

[Números](#) > [Número 09 \(enero-diciembre 2010\)](#) >

## Les défis de la régionalisation

Mohamed An-Naciri[\*]

### Resumen

*¿Cuáles son las dificultades y los desafíos que se generan en torno al proceso de regionalización de Marruecos? ¿Es posible una regionalización avanzada en el país teniendo en cuenta toda una serie de paradigmas de carácter histórico, social, político y democrático a los cuales debería responder? Estas son algunas de las preguntas clave a las que se responde en esta comunicación. Del mismo modo, se analiza cómo es posible una gestión democrática de la diversidad regional y territorial marroquí, a través de instancias con legitimidad política y frente a una clara y vigente disfunción del aparato estatal.*

Palabras clave: Marruecos; proceso de regionalización; gestión territorial.

### Abstract

*What are the difficulties and challenges that arise on the process of regionalization of Morocco? It is possible an advanced regionalization in Morocco taking into account a variety of paradigms of historical, social, political and democratic background? These are some of the key questions that are answered in this communication. In the same way, this paper analyse how is it possible the democratic management of the regional and territorial diversity of Morocco, through political legitimacy and facing a clear and effective state apparatus dysfunction.*

Keywords: Morocco; regionalization process; territorial management.

Les difficultés et les défis que soulève la « Régionalisation avancée » pour la quelle une commission royale a été constituée, sont immenses. Ils sont à la mesure de l'ambition qui, in fine, devrait aboutir à la réforme des structures de l'Etat, par une vaste réforme qui consolidera l'unité du pays, tout en s'appuyant sur la diversité de ses régions, dotées d'instances de décision, pour leur développement culturel social, politique et économique. La gestion démocratique des futurs territoires régionaux par des instances qui auraient la légitimité politique d'œuvrer pour l'épanouissement de leurs potentialités, est une condition préalable. Le développement de leurs ressources par une autorité régionale permettrait de sortir le pays des carcans de la centralité bureaucratique et de ses conséquences sur les multiples dysfonctionnements de l'appareil d'Etat, causes majeures du retard du pays depuis maintenant plus de cinquante ans.

Les enjeux de la Régionalisation avancée (RA) ne sont donc pas simples : quels sont les principes de base pour la promotion des cette régionalisation, les préalables à sa fondation, les conditions nécessaires à sa mise en œuvre, les modalités d'exécution des décisions la concernant, les étapes de réalisation et de fonctionnement de ses instances, et les équilibres qui résulteront d'un long parcours en vue de l'ajustement des pouvoirs entre l'autorité centrale et les prérogatives des régions ?

## Une multiplicité d'interrogations.

Pour aborder la multiplicité de ces questionnements, il est nécessaire de faire quelques remarques et commentaires préalables :

De quelle région s'agit-il ? Il y a là un certain nombre de confusions à éviter : celle historique, d'une certaine vision d'une réalité construite qui se représente la régionalisation comme un retour au Maroc précolonial. La réaction de certains discours, est significative. Ils voudraient faire de la région, un espace à essence tribale, en somme, le fief futur de baronnies. Sa référence aux dénominations des pays traditionnels de l'époque précoloniale est une vision conservatrice d'une régionalisation retardataire. D'ailleurs, les régions actuelles portent les stigmates de l'organisation tribale : leur dénomination fait référence à des noms de tribus. La région dans laquelle la capitale est inscrite, porte le nom de Rabat Zaer-Zemmour.

Une autre manière d'envisager cette régionalisation : c'est de la réduire à sa simple expression d'une identité ethnique sous prétexte d'identité. C'est une forme de crispation qu'il faut bien éviter, car elle est réductrice de la diversité complexe du pays et pourrait constituer une source de tensions et de confrontations inutiles.

Pourquoi la régionalisation « avancée » maintenant ? Est-ce pour régler un problème, celui du statut des provinces sahariennes ou pour tirer les conclusions d'une gestion mi-centenaire des affaires du pays avec les résultats que l'on connaît ? Ou s'agit-il de dépasser les pesanteurs d'une évolution historique et réformer de fond en comble les structures de l'Etat ? La réponse est complexe : d'une part le discours royal du 3 Janvier 2010 est sans ambages. Il s'agit bien de « prélude à un nouvelle dynamique de réforme institutionnelle profonde » et « une option résolue pour la modernisation des structures de l'Etat ». Les préoccupations concernant le statut d'autonomie sont donc bien présentes. L'affirmation « que cette initiative, forte de crédibilité onusienne, reste toujours de mise pour toute négociation sérieuse » est très claire. Ce qui reste à prévoir c'est la nature des interférences entre les deux visées : seront-elles concomitantes, consécutives, l'une préalable à l'autre ? quelles sont donc les priorités et le Maroc possède-t-il la maîtrise de leur calendrier respectif et de leurs implications réciproques ?

Cette régionalisation est voulue selon un modèle dit « maroco-marocain ». Deux aspects résultent de cette orientation. Le premier appelle à innover sans tomber dans un processus d'imitation stérile : ne pas être prisonnier de modèles de régionalisation à partir d'expériences étrangères. C'est « un système national novateur de régionalisation, sans pour autant sombrer dans le mimétisme ou la reproduction des expériences étrangères » qu'il faut privilégier, affirme le discours royal. Le second aspect du modèle suggéré suscite une interrogation : s'agit-il d'éviter de tomber dans un juridisme qui puiserait dans la multiplicité des expériences de régionalisation et qui serait plus une entrave qu'une avancée vers une régionalisation qui reflète la pluralité et l'unité du pays ? Un système « moaroco-marocain » signifie-il une régionalisation à « la carte », avec des étapes d'éligibilité qui s'étalerait sur une longue durée et qui comporterait une hiérarchie de statuts, selon les niveaux de performance socio-économique et des capacités de prise en charge des pouvoirs régionaux ?

La problématique fondamentale semble être la suivante : il s'agit de bâtir un système de possibilités de promotion d'une régionalisation avancée démocratique qui prenne en considération la diversité humaine culturelle et spatiale, tout en étant étroitement articulé avec une identité commune qui puise sa force dans la conviction de la nécessité

du ciment de l'unité nationale.

## Les questions préalables

Comment donc aborder la réflexion sur « les fondements d'une régionalisation avant-gardiste » ? Quelles sont les démarches qui pourraient précéder la mise en place de la régionalisation ?

S'il s'agit d'une régionalisation en profondeur deux préalables s'imposent :

1° d'abord, dresser l'Etat des lieux : qu'est-ce qui ne marche pas dans le pays et qui rend les bonnes initiatives -- et elles n'ont pas manqué depuis dix ans--, incapables de réaliser les objectifs en terme de développement qui leur étaient assignés. Un tel bilan pourra être le prélude à une régionalisation constitutive d'un Etat moderne.

Prendre en considération d'abord la nécessité d'une évaluation des expériences de « régionalisation » en vigueur pour faire apparaître ses limites sur le plan géographique (le problème du découpage), sur le plan politique ( monopole de la décision et prérogatives insignifiantes), dans le domaine de l'affectation des ressources ( l'indigence des moyens) et sur le plan administratif ( une régionalisation sous tutelle).

2° Comment fonder, d'abord, une régionalisation avancée, si le système de collectes des ressources fiscales et de leurs distributions, restent étroitement subordonnées aux lois et règlements actuellement en vigueur qui régissent, du centre, la répartition des moyens par le ministère des finances, selon une logique sectorielle et verticale et non pas horizontale et spatiale ? La réforme des structures de collectes et de distributions des ressources de l'Etat, est une nécessité impérieuse. Elle devrait précéder une déconcentration significative susceptible de constituer les soubassements administratifs de la régionalisation. Deux discours du Roi, du 6 novembre 2008 et du 6 novembre 2009 suggèrent les voies à suivre en la matière. Ils complètent la dernière initiative royale de réflexion sur les rapports entre l'Etat et les régions, en matière de répartition des prérogatives entre le pouvoir central et l'instance régionale.

Ensuite, comment utiliser les expériences externes, comme repoussoir, en d'autres termes, identifier dans ces expériences, ce qu'il ne faut surtout pas prendre comme référence. Deux membres au moins dans la Commission connaissent bien l'expérience espagnole. Il faut espérer que l'on tirerait profit de certains aspects de l'expérience de l'Espagne en la matière. Pendant l'ancienne régime, ce pays était appelé « les Espagnes ». L'évolution historique de la péninsule ibérique montre la synergie entre l'Etat et les régions du pays en vue du renforcement son unité territoriale et politique.

Quelles sont les conditions de l'accès au système de régionalisation avancée ? On est là devant un dilemme : ou bien promouvoir une régionalisation avancée standard et l'appliquer sans distinction à l'ensemble du territoire national ; dans ces conditions, le risque est d'accroître les inégalités entre les nouvelles unités territoriales, inégalement dotées de ressources humaines et matérielles ; ou bien imaginer des dispositions et des procédures permettant l'accès progressif au statut de région avancée ; là aussi, il existe un risque d'une nature différente : d'emblées certaines régions vont être , de plein pied, éligible au statut de la région avancée ; là aussi quelles sont les garanties et le calendrier de l'application à l'ensemble du territoire de la mise en place de région de plein exercice ? Cela suppose des procédures dont l'application s'étale dans le temps : la mise en place entière de la

Avant d'atteindre cet horizon lointain, il faut dans un premier temps penser au découpage régional : là aussi il faut sortir des sentiers battus. Pourquoi ne pas envisager un découpage à deux niveaux :

Un **niveau géo-environnemental (I)** représenté par les grands ensembles structurant du pays du nord au sud ; à savoir les **quatre** dimensions marquantes du territoire : la dimension **méditerranéenne**, la dimension **atlantique**, la dimension **atlassique** et la dimension **saharienne**. La prise en compte de cette manière d'envisager un premier niveau de découpage, permet de montrer les liens profonds caractérisant chaque ensemble et la spécificité de chacun d'entre eux, car ayant une personnalité affirmée. L'ensemble de ces dimensions sont fondatrices de l'unité du pays qui n'est pas d'essence géographique, mais de caractère humain, culturel et politique. Dans leurs interactions, elles en constituent les fondements physiques. A tour de rôle chacun de ces ensembles a représenté, dans l'histoire du Maroc, la centralité de l'Etat, c'est-à-dire une prééminence politique. L'intérêt de ce premier niveau de découpage est de situer les quatre ensembles sur un même niveau de considération, sur un même pied d'égalité. Car chacune à une fonction vitale pour l'ensemble du pays, même si elle n'a pas les mêmes potentialités en ressources et en activités de production et de services. Aucune n'est indépendante de l'autre, aucune n'est plus importantes que l'autre, mais chacune ayant des spécificités propres et une personnalité qui la distingue, la mettant en synergie avec les trois autres, et représente un intérêt géopolitique déterminant pour l'unité du territoire

Le **niveau proprement régional, (II)**, résulte du découpage territorial du premier, c'est-à-dire de chacune des quatre dimensions précitées du pays. Ce découpage interne spécifique à chacune d'entre elles, permettant à chaque espace régional de s'inscrire dans un ensemble homogène, l'espace méditerranéen, atlantique, atlassique ou saharien ayant chacun des caractéristiques communes et des problèmes similaires qui résultent de besoins collectifs communs. Ces régions de niveau II pourraient alors organiser des projets de territoire pour répondre à des préoccupations similaires et répondre aux attentes de populations confrontées aux mêmes contraintes environnementales et d'aménagement de l'espace. C'est le moyen d'envisager d'une manière globale, la solidarité entre ces différentes dimensions structurelles du pays et à l'intérieur de chacune d'elles, du fait de la variété des situations, afin d'organiser la cohérence des projets de développement. C'est ainsi que les problèmes de la montagne pourraient être traités dans un cadre globale. Le défi que pose le problème de l'eau dans l'ensemble atlantique pourrait trouver un traitement adéquat, du fait que cet espace est consommateur et non producteur de ressources en eau. La dimension méditerranéenne se caractérise par des problèmes spécifiques liés à la mer et aux contrastes climatiques entre les deux versants maritime sec et continentale humide. Le traitement du problème de l'eau se présente d'une manière particulière. Si l'on considère la production et la consommation de l'eau dans l'ensemble saharien, c'est le recours à de nouvelles technologies, comme la désalinisation de l'eau de mer qu'il faut envisager pour assurer l'alimentation en eau potable et fournir les moyens de production à l'agriculture.

Cette manière d'envisager le découpage régional évite deux écueils : le premier apparaît dans les dénominations des régions actuelles où la référence à la tribu s'inscrit dans les noms des régions : le deuxième concerne l'avenir. Pour éviter toute crispation identitaire d'ordre ethnique, les référence à ce qui unie dans une même dimension devrait l'emporter sur les différences qui séparent.

Un autre aspect à prendre en considération est celui de l'impact de l'urbanisation : or dans ce domaine, de nouvelles réalités émergent, à la suite de l'accroissement de la population

urbaine et du remaniement en cours du réseau des villes. Comment envisager le futur découpage régional, pour constituer des pôles urbains structurant en mesure d'atténuer les effets déstabilisant de l'émigration croissante vers les villes et de la mobilité interurbaine qui ne peuvent que s'intensifier ? Or les projets en cours, comme la promotion de « villes nouvelles », sont souvent entrepris dans le cadre d'opportunités foncières qui sont la négation pure et simple de l'aménagement du territoire. Comment la RA peut-elle faire face à cette augmentation des populations urbaines, en vue de la construction d'un réseau urbain relativement équilibré ?

## Le problème des prérogatives

Quels sont les décisions institutionnelles qui garantiraient à la fois l'unité du pays et la diversité des régions avancées ? Cette interrogation débouche sur les équilibres entre les prérogatives du représentant de l'Etat et le chef de l'exécutif régional, élu au suffrage direct sur un projet de développement par l'ensemble de la population de la région.

La recherche de cette adéquation entre Unité du pays et pouvoir régional passe par deux moyens : l'évolution constitutionnelle et la gestion administrative du territoire et de la région.

L'affectation des ressources humaines et matérielles est un défi pour la réussite d'une régionalisation véritable du pays. En effet, le point de départ de la réforme régional part d'une réalité fort contrastée : les disparités régionales sont très fortes et l'allocation des ressources aux régions actuelles reste globalement dérisoire. Comment organiser la solidarité entre les futures régions, dans le cadre de la régionalisation avancée ? Par exemple, entre la dimension atlassique et la dimension atlantique, les motifs de la solidarité sont évidents : la première produit de l'eau et la deuxième en est le principal consommateur ; comment envisager la solidarité dans ce domaine, étant donné que l'ensemble atlassique est pourvoyeur de ressources pour l'ensemble atlantique qui profite des richesses en eau du premier ? L'organisation de « mécanismes efficaces de solidarité incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionale dans un Maroc uni » prendrait quelles formes concrètes ? Est-il possible de continuer de se contenter de liens formels d'ordre juridique entre acteurs locaux sans effets pratiques et retombées significatives sur le vécu des gens et sur l'amélioration de leurs conditions concrètes d'existence ? Quels seront les acteurs porteurs de projet de solidarité et de développement dans les régions envisagées, sans mettre en place un processus de promotion de nouvelles élites régionales attachées au développement local et au service de l'intérêt public ? Quelles sont les procédures électorales, les prérogatives des exécutifs régionaux qui autoriseraient, dans l'avenir, la promotion de véritables leaders, servant de locomotive aux transformations de leur régions respectives, tout en permettant à l'Etat d'avoir les leviers nécessaires pour éviter les dérives du régionalisme.

## Une nécessaire insertion de la réforme RA dans le cadre de l'aménagement du territoire

Toutes les formes envisagées ne peuvent aboutir si les politiques publiques continuent à être élaborées dans le cadre de procédures sectorielles qui accentuent les disparités régionales existantes. Les projets de développement ne peuvent continuer à dépendre de l'autorité centrale, sans envisager leur redéploiement dans une perspective d'aménagement régional. C'est là la seule possibilité de lutter efficacement contre les

disparités régionales.

Les facteurs externes sont à prendre en considération du fait que le Maroc occupe une place particulière dans ses relations avec l'Europe. C'est ainsi que la conception d'ensemble de la régionalisation avancée dans une perspective d'aménagement du territoire, doit se préoccuper de l'impact possible du statut avancé du Maroc dans l'Union Européenne. Les facteurs externes sont donc à prendre en considération, notamment en perspective du déblocage de la construction du Maghreb arabe uni.

## Conclusion

Ces remarques et propositions doivent servir d'argumentaire à un débat élargi, mais surtout contribuer à mettre en place les structures adéquates pour traiter en profondeur la multiplicité complexe que soulève le projet de la Région avancée. Il est nécessaire dans ce but, d'associer un double profil d'acteurs ayant eu une expérience concrète de gestion de la région actuelle et des experts dans les différents domaines que soulèvent la mise en œuvre de cette réforme. La recherche scientifique pourra trouver là un champ propice pour la réflexion et la proposition de pistes à suivre qui feront de la régionalisation un laboratoire pour l'aménagement du territoire. Il s'agit là d'un grand tournant ouvert pour la rénovation des structures de l'Etat dans une perspective de développement régional et de gestion démocratique par la population et leurs représentants chargés de porter un projet de territoire. **C'est le défi majeur pour le Maroc dans les années à venir.** Est-il en mesure de le relever ? La réponse dépendra de la manière dont cette réforme sera envisagée pour promouvoir l'entrée d pays dans la modernité politique de son système de gouvernamentalité. C'est un véritable tournant dans l'histoire du pays, si la démocratie de la gestion se conjugue avec l'efficacité de l'action et la transparence des comportements.

[\*] Universidad Mohamed V