

## L'ambiguïté de la répartition des compétences dans la régionalisation avancée au Maroc : frein juridique ou outil de contrôle politique ?

The Ambiguity in the Distribution of Powers within Morocco's Advanced Regionalization: Legal Constraint or Political Control Tool?

Auteur 1 : Said SGHIR.

Dr Said SGHIR,  
Docteur en Droit public, spécialiste en politiques publiques et sciences administratives

**Déclaration de divulgation :** L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

**Conflit d'intérêts :** L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

**Pour citer cet article :** SGHIR .S (2025). « L'ambiguïté de la répartition des compétences dans la régionalisation avancée au Maroc : frein juridique ou outil de contrôle politique ? », African Scientific Journal « Volume 03, Num 33 » pp: 0247 – 0272.



DOI : 10.5281/zenodo.17725572  
Copyright © 2025 – ASJ



## Résumé

La régionalisation avancée, érigée en principe constitutionnel par la Constitution marocaine de 2011, repose sur un cadre normatif qui se caractérise par une ambiguïté structurelle dans la répartition des compétences entre l'État central et les régions. La présente contribution interroge la nature juridique de cette ambiguïté : constitue-t-elle un frein involontaire à l'effectivité de la décentralisation ou un instrument délibéré de maintien du contrôle politique de l'État central ? À travers une analyse comparative avec les modèles espagnol des communautés autonomes et italien des régions, cette étude démontre que l'ambiguïté normative marocaine s'inscrit dans une logique de « décentralisation contrôlée », où le flou juridique permet à l'État de préserver sa prééminence tout en affichant un discours de transfert de pouvoirs. L'analyse des lois organiques de 2015 et de la pratique institutionnelle révèle que, contrairement aux modèles européens qui ont progressivement clarifié leur répartition des compétences par la jurisprudence constitutionnelle, le Maroc maintient un système où l'absence de mécanismes juridictionnels effectifs de résolution des conflits de compétences perpétue l'incertitude normative au profit du pouvoir central.

**Cette recherche conclut que l'ambiguïté marocaine ne constitue pas une imperfection technique, mais un instrument de gouvernance permettant à l'État de préserver son contrôle politique tout en satisfaisant formellement aux exigences de la décentralisation, révélant ainsi une tension fondamentale entre le discours constitutionnel de la régionalisation avancée et sa mise en œuvre effective.**

**Mots-clés :** Régionalisation avancée ; Répartition des compétences ; Ambiguïté normative ; Décentralisation contrôlée ; Maroc ; Droit constitutionnel comparé.

## ABSTRACT

Advanced regionalization, enshrined as a constitutional principle in the 2011 Moroccan Constitution, rests upon a normative framework characterized by structural ambiguity in the distribution of competences between the central State and regional authorities. This contribution interrogates the juridical nature of this ambiguity: does it constitute an inadvertent impediment to effective decentralization, or does it represent a deliberate instrument for maintaining central State political control? Through comparative analysis with the Spanish model of autonomous communities and the Italian regional system, this study demonstrates that Moroccan normative ambiguity operates within a logic of "controlled decentralization," whereby juridical vagueness enables the State to preserve its preeminence while formally articulating a discourse of power devolution. Analysis of the 2015 organic laws and institutional praxis reveals that, in contradistinction to European models that have progressively clarified their competence distribution through constitutional jurisprudence, Morocco maintains a system wherein the absence of effective jurisdictional mechanisms for resolving competence conflicts perpetuates normative uncertainty to the advantage of central power.

**This research concludes that Moroccan ambiguity does not constitute a technical imperfection, but rather represents a governance instrument enabling the State to preserve its political control while formally satisfying decentralization requirements, thereby revealing a fundamental tension between the constitutional discourse of advanced regionalization and its effective implementation.**

**Keywords:** Advanced regionalization; Competence distribution; Normative ambiguity; Controlled decentralization; Morocco; Comparative constitutional law.

## INTRODUCTION

La gouvernance territoriale au Maroc connaît, depuis l'avènement de la Constitution du 1er juillet 2011<sup>1</sup>, une transformation substantielle de son architecture juridique et institutionnelle. L'inscription du principe de régionalisation avancée, dont les implications géopolitiques ont été analysées par SUÁREZ COLLADO<sup>2</sup>, comme fondement de l'organisation territoriale du Royaume marque, en apparence, une rupture avec les modèles antérieurs de décentralisation administrative<sup>3</sup>. Cette mutation s'inscrit dans un contexte plus large de démocratisation et de modernisation de l'État, impulsé par les orientations royales successives, notamment le discours royal du 6 novembre 2008 à Laâyoune<sup>4</sup> qui a lancé le processus de régionalisation avancée.

Toutefois, une décennie après l'adoption de la Constitution et près de dix ans après la promulgation des lois organiques de 2015<sup>5</sup> relatives aux collectivités territoriales, un constat s'impose : la mise en œuvre de la régionalisation avancée se heurte à des obstacles structurels qui dépassent les seules contraintes financières ou capacitaires. Au cœur de ces difficultés se trouve une ambiguïté normative fondamentale dans la répartition des compétences entre l'État central et les régions. Cette ambiguïté se manifeste à travers des formulations imprécises dans les textes législatifs, des chevauchements de compétences entre différents échelons territoriaux, et l'absence de mécanismes juridictionnels effectifs de résolution des conflits.

Cette problématique a été partiellement abordée par la doctrine marocaine<sup>6</sup>, mais n'a pas encore fait l'objet d'une analyse comparative systématique avec les modèles européens. La question centrale qui structure la présente recherche est : **cette ambiguïté constitue-t-elle un frein juridique involontaire, résultant d'une rédaction législative imparfaite, ou un outil délibéré de contrôle politique permettant à l'État central de préserver sa prééminence sur les collectivités territoriales ?** Cette interrogation n'est pas purement théorique mais s'inscrit dans les débats contemporains sur les formes de décentralisation<sup>7</sup>. Elle conditionne la compréhension du modèle marocain de décentralisation et permet d'évaluer sa capacité à

---

<sup>1</sup> **Constitution du Royaume du Maroc**, 1er juillet 2011, Bulletin Officiel n° 5964 bis.

<sup>2</sup> SUÁREZ COLLADO Álvaro, « The Effects of the Moroccan Advanced Regionalization Process in Western Sahara », *Journal of North African Studies*, vol. 20, n° 5, 2015, pp. 845-862.

<sup>3</sup> BENABDALLAH Mohamed Amine, *Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc*, Rabat, Revue marocaine d'administration locale et de développement, 2003.

<sup>4</sup> **Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI**, 6 novembre 2008, Laâyoune (Lancement du processus de régionalisation avancée).

<sup>5</sup> **Lois organiques n° 111-14, 112-14 et 113-14 relatives aux collectivités territoriales**, promulguées par les dahirs n° 1-15-83, 1-15-84 et 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), Bulletin Officiel n° 6380.

<sup>6</sup> JAFARI Maria, EL MOUJADDIDI Nouredine, « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », *Organisation et Territoires*, vol. 25, n° 3, 2016, pp. 43-52.

<sup>7</sup> AUBY Jean-Bernard, *Droit de la décentralisation*, Paris, Dalloz, 2022.

atteindre les objectifs d'autonomie régionale et de développement territorial équilibré inscrits dans le texte constitutionnel.

Pour répondre à cette problématique, la présente étude adopte une méthodologie de droit constitutionnel comparé, en confrontant le modèle marocain à deux expériences européennes de régionalisation : le modèle espagnol des communautés autonomes, institué par la Constitution de 1978, et le modèle italien des régions, réformé en profondeur par la révision constitutionnelle de 2001. Ces deux systèmes présentent des similitudes structurelles avec le cas marocain (constitutionnalisation de la régionalisation, asymétrie institutionnelle, ambiguïté initiale dans la répartition des compétences) tout en ayant connu des trajectoires d'évolution distinctes, offrant ainsi un terrain fertile pour l'analyse comparative.

La démarche méthodologique repose sur trois piliers complémentaires. Premièrement, une analyse normative approfondie des textes constitutionnels et législatifs marocains (Constitution de 2011, lois organiques n° 111-14, 112-14 et 113-14 de 2015), confrontés aux dispositions constitutionnelles espagnoles (articles 148 et 149<sup>8</sup> de la Constitution de 1978) et italiennes (article 117<sup>9</sup> de la Constitution révisée en 2001). Deuxièmement, une analyse jurisprudentielle comparative examinant le rôle des cours constitutionnelles espagnole et italienne dans la clarification progressive de la répartition des compétences, et l'absence d'un tel mécanisme au Maroc. Troisièmement, une analyse critique des pratiques institutionnelles, s'appuyant sur les rapports d'institutions nationales (Conseil Économique, Social et Environnemental<sup>10</sup>, Commission Spéciale sur le Modèle de Développement<sup>11</sup>) et les travaux de la doctrine juridique marocaine et internationale.

L'hypothèse centrale de cette recherche est que l'ambiguïté normative marocaine ne relève pas d'une simple imperfection technique, mais s'inscrit dans une logique de « **décentralisation contrôlée** », où le flou juridique constitue un instrument permettant à l'État central de conserver un pouvoir discrétionnaire d'intervention dans les affaires régionales. Cette hypothèse sera testée à travers la démonstration de trois éléments :

---

<sup>8</sup> **Constitución Española**, 29 décembre 1978, Boletín Oficial del Estado n° 311.

<sup>9</sup> **Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001** (Réforme du Titre V de la Constitution italienne), Gazzetta Ufficiale n° 248.

<sup>10</sup> **CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)**, *Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles*, Rapport d'auto-saisine n° 35/2019, Rabat, 2019.

<sup>11</sup> **COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT (CSMD)**, *Le Nouveau Modèle de Développement – Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, Rabat, avril 2021.

- i. L'ambiguïté est structurelle et non accidentelle, comme en témoigne sa persistance dans les textes successifs ;
- ii. Elle bénéficie principalement à l'État central en lui permettant de limiter l'autonomie régionale sans violation formelle des textes ;
- iii. Contrairement aux modèles espagnol et italien, le Maroc ne dispose pas de mécanismes juridictionnels effectifs permettant de réduire progressivement cette ambiguïté.

La contribution scientifique de cette étude réside dans trois apports principaux. Sur le plan théorique, elle enrichit la compréhension des stratégies de « décentralisation contrôlée » dans les systèmes politiques en transition, où l'ambiguïté normative constitue un mode de gouvernance à part entière. Sur le plan comparatif, elle met en lumière les divergences entre les trajectoires de régionalisation dans les démocraties consolidées (Espagne, Italie) et les systèmes en cours de démocratisation (Maroc), notamment quant au rôle de la justice constitutionnelle. Sur le plan pratique, elle identifie les obstacles juridiques à l'effectivité de la régionalisation avancée et propose des pistes de réforme inspirées des expériences comparées.

L'analyse s'articulera autour de trois axes complémentaires. Dans un premier temps, nous examinerons le cadre normatif de la répartition des compétences au Maroc, en identifiant les sources et manifestations de l'ambiguïté [I]. Dans un deuxième temps, nous procéderons à une analyse comparative avec les modèles espagnol et italien, en montrant comment ces systèmes ont géré l'ambiguïté initiale de leur répartition des compétences [II]. Enfin, nous analyserons l'ambiguïté comme instrument de contrôle politique, en démontrant que le flou normatif marocain n'est pas un accident mais une caractéristique fonctionnelle du système [III].

## **SECTION I: L'AMBIGUÏTÉ STRUCTURELLE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DANS LE CADRE NORMATIF MAROCAIN**

Le cadre juridique de la régionalisation avancée au Maroc, tel qu'établi par la Constitution de 2011 et les lois organiques de 2015, se caractérise par une ambiguïté normative qui traverse l'ensemble du dispositif de répartition des compétences. Cette ambiguïté n'est pas accidentelle mais structurelle, c'est-à-dire qu'elle résulte de choix normatifs délibérés qui créent des zones d'incertitude juridique. L'analyse de ce cadre normatif révèle trois niveaux d'ambiguïté : constitutionnel, législatif et institutionnel.

### **A. L'ambiguïté constitutionnelle : entre principes ambitieux et mécanismes flous**

La Constitution de 2011 consacre la régionalisation avancée comme principe fondamental de l'organisation territoriale du Royaume. L'article premier dispose que « l'organisation

territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée ». Cette formulation, qui élève la régionalisation au rang de principe constitutionnel, contraste avec la faiblesse des mécanismes de mise en œuvre et de garantie de ce principe.

L'article 143 de la Constitution attribue aux régions « un rôle prééminent dans l'élaboration et l'exécution des programmes de développement régional et des schémas d'aménagement du territoire ». Toutefois, la notion de « rôle prééminent » demeure imprécise et ne se traduit pas par une exclusivité de compétence. Le texte constitutionnel ne précise ni les domaines dans lesquels ce rôle s'exerce, ni les modalités de son articulation avec les compétences de l'État central et des autres collectivités territoriales.

Plus fondamentalement, la Constitution marocaine ne contient aucune liste explicite des compétences exclusives de l'État, des compétences exclusives des régions, ou des compétences partagées. Cette absence contraste radicalement avec les modèles espagnol et italien. La Constitution espagnole de 1978 consacre ses articles 148 et 149 à une énumération détaillée des compétences susceptibles d'être assumées par les communautés autonomes (article 148) et des compétences exclusives de l'État (article 149). De même, l'article 117<sup>12</sup> de la Constitution italienne, dans sa version révisée de 2001, établit trois catégories distinctes : les compétences législatives exclusives de l'État, les compétences législatives partagées, et les compétences résiduelles des régions.

L'absence d'une telle clarification constitutionnelle au Maroc crée une première zone d'ambiguïté fondamentale : le constituant a renvoyé à la loi organique le soin de définir les compétences des collectivités territoriales, sans poser de cadre constitutionnel contraignant. Cette délégation au législateur organique ouvre la voie à une définition extensive ou restrictive des compétences régionales selon les rapports de force politiques du moment.

L'article 146<sup>13</sup> de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État ». Cette formulation circulaire « dans leurs domaines de compétence respectifs » ne résout pas la question de la délimitation de ces domaines. De surcroît, l'expression « ressources financières affectées par l'État » maintient une dépendance financière structurelle des régions vis-à-vis du pouvoir central, sans préciser les critères d'affectation ni garantir l'adéquation entre compétences transférées et ressources allouées.

---

<sup>12</sup> **Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001** (Réforme du Titre V de la Constitution italienne), Gazzetta Ufficiale n° 248

<sup>13</sup> **Constitution du Royaume du Maroc**, 1er juillet 2011, Bulletin Officiel n° 5964 bis

## B. L'ambiguïté législative : les lois organiques de 2015 et le flou normatif

Les trois lois organiques promulguées le 7 juillet 2015<sup>14</sup> constituent l'ossature juridique de la décentralisation territoriale marocaine. Toutefois, loin de clarifier la répartition des compétences esquissée par la Constitution, ces textes perpétuent et amplifient l'ambiguïté normative.

La loi organique n° 111-14 relative aux régions distingue trois catégories de compétences : les compétences propres (Titre III, articles 80 à 101), les compétences partagées avec l'État (Titre IV, articles 102 à 140), et les compétences transférées par l'État (Titre V, articles 141 à 144). Cette tripartition analysée par MEZGHERI<sup>15</sup>, commune aux trois lois organiques de 2015, inspirée des modèles européens de décentralisation, souffre néanmoins d'imprécisions majeures dans sa formulation.

S'agissant des **compétences propres**, la loi énumère une série de domaines dans lesquels la région exerce ses attributions « conformément aux lois et règlements en vigueur » (article 80). Cette formule, répétée tout au long du texte, vide partiellement de substance l'autonomie régionale en la subordonnant à la législation nationale. Ainsi, l'article 81 dispose que la région « élabore le schéma régional d'aménagement du territoire, en cohérence avec les orientations nationales en la matière et en concertation avec l'État ». La notion de « cohérence avec les orientations nationales » introduit un pouvoir de contrôle de l'État qui n'est ni défini ni encadré juridiquement.

L'article 83 attribue à la région la compétence en matière de « promotion de l'investissement et de l'emploi », mais précise immédiatement que cela s'exerce « en coordination avec l'État et les autres collectivités territoriales ». Cette exigence de coordination, dépourvue de modalités précises, crée une situation d'interdépendance qui peut se traduire par une paralysie décisionnelle ou une subordination de fait des régions aux priorités de l'État central.

Les **compétences partagées** (Titre IV) illustrent de manière encore plus frappante l'ambiguïté normative. L'article 102 dispose que « les compétences partagées entre l'État et les régions s'exercent sur la base du principe de subsidiarité ». Or, le principe de subsidiarité n'est défini nulle part dans la loi organique, et aucun mécanisme juridictionnel n'est prévu pour trancher les conflits d'interprétation quant à son application. Dans le modèle italien, le principe de

---

<sup>14</sup> **Lois organiques n° 111-14, 112-14 et 113-14 relatives aux collectivités territoriales**, promulguées par les dahirs n° 1-15-83, 1-15-84 et 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), Bulletin Officiel n° 6380.

<sup>15</sup> **MEZGHERI Mounir**, « Les normes régissant le transfert et l'exercice des compétences régionales au Maroc à la lumière des réformes constitutionnelles et législatives récentes », *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 17, 2022, pp. 245-268.

subsidiarité a été constitutionnalisé (article 118<sup>16</sup> de la Constitution) et fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour constitutionnelle. Au Maroc, l'invocation du principe de subsidiarité sans définition ni mécanisme de mise en œuvre apparaît comme une clause de style dépourvue de portée normative effective.

L'article 103 énumère les domaines de compétences partagées : développement économique, social, culturel et environnemental, aménagement du territoire, enseignement, formation professionnelle, santé, culture, jeunesse et sports, développement social, etc. Cette liste, extrêmement large, couvre l'essentiel des politiques publiques. Or, pour chacun de ces domaines, la loi se contente d'indiquer que « l'État et les régions concourent » à leur mise en œuvre, sans préciser la répartition des rôles, les modalités de coordination, ni les mécanismes de résolution des conflits.

Prenons l'exemple de l'article 111 relatif à la santé : « L'État et les régions concourent à la réalisation des objectifs de la politique de santé, notamment par la mise en place d'établissements hospitaliers et la mise à niveau des structures sanitaires ». Cette formulation ne permet pas de déterminer qui, de l'État ou de la région, est compétent pour décider de l'implantation d'un hôpital, de sa gestion, ou de son financement. En pratique, cette indétermination se traduit par le maintien de la prééminence de l'État, qui conserve les leviers décisionnels et financiers.

Les **compétences transférées** (Titre V) constituent théoriquement un mécanisme de renforcement progressif de l'autonomie régionale. L'article 141 prévoit que « l'État peut transférer aux régions certaines de ses compétences ». Toutefois, cette possibilité de transfert est entourée de conditions restrictives : elle nécessite une loi spécifique, doit s'accompagner du transfert des ressources correspondantes, et peut être révoquée par l'État. De surcroît, près de dix ans après l'adoption de la loi organique, aucun transfert substantiel de compétences n'a été réalisé, ce qui témoigne du caractère largement théorique de ce mécanisme.

### **C. L'absence de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits de compétences**

L'ambiguïté normative serait moins problématique si elle était compensée par l'existence de mécanismes juridictionnels effectifs permettant de clarifier progressivement la répartition des compétences à travers la jurisprudence. Or, le système marocain se caractérise par une carence institutionnelle majeure à cet égard.

---

<sup>16</sup> **Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001** (Réforme du Titre V de la Constitution italienne), Gazzetta Ufficiale n° 248.

La Constitution de 2011 a créé une Cour constitutionnelle (articles 129 à 132), dont les compétences contentieuses, contrairement aux standards du contentieux constitutionnel comparé<sup>17</sup>, ne comprennent pas la résolution des conflits de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. L'article 132 énumère les compétences de cette Cour, qui incluent notamment le contrôle de la constitutionnalité des lois et le contentieux électoral. Toutefois, la Cour constitutionnelle marocaine ne dispose pas d'une compétence explicite pour trancher les conflits de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, contrairement à ses homologues espagnole et italienne.

En Espagne, l'article 161<sup>18</sup> de la Constitution confère au Tribunal constitutionnel la compétence pour connaître « des conflits de compétence entre l'État et les Communautés autonomes ou entre celles-ci ». Cette compétence a donné lieu à une jurisprudence abondante qui a progressivement clarifié les zones d'ambiguïté de la répartition constitutionnelle des compétences. Le Tribunal constitutionnel espagnol a ainsi développé une doctrine des « compétences transversales »<sup>19</sup>, des « bases » de la législation étatique, et de l'« intérêt général » qui, tout en maintenant une certaine flexibilité, a permis de réduire l'incertitude juridique.

En Italie, la Cour constitutionnelle joue un rôle central dans la résolution des conflits de compétences entre l'État et les régions. L'article 127<sup>20</sup> de la Constitution prévoit que « le Gouvernement peut soulever devant la Cour constitutionnelle la question de légitimité constitutionnelle d'une loi régionale » et, réciproquement, « une région peut soulever devant la Cour constitutionnelle la question de légitimité constitutionnelle d'une loi de l'État ». Cette compétence contentieuse a permis à la Cour constitutionnelle italienne de développer une jurisprudence qui a considérablement clarifié l'article 117 de la Constitution et réduit les zones d'ambiguïté.

Au Maroc, l'absence d'un tel mécanisme contentieux se traduit par une perpétuation de l'ambiguïté normative. Les collectivités territoriales ne disposent d'aucun recours juridictionnel effectif pour contester une loi ou un acte de l'État qui empiéterait sur leurs compétences. Le contrôle de constitutionnalité des lois organiques relatives aux collectivités territoriales (article

---

<sup>17</sup> **ROUSSEAU Dominique, BONNET Julien, GAHDOUN Pierre-Yves**, *Droit du contentieux constitutionnel*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2020.

<sup>18</sup> **Constitución Española**, 29 décembre 1978, Boletín Oficial del Estado n° 311.

<sup>19</sup> **D'ATENA Antonio**, « Le régionalisme italien et ses racines culturelles », *Civitas Europa*, n° 30, 2013, pp. 41-58.

<sup>20</sup> **Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001** (Réforme du Titre V de la Constitution italienne), *Gazzetta Ufficiale* n° 248.

132 de la Constitution) est un contrôle abstrait, exercé avant la promulgation de la loi, et ne permet pas de traiter les conflits concrets d'application.

Cette carence institutionnelle n'est pas fortuite. Elle s'inscrit dans une logique où l'ambiguïté normative constitue un instrument de maintien du contrôle de l'État central. En l'absence de juge constitutionnel pour trancher les conflits de compétences, c'est l'État qui, de facto, interprète souverainement la répartition des compétences, au détriment de l'autonomie régionale.

Le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) a relevé dans son rapport de 2019<sup>21</sup> sur la régionalisation avancée que « l'absence de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits de compétences constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre effective de la décentralisation ». Le rapport recommande la création d'une chambre spécialisée au sein de la Cour constitutionnelle ou d'un tribunal administratif spécial pour connaître de ces conflits. À ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

## **SECTION II : L'ANALYSE COMPARATIVE : LES MODÈLES ESPAGNOL ET ITALIEN FACE À L'AMBIGUÏTÉ DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES**

L'examen comparatif des expériences espagnole et italienne de régionalisation permet de mettre en perspective le cas marocain et d'identifier les mécanismes par lesquels ces systèmes ont géré l'ambiguïté initiale de leur répartition des compétences. Cette comparaison révèle que, si l'ambiguïté normative est un phénomène commun aux processus de décentralisation, les trajectoires d'évolution divergent radicalement selon l'existence ou non de mécanismes juridictionnels de clarification et la volonté politique de renforcer l'autonomie territoriale.

### **A. Le modèle espagnol : l'ambiguïté constitutionnelle comme compromis politique et son dépassement progressif**

Le système espagnol des communautés autonomes, institué par la Constitution de 1978, a fait l'objet d'analyses doctrinales approfondies<sup>22</sup>. Ce système présente des similitudes frappantes avec le cas marocain dans sa configuration initiale. La Constitution espagnole a établi un modèle de décentralisation qualifié d'« ouvert et asymétrique » par la doctrine, caractérisé par une ambiguïté délibérée dans la répartition des compétences.

<sup>21</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE), *Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles*, Rapport d'auto-saisine n° 35/2019, Rabat, 2019.

<sup>22</sup> AJA Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

### ***1. L'ambiguïté constitutionnelle originelle***

La Constitution espagnole ne définit pas de manière rigide les compétences de chaque communauté autonome. L'article 148<sup>23</sup> énumère les matières dans lesquelles les communautés autonomes « peuvent » assumer des compétences, tandis que l'article 149 liste les compétences exclusives de l'État. Toutefois, cette énumération laisse subsister trois sources majeures d'ambiguïté.

Premièrement, de nombreuses matières figurent à la fois dans les listes de l'article 148 (compétences assumables par les communautés) et de l'article 149 (compétences de l'État), créant des zones de **compétences concurrentes** non clarifiées. Par exemple, l'article 148 permet aux communautés d'assumer des compétences en matière de « promotion et aménagement du tourisme », tandis que l'article 149 réserve à l'État les « bases et la coordination de la planification générale de l'activité économique ». La frontière entre ces deux compétences est floue et a donné lieu à de nombreux conflits.

Deuxièmement, la Constitution espagnole a institué un système de **compétences partagées** où l'État fixe les « bases » (bases) de la législation et les communautés autonomes adoptent la législation de développement. Cette technique, utilisée dans de nombreux domaines (santé, éducation, environnement), crée une ambiguïté structurelle quant à la délimitation entre ce qui relève des « bases » étatiques et ce qui relève du « développement » régional. Comme l'a souligné le professeur Diego Marín-Barnuevo Fabo<sup>24</sup>, « la détermination de ce qui constitue les bases de la législation étatique a été l'une des questions les plus conflictuelles du système autonome espagnol ».

Troisièmement, le modèle espagnol est asymétrique : certaines communautés autonomes (Pays Basque, Catalogne, Galice, Andalousie) ont accédé à l'autonomie par une voie rapide leur conférant d'emblée des compétences étendues, tandis que d'autres ont suivi une voie plus lente avec des compétences initialement limitées. Cette asymétrie, combinée à la possibilité pour les communautés de « voie lente » d'élargir progressivement leurs compétences, a créé un système complexe et évolutif.

### ***2. Le rôle du Tribunal constitutionnel dans la clarification progressive***

Face à cette ambiguïté constitutionnelle, le Tribunal constitutionnel espagnol a joué un rôle central de clarification progressive à travers une jurisprudence abondante. Depuis 1980, le

---

<sup>23</sup> **Constitución Española**, 29 décembre 1978, Boletín Oficial del Estado n° 311.

<sup>24</sup> **MARÍN-BARNUEVO FABO Diego**, « La répartition des pouvoirs en Espagne entre l'État, les communautés autonomes et les autorités locales », *Revue française de finances publiques*, n° 121, 2013, pp. 83-90.

Tribunal a rendu plusieurs milliers de décisions relatives aux conflits de compétences entre l'État et les communautés autonomes.

Le Tribunal a développé plusieurs doctrines jurisprudentielles pour réduire l'ambiguïté. Par exemple, dans l'arrêt STC 32/1981<sup>25</sup>, le Tribunal a précisé les compétences respectives de l'État et des communautés autonomes en matière d'aménagement du territoire. La doctrine des « **compétences transversales** » permet à l'État d'intervenir dans des matières relevant en principe des communautés autonomes lorsque des intérêts généraux sont en jeu. La doctrine des « bases » a progressivement défini les critères permettant de distinguer ce qui relève de la législation de base (État) et de la législation de développement (communautés). L'arrêt fondateur STC 76/1983<sup>26</sup> a établi que les bases doivent se limiter aux principes essentiels, laissant aux communautés autonomes une marge substantielle de développement normatif. La doctrine de la « suppléance » (supletoriedad) prévoit que, en l'absence de législation régionale, la législation étatique s'applique à titre supplétif.

Cette jurisprudence a permis de réduire significativement l'incertitude juridique, même si elle n'a pas éliminé tous les conflits. Le Tribunal constitutionnel espagnol a ainsi transformé l'ambiguïté constitutionnelle initiale en un système de « fédéralisme jurisprudentiel »<sup>27</sup>, où la répartition des compétences est progressivement précisée par le juge constitutionnel.

### ***3. Les limites du modèle espagnol : persistance des tensions politiques***

Malgré la clarification jurisprudentielle, le modèle espagnol demeure marqué par des tensions politiques importantes, notamment avec la Catalogne et le Pays Basque. Ces tensions révèlent que l'ambiguïté normative, même réduite par la jurisprudence, peut être instrumentalisée politiquement. Les revendications indépendantistes catalanes s'appuient notamment sur la critique d'une « recentralisation » progressive, symbolisée par l'arrêt STC 31/2010<sup>28</sup> qui a annulé plusieurs dispositions du Statut d'autonomie de la Catalogne.

Toutefois, ces tensions ne remettent pas en cause l'acquis fondamental du modèle espagnol : l'existence d'un mécanisme juridictionnel de résolution des conflits de compétences, qui permet de transformer les conflits politiques en litiges juridiques susceptibles d'être tranchés

---

<sup>25</sup> Tribunal Constitucional de España, STC 32/1981, de 28 de julio (Compétences en matière d'aménagement du territoire)

<sup>26</sup> Tribunal Constitucional de España, STC 76/1983, de 5 de agosto (Doctrine des « bases » de la législation étatique)

<sup>27</sup> FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy, *Droit constitutionnel*, 23e éd., Paris, Dalloz, 2021.

<sup>28</sup> Tribunal Constitucional de España, STC 31/2010, de 28 de junio (Statut d'autonomie de la Catalogne).

par un juge indépendant. Cette judiciarisation des conflits de compétences constitue une différence majeure avec le cas marocain.

## **B. Le modèle italien : le renversement du paradigme et la constitutionnalisation de la subsidiarité**

Le système régional italien offre un exemple encore plus instructif de gestion de l'ambiguïté normative, car il a connu une transformation radicale avec la réforme constitutionnelle de 2001<sup>29</sup>, qui a renversé la logique de répartition des compétences.

### **1. Le système antérieur à 2001 : ambiguïté et centralisme**

La Constitution italienne de 1948<sup>30</sup> avait institué un système régional caractérisé par une énumération limitative des compétences régionales (ancien article 117). Les régions disposaient d'un pouvoir législatif dans une liste fermée de matières (agriculture, urbanisme, tourisme, etc.), tandis que l'État conservait la compétence résiduelle. Ce système, qualifié de « régionalisme limité » par la doctrine<sup>31</sup>, se caractérisait par une forte ambiguïté quant à la délimitation des compétences régionales, que l'État central interprétait de manière restrictive. Les réformes successives de 1997 (loi Bassanini)<sup>32</sup> et de 1999<sup>33</sup> ont préparé le terrain pour la transformation constitutionnelle. La loi constitutionnelle n° 1 de 1999 a notamment élargi les pouvoirs régionaux en matière de santé et de police locale. La loi n° 59 de 1997, dite loi Bassanini, a opéré un premier renversement. Cette loi a transféré aux régions et aux collectivités locales l'ensemble des fonctions administratives, à l'exception d'une liste limitative de compétences réservées à l'État. Ce « fédéralisme administratif » a créé une dissociation entre compétences législatives (restées limitées) et compétences administratives (devenues résiduelles), source de nouvelles ambiguïtés.

### **2. La réforme constitutionnelle de 2001 : clarification par le renversement**

La loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001 a profondément réformé le Titre V de la Constitution italienne, opérant ce que le Sénat français a qualifié d'« exemple de

---

<sup>29</sup> **Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001** (Réforme du Titre V de la Constitution italienne), Gazzetta Ufficiale n° 248.

<sup>30</sup> **Costituzione della Repubblica Italiana**, 27 décembre 1947, Gazzetta Ufficiale n° 298.

<sup>31</sup> **CONDORELLI Luigi**, « Les compétences des régions : l'expérience italienne », *Revue française d'administration publique*, n° 34, 1985, pp. 157-170.

<sup>32</sup> **Legge n° 59 del 15 marzo 1997** (Loi Bassanini sur le fédéralisme administratif en Italie), Gazzetta Ufficiale n° 63.

<sup>33</sup> **Legge costituzionale n° 1 del 22 novembre 1999** (Réforme du gouvernement régional en Italie), Gazzetta Ufficiale n° 299.

décentralisation»<sup>34</sup> pour les pays en cours de réforme territoriale. Le nouvel article 117 établit désormais trois catégories distinctes :

- **Compétences législatives exclusives de l'État** (alinéa 2) : Une liste limitative de matières réservées à l'État (politique étrangère, défense, monnaie, immigration, ordre public, justice, etc.).
- **Compétences législatives partagées** (alinéa 3) : Une liste de matières dans lesquelles « le pouvoir législatif appartient aux régions, sauf pour la détermination des principes fondamentaux, qui est réservée à la législation de l'État » (santé, éducation, protection civile, énergie, etc.).
- **Compétences législatives résiduelles des régions** (alinéa 4) : « Le pouvoir législatif appartient aux régions pour toute matière non expressément réservée à la législation de l'État ».

Ce renversement du paradigme, qui fait passer les régions d'une compétence d'attribution à une compétence résiduelle, constitue une rupture majeure. Il s'inspire des modèles fédéraux (notamment allemand et canadien) et vise à clarifier la répartition des compétences en inversant la présomption : désormais, c'est l'État qui doit justifier son intervention, et non les régions.

La réforme a également constitutionnalisé le principe de subsidiarité (article 118), qui prévoit que « les fonctions administratives sont attribuées aux communes, sauf lorsque, pour en assurer l'exercice unitaire, elles sont conférées aux provinces, aux villes métropolitaines, aux régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation ». Cette constitutionnalisation du principe de subsidiarité, absente du modèle marocain, fournit un critère juridique pour la répartition des compétences.

### ***3. Le rôle de la Cour constitutionnelle italienne***

Malgré la clarification opérée par la réforme de 2001, des zones d'ambiguïté subsistent, notamment dans la délimitation des compétences partagées. La Cour constitutionnelle italienne a joué un rôle central dans l'interprétation du nouvel article 117.

La Cour a développé une jurisprudence sur les « matières transversales » (materie trasversali<sup>35</sup>), notamment dans sa décision n° 303/2003<sup>36</sup> qui a précisé les conditions d'intervention de l'État dans des matières régionales pour des raisons d'intérêt national. Elle a également précisé les

---

<sup>34</sup> SÉNAT FRANÇAIS, *La réforme régionale en Italie - Un exemple de décentralisation*, Rapport de groupe interparlementaire d'amitié n° 41, 1er avril 2002.

<sup>35</sup> D'ATENA Antonio, « Le régionalisme italien et ses racines culturelles », *Civitas Europa*, n° 30, 2013, pp. 41-58.

<sup>36</sup> Corte Costituzionale Italiana, sentenza n° 303/2003 (Interprétation de l'article 117 après la réforme de 2001).

critères d'application du principe de subsidiarité, notamment dans sa décision n° 282/2002<sup>37</sup> qui a établi que la subsidiarité ne justifie pas automatiquement l'intervention de l'État mais nécessite une justification rigoureuse basée sur l'inadéquation du niveau régional en distinguant la subsidiarité « verticale » (répartition entre niveaux de gouvernement) et la subsidiarité « horizontale » (répartition entre pouvoirs publics et société civile).

Toutefois, la doctrine italienne, notamment LUCARELLI<sup>38</sup> et PAJNO<sup>39</sup>, critique une tendance de la Cour constitutionnelle, opérant une « recentralisation jurisprudentielle » qui limite l'autonomie régionale. Cette critique révèle que, même dans un système où la répartition des compétences a été clarifiée par une réforme constitutionnelle, l'interprétation jurisprudentielle demeure un enjeu politique majeur<sup>40</sup>.

### **C. Les enseignements comparatifs pour le cas marocain**

La comparaison avec les modèles espagnol et italien permet de dégager plusieurs enseignements pour le cas marocain.

#### ***1. L'ambiguïté initiale est un phénomène commun***

Les trois systèmes (marocain, espagnol, italien) ont connu une ambiguïté initiale dans la répartition des compétences. Cette ambiguïté résulte souvent d'un compromis politique entre forces centralisatrices et forces régionalistes. En Espagne, elle reflétait le compromis de la transition démocratique ; en Italie, elle résultait de la difficulté à concilier unité nationale et diversité régionale ; au Maroc, elle traduit la tension entre le discours de décentralisation et la volonté de maintien du contrôle central.

#### ***2. Le rôle décisif de la justice constitutionnelle***

La différence majeure entre les modèles européens et le cas marocain réside dans l'existence d'un mécanisme juridictionnel de résolution des conflits de compétences. En Espagne et en Italie, les tribunaux constitutionnels ont progressivement clarifié la répartition des compétences, transformant l'ambiguïté normative en un système de « fédéralisme jurisprudentiel ». Au Maroc, l'absence d'un tel mécanisme perpétue l'ambiguïté et laisse à l'État central le pouvoir discrétionnaire d'interprétation.

---

<sup>37</sup> **Corte Costituzionale Italiana**, sentenza n° 282/2002 (Principe de subsidiarité et répartition des compétences).

<sup>38</sup> **LUCARELLI Alfonso**, « Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, n° 1, 2004, pp. 81-95.

<sup>39</sup> **PAJNO Sandrina**, « Regionalism in the Italian constitutional System », *Diritto e Questioni Pubbliche*, n° 9, 2009, pp. 185-210.

<sup>40</sup> **Corte Costituzionale Italiana**, sentenza n° 50/2005 (Compétences transversales de l'État).

### **3. La clarification constitutionnelle comme stratégie de réforme**

L'expérience italienne montre qu'une réforme constitutionnelle peut clarifier substantiellement la répartition des compétences en renversant le paradigme (passage d'une compétence d'attribution à une compétence résiduelle des régions). Une telle réforme, combinée à la constitutionnalisation du principe de subsidiarité et à la création d'un mécanisme juridictionnel effectif, pourrait constituer une voie de sortie de l'ambiguïté marocaine.

### **4. Les limites de la clarification juridique**

Toutefois, les expériences espagnole et italienne révèlent également que la clarification juridique ne résout pas tous les conflits politiques. Les tensions entre l'État espagnol et la Catalogne, ou les critiques italiennes de « recentralisation jurisprudentielle », montrent que la répartition des compétences demeure un enjeu politique qui dépasse le cadre purement juridique. La clarification normative est une condition nécessaire mais non suffisante de l'effectivité de la décentralisation.

## **SECTION III : L'AMBIGUÏTÉ COMME INSTRUMENT DE CONTRÔLE POLITIQUE : LA LOGIQUE DE LA DÉCENTRALISATION CONTRÔLÉE AU MAROC**

L'analyse comparative conduit à une interrogation centrale : pourquoi le Maroc n'a-t-il pas emprunté la voie de la clarification progressive de la répartition des compétences, alors que les modèles espagnol et italien ont développé des mécanismes juridictionnels à cette fin ? La réponse à cette question nécessite de dépasser l'analyse purement juridique pour intégrer la dimension politique de l'ambiguïté normative. L'hypothèse défendue ici est que l'ambiguïté dans la répartition des compétences ne constitue pas un frein involontaire, mais un instrument délibéré de contrôle politique, permettant à l'État central de préserver sa prééminence tout en affichant un discours de décentralisation.

### **A. L'ambiguïté normative comme stratégie de « décentralisation contrôlée »**

Le concept de « décentralisation contrôlée », dont les implications pour la gouvernance publique ont été explorées par IDRISSE et ELAMRAOUI<sup>41</sup>, désigne un processus par lequel l'État central transfère formellement des compétences aux collectivités territoriales tout en conservant, par divers mécanismes, un pouvoir de contrôle et d'intervention qui limite

---

<sup>41</sup> IDRISSE Kaoutar, ELAMRAOUI Laila, « Rôle de la gouvernance territoriale dans l'implémentation du Nouveau Management Public à l'ère de la régionalisation avancée », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, vol. 27, n° 4, 2019, pp. 1085-1096

l'autonomie réelle de ces collectivités. L'ambiguïté normative constitue l'un de ces mécanismes, peut-être le plus efficace car le moins visible.

### ***1. Le maintien de la dépendance décisionnelle***

L'ambiguïté dans la répartition des compétences crée une situation où les régions ne peuvent exercer leurs attributions sans l'accord, explicite ou implicite, de l'État central. Prenons l'exemple du développement économique régional. L'article 83 de la loi organique n° 111-14 attribue à la région la compétence en matière de « promotion de l'investissement et de l'emploi », mais précise que cela s'exerce « en coordination avec l'État ». Cette exigence de coordination, dépourvue de modalités précises, permet à l'État d'intervenir à tout moment dans les décisions régionales.

Dans la pratique, cette ambiguïté se traduit par une dépendance décisionnelle des régions vis-à-vis des administrations centrales. Les présidents de région doivent négocier avec les ministères sectoriels (Intérieur, Finances, Équipement) pour obtenir les autorisations, les financements ou les appuis techniques nécessaires à la mise en œuvre de leurs projets. Cette négociation permanente, qui n'est encadrée par aucun texte juridique précis, place les régions en situation de subordination de fait.

Le Nouveau Modèle de Développement<sup>42</sup>, présenté en 2021 par la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD), a relevé que « les faibles capacités des organes existants entravent considérablement le succès de la mise en œuvre de la régionalisation avancée ». Toutefois, au-delà des capacités techniques, c'est l'ambiguïté normative qui constitue l'obstacle structurel majeur, en maintenant les régions dans une position de dépendance.

### ***2. La préservation du pouvoir de veto de l'État***

L'ambiguïté normative confère à l'État central un pouvoir de veto implicite sur les décisions régionales. Lorsque les compétences sont mal définies et que les mécanismes de coordination ne sont pas précisés, l'État peut toujours invoquer un empiètement sur ses prérogatives ou une violation de l'exigence de « cohérence avec les orientations nationales » pour bloquer une initiative régionale.

Ce pouvoir de veto s'exerce notamment à travers le contrôle de légalité exercé par les walis et gouverneurs. L'article 145 de la Constitution dispose que « les walis et les gouverneurs représentent le pouvoir central et assurent l'application des lois ». Dans la pratique, ces représentants de l'État exercent un contrôle étroit sur les délibérations des conseils régionaux,

---

<sup>42</sup> COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT (CSMD), *Le Nouveau Modèle de Développement – Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, Rabat, avril 2021.

en invoquant souvent l'ambiguïté des textes pour suspendre ou annuler des décisions régionales.

L'absence de recours juridictionnel effectif des régions contre ces décisions de contrôle renforce ce pouvoir de veto. Contrairement aux modèles espagnol et italien, où les collectivités territoriales peuvent saisir le juge constitutionnel ou administratif pour contester les actes de l'État, les régions marocaines ne disposent d'aucun recours effectif. Le contrôle de légalité se transforme ainsi en contrôle d'opportunité, permettant à l'État de bloquer les initiatives régionales qui ne correspondent pas à ses priorités.

### ***3. La flexibilité stratégique de l'État central***

L'ambiguïté normative confère à l'État central une flexibilité stratégique : il peut intervenir ou se retirer selon les circonstances, sans être contraint par une répartition rigide des compétences. Cette flexibilité permet à l'État d'adapter sa stratégie en fonction des enjeux politiques, économiques ou sécuritaires.

Dans les domaines stratégiques (grands projets d'infrastructure, zones économiques spéciales, gestion de l'eau), l'État invoque son rôle de coordination ou de fixation des orientations nationales pour conserver le contrôle décisionnel. Dans les domaines moins stratégiques ou nécessitant des ressources importantes (équipements de proximité, services sociaux de base), l'État peut se désengager en invoquant la compétence régionale, tout en ne transférant pas les ressources financières correspondantes.

Cette asymétrie dans l'interprétation de l'ambiguïté normative révèle que celle-ci ne profite pas également à toutes les parties. Contrairement aux modèles espagnol et italien, où l'ambiguïté a pu être exploitée par les régions pour élargir leurs compétences (notamment en Catalogne ou en Lombardie), l'ambiguïté marocaine bénéficie structurellement à l'État central, qui dispose des ressources administratives, financières et juridiques pour imposer son interprétation.

## **B. Les manifestations pratiques du contrôle politique**

L'analyse de la pratique institutionnelle révèle plusieurs manifestations concrètes de l'utilisation de l'ambiguïté normative comme instrument de contrôle politique.

### ***1. Le contrôle financier comme substitut au contrôle juridique***

Face à l'ambiguïté de la répartition des compétences, l'État central utilise le levier financier pour orienter les priorités régionales. Plus récemment, la Cour des Comptes du Maroc, dans son rapport d'octobre 2023 sur la mise en œuvre de la régionalisation avancée<sup>43</sup>, a dressé un constat

---

<sup>43</sup> COUR DES COMPTES DU MAROC, *Régionalisation avancée : Rapport sur la mise en œuvre*, Rabat, octobre 2023.

préoccupant de l'écart entre les ambitions constitutionnelles et la réalité institutionnelle. Le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) a constaté dans son rapport de 2013 que « seulement 5% du PIB marocain sont consacré aux institutions gouvernementales locales, contre 20% en moyenne pour les pays de l'OCDE<sup>44</sup> ». Cette insuffisance structurelle de ressources place les régions en situation de dépendance financière vis-à-vis de l'État.

Les mécanismes de financement prévus par la Constitution (Fonds de solidarité interrégionale, Fonds de mise à niveau sociale) demeurent largement inopérants. L'article 142 de la Constitution prévoit la création de ces fonds « pour une période déterminée », mais près de quinze ans après l'adoption de la Constitution, leur mise en œuvre effective demeure limitée. Cette carence financière contraint les régions à solliciter des financements de l'État pour chaque projet, renforçant ainsi la dépendance décisionnelle.

Le système des contrats de programme entre l'État et les régions, qui pourrait constituer un mécanisme de clarification des rôles et des engagements réciproques, demeure peu développé. Lorsque de tels contrats existent, ils sont souvent déséquilibrés, l'État imposant ses priorités et ses conditionnalités sans véritable négociation.

## ***2. La déconcentration comme alternative à la décentralisation***

Le discours royal du 29 juillet 2018 a appelé à l'élaboration d'une Charte de la déconcentration administrative, destinée à « permettre aux responsables locaux de prendre les décisions et de mettre en place les programmes de développement économique et social, en cohésion et complémentarité avec la régionalisation avancée ». Cette orientation révèle une ambiguïté stratégique : la déconcentration (transfert de compétences aux services déconcentrés de l'État) est présentée comme complémentaire de la décentralisation (transfert de compétences aux collectivités territoriales élues), mais elle peut aussi constituer une alternative qui maintient le contrôle de l'État.

Dans la pratique, le renforcement de la déconcentration administrative peut se traduire par un affaiblissement de la décentralisation. Lorsque les walis et gouverneurs disposent de compétences élargies et de moyens financiers importants, ils peuvent court-circuiter les régions et mettre en œuvre directement les politiques publiques. Cette concurrence institutionnelle, favorisée par l'ambiguïté normative, maintient la prééminence de l'État central.

---

<sup>44</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE), *La régionalisation avancée au service du développement de notre pays*, Rapport d'auto-saisine n° 13/2013, Rabat, 2013.

### ***3. L'instrumentalisation des orientations royales***

Les discours royaux occupent une place singulière dans le système juridico-politique marocain. Ils constituent, au-delà de leur portée symbolique, de véritables actes normatifs orientant les politiques publiques. Toutefois, l'invocation des « orientations royales » peut également servir à justifier l'intervention de l'État central dans des domaines relevant théoriquement des compétences régionales.

L'article 81 de la loi organique n° 111-14 dispose que la région élabore le schéma régional d'aménagement du territoire « en cohérence avec les orientations nationales ». Cette référence aux « orientations nationales », qui incluent les orientations royales, permet à l'État de contrôler le contenu des schémas régionaux. Dans la pratique, les régions doivent soumettre leurs schémas d'aménagement à l'approbation des administrations centrales, qui vérifient leur conformité aux orientations nationales. Cette procédure d'approbation, qui n'est pas clairement encadrée par les textes, se transforme en un pouvoir de modification ou de rejet.

Le discours royal du 29 juillet 2025<sup>45</sup>, qui a appelé à « amorcer un véritable sursaut dans la mise à niveau globale des espaces territoriaux », a été invoqué par l'État central pour justifier le lancement de programmes sectoriels (Programme de Réduction des Disparités Territoriales et Sociales, Phase III de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain) pilotés directement par l'administration centrale, court-circuitant ainsi les régions.

### **C. Les conséquences de la décentralisation contrôlée**

La logique de décentralisation contrôlée, dont l'ambiguïté normative constitue l'instrument principal, produit plusieurs conséquences négatives pour l'effectivité de la régionalisation avancée.

#### ***1. La démobilisation des élus régionaux***

L'ambiguïté normative et le maintien du contrôle central se traduisent par une démobilisation des élus régionaux, qui perçoivent leur rôle comme largement formel. Les présidents de région, élus au suffrage universel indirect depuis 2015, disposent théoriquement d'une légitimité démocratique pour porter des projets régionaux. Toutefois, face aux obstacles normatifs, financiers et administratifs, beaucoup d'entre eux adoptent une posture attentiste, se limitant à gérer les compétences résiduelles (équipements sportifs, centres culturels) sans s'engager dans des politiques régionales ambitieuses.

---

<sup>45</sup> **Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI**, 29 juillet 2025, Tétouan (Programme de Réduction des Disparités Territoriales et Sociales).

Cette démobilisation est renforcée par l'absence de visibilité politique de l'action régionale. Dans un système où l'État central conserve le contrôle des grands projets et des ressources financières importantes, les élus régionaux peinent à revendiquer des réalisations concrètes auprès de leurs électeurs. Cette invisibilité politique réduit l'incitation à s'investir dans la fonction régionale.

## ***2. La persistance des disparités territoriales***

L'objectif central de la régionalisation avancée est de réduire les disparités territoriales, notamment dans les politiques urbaines<sup>46</sup>, en permettant à chaque région de définir et de mettre en œuvre des stratégies de développement adaptées à ses spécificités. Toutefois, la logique de décentralisation contrôlée entrave cet objectif en maintenant une approche centralisée et uniforme des politiques publiques.

Les données du Haut-Commissariat au Plan (HCP) relatives au Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2024 révèlent que, malgré les programmes déployés, les écarts entre régions demeurent considérables. Le taux de pauvreté multidimensionnelle, bien qu'en recul à l'échelle nationale (de 11,9% en 2014 à 6,8% en 2024), reste concentré dans certaines régions, notamment celles à caractère montagneux ou désertique. Cette persistance des disparités témoigne de l'échec relatif des politiques centralisées et de la nécessité de renforcer l'autonomie régionale<sup>47</sup>.

## ***3. L'affaiblissement de la légitimité démocratique***

La régionalisation avancée était porteuse d'une promesse de démocratisation de la gouvernance territoriale, en rapprochant le pouvoir de décision des citoyens. Toutefois, lorsque les élus régionaux ne disposent pas de pouvoirs effectifs et que les décisions importantes continuent d'être prises par l'administration centrale, la légitimité démocratique du système est affaiblie. Cette situation crée un risque de désaffection citoyenne vis-à-vis des institutions régionales. Les taux de participation aux élections régionales, déjà faibles (élection indirecte des conseillers régionaux), risquent de se dégrader davantage si les citoyens perçoivent que les régions ne disposent d'aucun pouvoir réel. Cette désaffection démocratique constitue un enjeu majeur pour la consolidation du processus de décentralisation.

---

<sup>46</sup> ALILLOUCH Rachid, LOOTVOET Benoit, « Régionalisation avancée et rattrapage des politiques urbaines au Maroc », in *Éléments de réflexion à partir du projet d'agglomération de Rabat-Salé*, 2020.

<sup>47</sup> HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN (HCP), *Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2024 – Premiers résultats*, Rabat, 2024.

## CONCLUSION

L'analyse de la répartition des compétences dans la régionalisation avancée au Maroc, confrontée aux expériences espagnole et italienne, conduit à une conclusion sans équivoque : l'ambiguïté normative qui caractérise le système marocain ne constitue pas un frein juridique involontaire, mais un **instrument délibéré de contrôle politique** permettant à l'État central de préserver sa prééminence tout en affichant un discours de décentralisation.

Cette ambiguïté se manifeste à trois niveaux : constitutionnel (absence de liste des compétences), législatif (formulations imprécises des lois organiques de 2015) et institutionnel (absence de mécanismes juridictionnels de résolution des conflits). Contrairement aux modèles espagnol et italien, qui ont développé des mécanismes de clarification progressive par la jurisprudence constitutionnelle, le Maroc maintient un système où l'incertitude normative perpétue la dépendance des régions vis-à-vis de l'État central.

La comparaison avec les modèles européens révèle que l'ambiguïté initiale dans la répartition des compétences est un phénomène commun aux processus de décentralisation. Toutefois, les trajectoires d'évolution divergent radicalement selon l'existence ou non d'un mécanisme juridictionnel de clarification et la volonté politique de renforcer l'autonomie territoriale. En Espagne et en Italie, les tribunaux constitutionnels ont progressivement transformé l'ambiguïté normative en un système de « fédéralisme jurisprudentiel ». Au Maroc, l'absence d'un tel mécanisme perpétue l'ambiguïté et laisse à l'État central le pouvoir discrétionnaire d'interprétation.

L'ambiguïté normative s'inscrit dans une logique de « **décentralisation contrôlée** », où l'État central transfère formellement des compétences tout en conservant, par divers mécanismes, un pouvoir de contrôle qui limite l'autonomie réelle des régions. Cette logique se manifeste à travers le maintien de la dépendance décisionnelle, la préservation du pouvoir de veto de l'État, et la flexibilité stratégique permettant à l'État d'intervenir ou de se retirer selon les circonstances.

Les conséquences de cette décentralisation contrôlée sont multiples : démobilitation des élus régionaux, persistance des disparités territoriales, et affaiblissement de la légitimité démocratique du système. Ces conséquences remettent en cause l'objectif central de la régionalisation avancée, qui était de rapprocher le pouvoir de décision des citoyens et de permettre un développement territorial équilibré.

Face à ce constat, plusieurs pistes de réforme peuvent être identifiées, inspirées des expériences comparées. **Premièrement**, une clarification constitutionnelle de la répartition des

compétences, sur le modèle de la réforme italienne de 2001, établissant une liste des compétences exclusives de l'État, des compétences partagées, et des compétences résiduelles des régions. **Deuxièmement**, la création d'un mécanisme juridictionnel effectif de résolution des conflits de compétences, soit par l'extension des compétences de la Cour constitutionnelle, soit par la création d'une chambre spécialisée au sein des tribunaux administratifs. **Troisièmement**, la constitutionnalisation du principe de subsidiarité, accompagnée de critères précis pour son application. **Quatrièmement**, le renforcement substantiel de l'autonomie financière des régions, condition sine qua non de l'autonomie décisionnelle.

Toutefois, ces réformes juridiques, aussi nécessaires soient-elles, ne suffiront pas si elles ne s'accompagnent pas d'une volonté politique de renforcer effectivement l'autonomie régionale. L'expérience comparative montre que la clarification normative est une condition nécessaire mais non suffisante de l'effectivité de la décentralisation. Elle doit s'inscrire dans un projet politique plus large de démocratisation et de redistribution du pouvoir.

En définitive, la question de l'ambiguïté dans la répartition des compétences dépasse le cadre purement juridique pour interroger la nature même du système politique marocain. Le choix entre une clarification normative au service de l'autonomie régionale et le maintien de l'ambiguïté comme instrument de contrôle central constitue un enjeu politique majeur, qui conditionnera l'avenir de la régionalisation avancée et, au-delà, la trajectoire démocratique du Royaume.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### 1. OUVRAGES

- **AJA Eliseo**, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.
- **AUBY Jean-Bernard**, *Droit de la décentralisation*, Paris, Dalloz, 2022.
- **BENABDALLAH Mohamed Amine**, *Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc*, Rabat, Revue marocaine d'administration locale et de développement, 2003.
- **FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy**, *Droit constitutionnel*, 23e éd., Paris, Dalloz, 2021.
- **ROUSSEAU Dominique, BONNET Julien, GAHDOUN Pierre-Yves**, *Droit du contentieux constitutionnel*, 12e éd., Paris, LGDJ, 2020.

### 2. ARTICLES

- **ALILLOUCH Rachid, LOOTVOET Benoit**, « Régionalisation avancée et rattrapage des politiques urbaines au Maroc », in *Éléments de réflexion à partir du projet d'agglomération de Rabat-Salé*, 2020.
- **D'ATENA Antonio**, « Le régionalisme italien et ses racines culturelles », *Civitas Europa*, n° 30, 2013, pp. 41–58.
- **CONDORELLI Luigi**, « Les compétences des régions : l'expérience italienne », *Revue française d'administration publique*, n° 34, 1985, pp. 157-170.
- **IDRISSI Kaoutar, ELAMRAOUI Laila**, « Rôle de la gouvernance territoriale dans l'implémentation du Nouveau Management Public à l'ère de la régionalisation avancée », *International Journal of Innovation and Applied Studies*, vol. 27, n° 4, 2019, pp. 1085-1096.
- **JAFARI Maria, EL MOUJADDIDI Nouredine**, « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », *Organisation et Territoires*, vol. 25, n° 3, 2016, pp. 43-52.
- **MARÍN-BARNUEVO FABO Diego**, « La répartition des pouvoirs en Espagne entre l'État, les communautés autonomes et les autorités locales », *Revue française de finances publiques*, n° 121, 2013, pp. 83-90.
- **MEZGHERI Mounir**, « Les normes régissant le transfert et l'exercice des compétences régionales au Maroc à la lumière des réformes constitutionnelles et

*législatives récentes* », *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 17, 2022, pp. 245-268.

- **PAJNO Sandrina**, « *Regionalism in the Italian Constitutional System* », *Diritto e Questioni Pubbliche*, n° 9, 2009, pp. 185-210.
- **SUÁREZ COLLADO Álvaro**, « *The Effects of the Moroccan Advanced Regionalization Process in Western Sahara* », *Journal of North African Studies*, vol. 20, n° 5, 2015, pp. 845-862.
- **LUCARELLI Alfonso**, « *Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles* », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, n° 1, 2004, pp. 81-95.

### 3. RAPPORTS

- **CESE – Conseil économique, social et environnemental**, *Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles*, Rapport d'auto-saisine n° 35/2019, Rabat, 2019.
- **CESE – Conseil économique, social et environnemental**, *La régionalisation avancée au service du développement de notre pays*, Rapport d'auto-saisine n° 13/2013, Rabat, 2013.
- **COMMISSION SPÉCIALE SUR LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT (CSMD)**, *Le Nouveau Modèle de Développement – Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, Rabat, avril 2021.
- **COUR DES COMPTES DU MAROC**, *Régionalisation avancée : Rapport sur la mise en œuvre*, Rabat, octobre 2023.
- **HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN (HCP)**, *Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2024 – Premiers résultats*, Rabat, 2024.
- **SÉNAT FRANÇAIS**, *La réforme régionale en Italie – Un exemple de décentralisation*, Rapport du groupe interparlementaire d'amitié n° 41, 1er avril 2002.

### 4. TEXTES JURIDIQUES, NORMATIFS ET DOCUMENTS RÉGLEMENTAIRES

#### A. Maroc

- **Constitution du Royaume du Maroc**, 1er juillet 2011, *Bulletin Officiel* n° 5964 bis.
- **Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI**, Laâyoune, 6 novembre 2008 (Lancement de la régionalisation avancée).
- **Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI**, Tétouan, 29 juillet 2025 (Programme de Réduction des Disparités Territoriales et Sociales).

- **Lois organiques n° 111-14, 112-14 et 113-14** relatives aux collectivités territoriales, promulguées par les **dahirs n° 1-15-83, 1-15-84 et 1-15-85** du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), *Bulletin Officiel* n° 6380.

## B. Espagne

- **Constitución Española**, 29 décembre 1978, *Boletín Oficial del Estado* n° 311.
- **Tribunal Constitucional de España**,
  - STC 32/1981 du 28 juillet (Compétences en aménagement du territoire).
  - STC 76/1983 du 5 août (Doctrines des « bases »).
  - STC 31/2010 du 28 juin (Statut d'autonomie de la Catalogne).

## C. Italie

- **Costituzione della Repubblica Italiana**, 27 décembre 1947, *Gazzetta Ufficiale* n° 298.
- **Legge n° 59 del 15 marzo 1997** (Loi Bassanini sur le fédéralisme administratif), *Gazzetta Ufficiale* n° 63.
- **Legge costituzionale n° 1 del 22 novembre 1999** (Réforme du gouvernement régional), *Gazzetta Ufficiale* n° 299.
- **Legge costituzionale n° 3 del 18 ottobre 2001** (Réforme du Titre V), *Gazzetta Ufficiale* n° 248. (*Uniquement listée une seule fois*)
- **Corte Costituzionale Italiana**,
  - Sentenza n° 282/2002 (Principe de subsidiarité).
  - Sentenza n° 303/2003 (Interprétation de l'art. 117 après la réforme).
  - Sentenza n° 50/2005 (Compétences transversales de l'État).