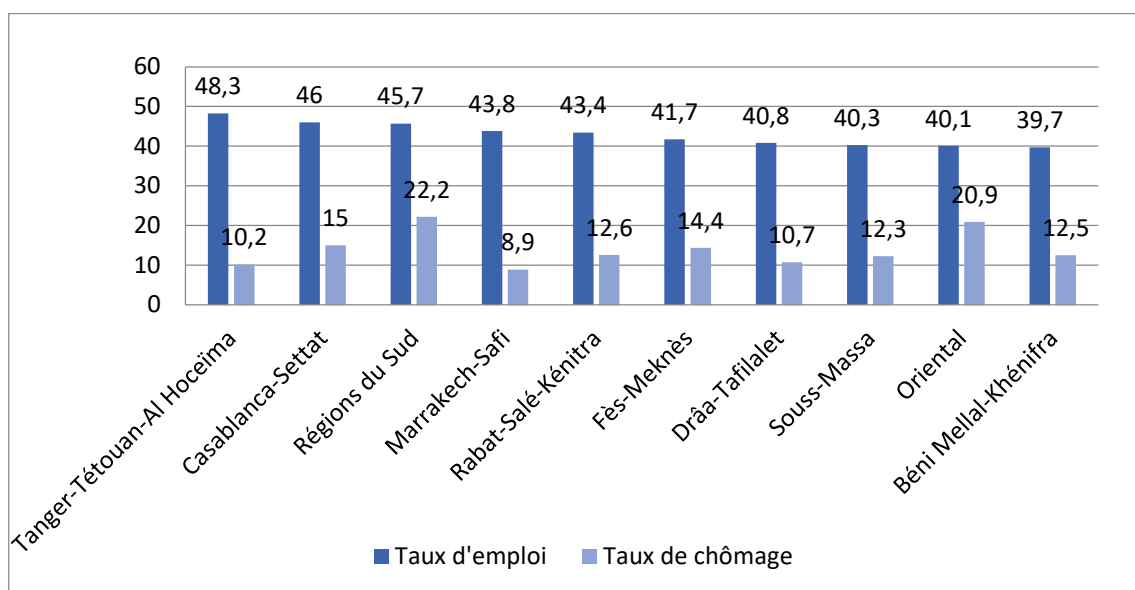
Source: (Le Haut Commissariat au Plan, 2024)

Ainsi, les régions marocaines pourraient être classées comme suit : Des régions à double vocation industrielle et commerciale, des régions à activités composites et des régions qui semblent marginalisées.

Quant à l'emploi, les résultats annuels de l'année 2024 sur l'emploi publiés par le Haut Commissariat au Plan (2025) indique que cinq régions¹⁴ parmi douze abritent 72,4% de la population active. La ventilation du taux d'emploi ainsi que celui de chômage par région est illustrée dans le graphique ci-après.

¹⁴ Il s'agit des régions suivantes : Casablanca-Settat (22,4%), Rabat-Salé-Kénitra (13,6%), Marrakech-Safi (13%), Tanger-Tétouan-Al Hoceima (11,8%) et Fès-Meknès (11,6%).

Figure 3 : Taux d'emploi et taux de chômage par région au Maroc en 2024 (en pourcentage)



Source : (Le Haut Commissariat au Plan, 2025)

Ainsi, en 2024, la moyenne nationale du taux d'activité s'élevait à 43,5%. Toutefois, quatre régions ont enregistré un taux d'activité supérieur à cette moyenne. Il s'agit des régions de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma (48,3%), Casablanca-Settat (46%), des régions du sud (45,7%) et Marrakech-Safi (43,8%). En revanche, cinq régions sur douze concentrent 69,8% des chômeurs. Il s'agit des régions de Casablanca-Settat (25,2%), Rabat-Salé-Kénitra (12,8%), Fès-Meknès (12,6%), l'Oriental (10,1%) et Tanger-Tétouan-Al Hoceïma (9,1%).

Les villes du Maroc constituent le moteur de l'économie du pays et pourraient profiter des économies d'agglomération et promouvoir l'inclusion économique. Dans ce sens, le milieu urbain marocain contribue à hauteur de 80% de l'activité productive nationale couvrant ainsi 75% des emplois. C'est ainsi que la région de Casablanca-Settat, ayant une dominance urbaine, abrite le quart de la population du pays et domine le tiers du PIB national. Toutefois, les villes du pays ne profitent pas entièrement des économies d'agglomération et affichent ainsi des niveaux de productivité faibles contribuant à la persistance des déséquilibres et l'aggravation des disparités territoriales entre zones urbaines et zones rurales (OCDE, 2024).

3.2. Les enjeux managériaux du modèle de la régionalisation avancée

Les collectivités territoriales marocaines viennent d'acquérir des responsabilités et des compétences nouvelles suite à la progression enregistrée dans le processus de

décentralisation. Dans ce sens, le management au niveau territorial est marqué par la présence d'une double hiérarchie administrative et politique ce qui le rend assez complexe.

Suite aux lois successives de décentralisation, les entités territoriales sont amenées à gérer des activités en augmentation continue nécessitant ainsi la mobilisation des compétences managériales spécifiques. Ainsi, le management territorial constitue un processus qui consiste à instaurer un plan de travail organisé avec des objectifs qui relient les niveaux hiérarchiques, les compétences et les domaines d'activité (Ragaigne, 2016).

Les régions encourent un défi majeur de développement économique et de création de la richesse. En effet, face aux attentes et besoins accrus, les régions sont amenées à mobiliser le génie local pour créer de la valeur ajoutée, promouvoir avec discernement l'initiative privée et renforcer par diversification leurs ressources propres pour consolider leur autonomie. Ceci exige la mise en place de structures administratives modernes et bien organisées avec l'instauration des outils de gestion fiables permettant ainsi d'optimiser les opérations et d'améliorer les processus (Le Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016).

Le chantier de la régionalisation avancée au Maroc se focalise principalement sur la région en tant que pôle économique en lui accordant une grande importance vu sa prééminence, par rapport aux autres entités territoriales, dans la production des programmes et des schémas de développement. Dans ce sens, et dans le but d'accompagner les régions pour atteindre une bonne gouvernance, le Maroc a lancé en 2021 un projet d'instauration et d'ancrage de la fonction d'audit interne un niveau des régions. Ceci a permis de sensibiliser les responsables régionaux de l'intérêt et de l'importance de la fonction d'audit interne et d'assurer la formation et l'accompagnement ainsi que l'autonomisation des auditeurs internes des régions pour mieux atteindre les objectifs escomptés à ce propos (La cour des comptes, 2023).

Pour (Bordet, 2006), l'implémentation des systèmes de contrôle est souvent considérée comme nécessité pour le suivi des moyens mobilisés et la réalisation des objectifs préétablis, et l'audit interne constitue une issue de responsabilisation des administrations.

Dans le même ordre d'idées, l'audit interne constitue un outil efficace et efficient d'accompagnement de l'évolution des collectivités territoriales, en l'occurrence les régions, grâce à son rôle essentiel dans la gestion des risques et d'assurance de conformité ainsi qu'en termes de promotion de la bonne gouvernance par la clarté, la responsabilité, la transparence et la reddition des comptes (Bailal & Boumeska, 2024)

El Kadiri Boutchich & Gallouj (2014) soulignent que la réussite de la mise en place d'un système d'audit interne au sein des entités territoriales est conditionnée par la

contextualisation et la prise en compte des caractéristiques et spécificités de ces entités. A la lumière de la régionalisation avancée, Sadiki et al (2023) ont montré que la mise en place de l'audit interne au sein des collectivités territoriales marocaines contribue positivement au renforcement de la gouvernance territoriale. En-nejjari et al (2024) ont mené une étude sur l'apport de l'audit interne à la gouvernance des collectivités territoriales au Maroc. Les résultats ont montré que la compétence, l'objectivité, l'intégrité et le respect du secret professionnel contribuent à l'efficacité de l'audit interne.

Dans le même ordre d'idée, le contrôle de gestion est également plébiscité pour contribuer à l'amélioration de la performance des régions. Les outils de contrôle de gestion sont déclinés sous forme de techniques, de méthodes et de pratiques qui servent à la mesure et l'analyse de la performance. D'ailleurs, ces outils sont utilisés par les collectivités territoriales pour surveiller les dépenses publiques, contrôler les services rendus aux usagers, permettre l'atteinte des objectifs préétablis et optimiser le processus de prise de décisions (Bal, et al., 2024).

Ainsi, selon El Bourki & Narhharh (2025), le contrôle de gestion contribue à l'amélioration de la performance organisationnelle des collectivités territoriales à travers la satisfaction des citoyens, l'optimisation de la gestion des ressources publiques, la modernisation des pratiques managériales des entités décentralisées et l'amélioration du processus décisionnel ainsi que l'ancrage de la culture de responsabilisation et de transparence.

D'après les facteurs clés de succès de la mise en place de la régionalisation avancée formulés dans le rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental (2016), on trouve également la nécessité de supprimer le contrôle à priori et le remplacer par un contrôle d'accompagnement et un contrôle à posteriori conformément aux exigences du principe de la libre administration et suite aux besoins du modèle de la reddition des comptes.

Les lieux des collectivités territoriales sont marqués par un grand nombre de parties prenantes ayant des objectifs spécifiques qui ne sont ni quantifiables ni mesurables. Selon Ponroy (2008), les collectivités territoriales réunissent trois types de rationalités. La première est politique ; elle est liée aux missions d'intérêt général et gouvernée par des objectifs de type socio-économique. La deuxième est économique ; elle exige une régulation des ressources. La troisième est opérationnelle ; elle se traduit par des objectifs de qualité de service comme les délais de réponse et le pourcentage de dossiers traités.

En gros, le Conseil Economique, Social et Environnemental (2019) a déjà conclu que la réforme législative territoriale a été marquée par l'introduction de nouveaux outils de gestion

exprimant ainsi la volonté de l'Etat de doter les collectivités territoriales de moyens modernes qui contribuent à la consécration de la libre administration. Toutefois, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales prévoient des mécanismes d'évaluation, de contrôle et d'audit qui n'ont pas été mis en œuvre à ce jour. Ainsi, l'exercice du contrôle au niveau territorial nécessite de rendre systématiques les outils de gestion et de contrôle et généraliser la formation des cadres en matière d'audit et de contrôle. En instituant ces recommandations, les collectivités territoriales peuvent mieux échapper aux risques de gestion et améliorer leur performance organisationnelle ainsi que la qualité des services rendus aux usagers.

In fine, la réussite du chantier de la régionalisation avancée au Maroc demeure tributaire à des enjeux managériaux importants et nécessite l'adoption et la mobilisation d'un système permanent d'évaluation et de contrôle pour une meilleure performance organisationnelle des régions. Le tableau ci-dessous décrit les axes d'amélioration et de réussite de la mise en place d'un système permanent de contrôle, d'évaluation et de communication au sein des régions (Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016).

Tableau N°1 : Les axes d'amélioration et de réussite de la mise en place d'un système permanent de contrôle, d'évaluation et de communication au sein des régions

Les axes d'amélioration et de réussite	Explications des axes
La mise en place d'un dispositif permanent d'information, de suivi et d'évaluation.	Les exigences de transparence et de reddition des comptes permettent de mesurer les réalisations, d'apprécier le reste à parcourir et d'optimiser le processus de prise de décision. Le management moderne exige l'adoption d'un système d'information, de contrôle et d'évaluation capable de fournir des informations fiables, d'évaluer les réalisations et l'impact des projets accomplis et favoriser le processus de prise de décision.
La tenue des forums d'évaluation	Le cheminement du processus de mise en œuvre de la régionalisation nécessite la tenue de rendez-vous d'évaluation à mi-parcours et de forums régionaux qui fournissent des bilans d'étapes couronnées d'un forum national.
La mise en place d'une stratégie de communication permanente	Le processus de mise en place d'une stratégie de communication permanente appelle un accompagnement en parallèle avec comme objectif la facilitation de la propagation des bonnes pratiques de citoyenneté et l'ancrage du droit à l'information et à la transparence. Également, ce processus nécessite l'extension de l'accès à l'internet de tous les territoires et le développement des supports médiatiques diversifiés pour la diffusion de l'information régionale et le partage des expériences réussies en vue de promouvoir la gouvernance et la performance locale et régionale.

Source : (Le Conseil Economique, Social et Environnemental, 2016)

Conclusion

Depuis l'indépendance, le modèle d'organisation territoriale marocaine a parcouru des étapes cruciales, et le chantier de décentralisation a connu une évolution historique et a permis l'émancipation de l'échelon des communes depuis l'adoption de la première charte communal de 1970. Cette étape a été succédée par plusieurs d'autres en vue de faire ériger les échelons intermédiaires (les régions et les préfectures et provinces) entre l'Etat central et les communes à travers les différentes réformes institutionnelles et législatives.

En adoptant la sixième constitution du pays le premier juillet 2011, le Maroc a réussi à nouer un pacte de modernisation de l'organisation territoriale du pays et a franchi un nouveau stade de son histoire de décentralisation. Ainsi, par le biais de cette réforme constitutionnelle, le Maroc s'est doté des soubassements juridiques et législatives permettant de procéder à une véritable restructuration des espaces infranationaux en plus de l'élargissement des compétences des collectivités territoriales et la consolidation de l'autonomie financière et de gestion de ces entités décentralisées.

L'atout qui persiste avec l'avancement du processus de décentralisation est relativement lié aux ressources réservées à chaque collectivité territoriale. Ainsi, les disparités des conditions spatiales et géographiques le long du territoire national provoquent bel et bien l'inégalité de distribution des ressources et moyens, ce qui pourrait entraîner des écarts significatifs au niveau des objectifs assignés aux entités décentralisées. L'insuffisance des moyens financiers en plus de l'absence des ressources humaines qualifiées demeurent des enjeux majeurs pour promouvoir et soutenir la bonne gouvernance locale.

L'instauration d'un système de pilotage de la performance au sein des collectivités territoriales vient principalement en réponse aux enjeux managériaux et de bonne gouvernance dont font face ces entités. Une performance qui doit tenir compte des spécificités de gestion des collectivités territoriales et dépasser la seule exigence d'efficacité de gestion pour atteindre des dimensions telles que l'autonomie, la responsabilité envers les usagers et la transparence.

Toutefois, le présent travail nécessite un approfondissement empirique permettant ainsi d'évaluer concrètement l'efficacité réelle des dispositifs de gouvernance territoriale au sein des régions marocaines. De même, les problématiques liées aux capacités managériales des élus locaux, aux résistances administratives ou encore aux contraintes budgétaires mériteraient des investigations plus approfondies. Les perspectives de recherche sont néanmoins nombreuses et prometteuses. Des études empiriques comparatives entre régions,

des analyses quantitatives de la performance territoriale ou encore des recherches portant sur la digitalisation de la gouvernance locale pourraient prolonger utilement ce travail.

BIBLIOGRAPHIE

Attar Boulaich, N. (2024). Les mécanismes de la croissance régionale au Maroc : évidence sur approche de convergence. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 5(2), 211-226.

Bailal, H., & Boumeska, M. (2024). Les facteurs déterminants d'efficacité de l'audit interne au sein des collectivités territoriales marocaines : Approche théorique. *Revue de Gestion et d'Économie*, 12(1), 68-90.

Bal, M., Goumari, S., & Jaouhari, L. (2024). Analyse de la contribution des outils de contrôle de gestion à la performance territoriale dans un contexte de gouvernance : Approche empirique. *Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit*, 8(3), 168-200.

Bordet, D. (2006), *Audit et contrôle de la gestion des juridictions financières françaises (avant l'application de la Loi Organique relative aux Lois de Finances)*. Unpublished doctoral dissertation, Université Jean Moulin Lyon 3, Lyon.

Boudahrain, A. (1994), *éléments de droit public marocain*, Paris: l'Harmattan.

Boujrouf, S., & Giraut, F. (2000). Des territoires qui s'ignorent? Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc. *Montagnes Méditerranéennes*, (12), 61-69.

Célérier, J. (1948), *Maroc*, Paris: Berger-Levrault.

Depret, M. H., Hamdouch, A., Monino, J. L., & Poncet, C. (2010). Politiques d'innovation, espace régional et dynamique des territoires : un essai de caractérisation dans le contexte français. *Innovations*, 3(33), 85-104.

Douillet, A. C. (2002). Le territoire objet de politiques publiques : Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial. In Y. Jean & C. Calenge (Eds.), *Lire les territoires* (pp. 39-54). Tours: Presses universitaires François-Rabelais.

Dubresson, A., & Fauré, Y. A. (2005). Décentralisation et développement local : un lien à repenser. *Revue Tiers Monde*, 1(181), 7-20.

El Bourki, M., & Narhnrh, Y. (2025). Les outils de contrôle de gestion et la performance organisationnelle des collectivités territoriales : cadre théorique. *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 8(1), 60-91.

El Kadiri Boutchich, D., & Gallouj, N. (2014). Approche contingente autour du système d'audit interne en milieu des collectivités territoriales marocaines. *Dossiers de Recherches en Economie et Gestion*, 3(1), pp. 79-103.

En-nejjari, M., El Aissaoui, H., Lakhouil, A., & Moghar, A. (2024). L'impact de l'audit interne sur l'amélioration de la gouvernance des collectivités territoriales marocaines : Une analyse à l'aide d'un Modèle d'Équations Structurelles. *Revue Française d'Economie et de Gestion*, 5(3), 628-654.

Godelier, M. (2010), *Au fondement des sociétés humaines : ce que nous apprend l'anthropologie*, Paris: Flammarion.

Goehrs, M. (2015). *L'expérience communale au Maroc de la Jemaa à la libre administration*. Rabat: Heinrich Böll Stiftung.

Jafari, M., & El Moujaddidi, N. (2016). La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis. *Revue Organisation et Territoire*, (2), 1-30.

Kada, N. (2010). *Les Collectivités territoriales dans l'Union européenne : Vers une Europe décentralisée ?* Grenoble: Presses Universitaires Grenoble.

Kada, N. (2014). Décentralisation. In N. Kada & M. Mathieu (Eds.), *Dictionnaire d'administration publique* (pp. 131-132). Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

La cour des comptes. (2023). *La mise en œuvre de la régionalisation avancée : Cadre juridique et institutionnel, mécanismes, ressources et compétences*. Rabat.

Le Clainche, M. (2022). Centralisation/décentralisation. In M. Benzerafa-Alilat, D. Lamarque & G. Orange, *Encyclopédie du management public* (pp. 121-124). Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental. (2016). *Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles*. Rabat.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental. (2019). *La gouvernance territoriale: Levier de développement équitable et durable*. Rabat.

Le Haut Commissariat au Plan. (2024). *Les comptes régionaux: Produit intérieur brut et dépenses de consommation finale des ménages 2022*. Rabat.

Le Haut Commissariat au Plan. (2025). *Activité, emploi et chômage*. Rabat, Maroc.

Le Portail National des Collectivités Territoriales. (2025). *Le Portail National des Collectivités Territoriales*. Consulté le 05, 04, 2025, sur www.collectivites-territoriales.gov.ma

Moine, A. (2006). Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'espace géographique*, 2(35), 115-132.

OCDE. (2024). *Revue de la politique urbaine nationale du Maroc*. Paris: Éditions OCDE.

Ponroy, S. C. (2008). Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives: Une proposition de modélisation. Unpublished summary note on research activities for the habilitation to supervise research qualification, Université Paris Dauphine, Paris.

Ragainne, A. (2016), *Management des collectivités territoriales*, Paris: Gualino-Lextenso éditions.

Roig, C. (1966). Théorie et réalité de la décentralisation. *Revue française de science politique*, 16(3), 445-471.

Rousset, M., & Garagnon, J. (2017), *Droit administratif marocain*. Rabat: Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement.

Sadiki, A., Aboulhassane, A., & El Harmouzi, N. (2023). L'audit interne des collectivités territoriales au Maroc : un mécanisme pour une bonne gouvernance locale. *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, 7(1), 27-45.

Saint-Prot, C., Bouachik, A., & Rouvi, F. (2010), *Vers un modèle marocain de régionalisation*, Paris: Cnrs Eds.

Troin, J. F. (2010). De la région « coloniale » à la région actuelle: Modes d'approche et affinages successifs. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, (9), 1-11.

Verpeaux, M., & Janicot, L. (2021), *Droit des collectivités territoriales*, Paris: Lextenso .

Zanane, A. (2014). La décentralisation au Maroc, entre influences internationales et spécificités nationales. In J.-C. Froment & M. Mathieu (Eds.), *Droit et politique* (pp.73-81). Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Zimmermann, J. B. (2008). Le territoire dans l'analyse économique Proximité géographique et proximité organisée. *Revue française de gestion*, (184), 105-118.