Revue Internationale des Sciences de Gestion

ISSN : 2665-7473

Volume 4 : Numéro 2

La régionalisation avancée au Maroc, quels apports pour la gouvernance territoriale

The Advanced regionalization in Morocco, which contribution for the territorial governance

DERBAL Sara
Doctorante
Ecole Nationale de Commerce et de Gestion de Tanger
Laboratoire Marketing, Logistique et Management MLM
Université Abdelmalek Essaâdi, Tanger, Maroc
sara.derbal@etu.uae.ac.ma

Pr. TAHROUCH Mohamed
Enseignant chercheur,
Ecole Nationale de Commerce et de Gestion de Tanger
Laboratoire Marketing, Logistique et Management MLM
Université Abdelmalek Essaâdi, Tanger, Maroc
mohamedtahrouch@yahoo.fr

Date de soumission : 02/03/2021

Date d'acceptation : 18/04/2021

Pour citer cet article :
DERBAL S. & TAHROUCH M. (2021), «La régionalisation avancée au Maroc, quels apports pour la gouvernance territoriale », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 2» pp : 588-606.

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

Résumé

Loin d'être un simple aménagement et un découpage territorial, le choix de la régionalisation avancée c'est la concrétisation d'un déterminisme du royaume à chevaucher la vague de la modernisation des Etats au niveau mondial et sa volonté de booster son développement durable par la mobilisation des synergies locales. Face aux divers dispositifs légaux mis en place pour concrétiser ce choix stratégique ; cette contribution a pour objectif principal, une lecture analytique de la législation relative à la régionalisation avancée au Maroc, afin d'en vérifier l'enjeu de gouvernance et aussi de pouvoir comprendre son impact sur la configuration de la gouvernance territoriale. Ainsi, les auteurs proposent un cadrage contextuel et théorique de la régionalisation avancée au Maroc et ses enjeux de gouvernance. Pour ensuite passer en revue le texte légale et d'en analyser les apports à la gouvernance territoriale ayant comme cadre de références les travaux internationaux et les normes mondiales.

Mots clé : régionalisation ; régionalisation avancée ; gouvernance ; gouvernance territoriale ; modes de gestion publique

Abstract :

The advanced regionalization is far from beeing just an administrative reorganization of the Moroccan territory, it is actually a way of showing that the country aim for a true modernization process and a durable developpement. Given the various legal mechanisms put in place to implement this strategic choice, the main objective of this paper is to provide an analytical reading of the legislation relating to advanced regionalization in Morocco, in order to verify the governance issues at stake and also to understand its impact on the configuration of territorial governance. Thus, the authors propose a contextual and theoretical framework for advanced regionalization in Morocco and its governance issues. They then review the legal text and analyze its contributions to territorial governance, using international work and global standards as a reference framework.

Keywords : regionalization ; advanced regionalisation ; governance ; 'territorial' governance.

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

Introduction

La régionalisation au Maroc, a refait surface après l'indépendance à partir de l'année 1971 avec le premier découpage en 7 régions purement économiques. Et depuis elle a connu de multiples changements le dernier date de 2010 où le Roi dans son discours de trône lance les piliers de la nouvelle notion de régionalisation avancée, lui donnant ainsi un aspect plus décentralisé et non seulement déconcentré qui se veut comme la confirmation de la volonté du Maroc à suivre le train de la mondialisation et d'enraciner les pratiques de bonne gouvernance.

La régionalisation avancée s'inscrit alors, dans le cadre des efforts déployés par le Maroc afin de promouvoir la gouvernance surtout territoriale[1], et repenser l'infrastructure institutionnelle locale et de tenter ainsi une nouvelle configuration de la gestion publique permettant le rapprochement entre l'autorité centrale et les autres parties prenantes locales.

La régionalisation est un procédé sur lequel le Maroc attache beaucoup d'espoirs pour tirer la locomotive du développement économique, social, institutionnel et environnemental mais des années après sa mise en public le projet de régionalisation avancée commence à poser des interrogations quant à son développement timide pour ne pas dire stagnation, son application connait des difficultés majeures et ses fruits escomptés sont loin d'être récoltés.

Est-ce un problème de gouvernance ou manque de compétences. Ne serait-ce pas le résultat d'une application biaisée de la gouvernance territoriale en la limitant à son simple aspect normatif qui répond à un objectif de contrôle de l'action publique ? Un aménagement des régions, non adapté pour leur permettre une véritable gestion territoriale réfléchie ?

Notre participation en effet ne prétend pas apporter une solution à ce ralentissement, ni combler les lacunes du système de gouvernance, mais a pour objectif de tracer un cadre d'analyse qui va mettre en perspective le développement historique de la régionalisation au Maroc, ainsi que ses enjeux de gouvernance. Et ce en posant la problématique suivante :

Quel apport, a, la régionalisation avancée et son cadre légale, sur la gouvernance territoriale au Maroc et sa configuration ?

[1] « En effet, la régionalisation n'est pas seulement un ensemble de lois et de procédures administratives. Elle est, fondamentalement, l'expression d'un changement profond dans les structures de l'Etat; elle est aussi le support d'une approche pratique en matière de gouvernance territoriale. » (Discours du Roi Mohammed VI)

Plusieurs auteurs estime que le frein de la régionalisation avancée pour atteindre de la gouvernance territoriale réside dans sa mise en place et non sur son cadre théorique et légal ; Ammar (2016), confirme que malgré les réformes constitutionnelles, institutionnelles et législatives en matière de consécration des fondements de la gouvernance territoriale, la mise en œuvre de ces réformes visant à instaurer la transparence et l'éthique dans la gestion publique constitue une difficulté majeure. Et donc l'hypothèse principale qui émerge c'est la suivante

H : le cadre légale et conceptuel de la régionalisation avancée ne fait pas défaut en matière de gouvernance. La principale stagnation du processus est due à la mise en œuvre du texte.

Afin de répondre à notre problématique et vérifier notre hypothèse, on va adopter une approche réflexive se basant sur la méthode d'analyse documentaire notamment une analyse des textes de loi posant le cadre légal de la régionalisation au Maroc.

Et donc pour traiter ce sujet, dans un premier temps, on va aborder la régionalisation avancée au Maroc : sa définition, son histoire et ses défis pour mieux comprendre le contexte général de son évolution.

Dans une deuxième partie on va s'intéresser au lien entre la régionalisation avancée et son enjeu de gouvernance surtout territoriale, tout en mettant au clair quelques aspects de cette dualité et comment le texte légal contribue-t-il à sa configuration.

1. La régionalisation au Maroc. Quel défit ?

1.1. Définition de la régionalisation

Avant d'avancer des propos sur la notion tant discutée de régionalisation avancée au Maroc, il est judicieux de cerner d'abord le concept de régionalisation et d'en étudier les diverses facettes.

Toutefois afin d'éviter les ambiguïtés et le flou que peut apporter une définition trop poussée du mot, et aussi la confusion qu'il peut avoir avec d'autres termes comme le régionalisme ou l'intégration régionale, on va opter dans notre travail pour une approche simpliste et moins philosophique.

Selon Macrou (2002, p : 139) « La régionalisation est alors le processus par lequel s'opère la construction d'un nouvel espace d'action publique ayant pour objet de promouvoir un

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

territoire, infranational mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique et par le développement de son potentiel (infrastructures), voire par la mobilisation des ressorts identitaires et des solidarités locales ou régionales ».

Cette définition fait référence à un territoire intermédiaire (région) indépendant qui peut en outre conjuguer la volonté de l'Etat sur les collectivités locales et en même temps consolider la volonté de ces collectivités leur donnant ainsi un poids politique plus pesant. Cette définition met l'accent aussi sur la promotion du territoire avec l'amélioration du potentiel socio-économique et l'infrastructure locale.

Aussi Marcou (2000, p.12) considère la régionalisation comme « le processus par lequel s'opère la construction d'une capacité d'action autonome ayant pour objet de promouvoir un territoire, infranational mais supra-local, par la mobilisation de son tissu économique, et le cas échéant des ressorts identitaires des solidarités locales ou régionales, ainsi que par le développement de son potentiel. Ce processus peut s'opérer à partir d'institutions préexistantes ou donner lieu à un nouveau découpage territorial destiné à mieux répondre à ces objectifs. Il est toujours conditionné par les contraintes qu'exerce le cadre politique et institutionnel, et dont l'évolution peut être gouvernée par d'autres enjeux »

Dans cette définition, on voit apparaitre d'autres éléments à la régionalisation notamment la capacité d'action autonome, la notion d'institutions ainsi que les contraintes politiques et/ou institutionnelles. Mais surtout on voit l'affirmation que c'est un processus qui n'est pas statique mais plutôt évolutif suivant les tendances et les enjeux du territoire.

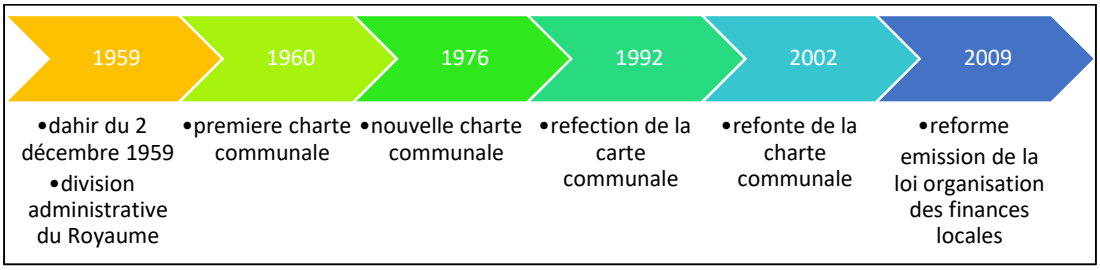
Une définition plus simple serait que la régionalisation est une gestion territoriale qui met les régions au centre de son organisation et là encore, déterminer la notion de région ne s'avère pas une tâche facile et elle aussi a fait couler beaucoup d'encre. On a choisi d'utiliser la définition suivante :

« Nous proposons de dire : la région n'est généralement pas un État ; mais elle est dotée d'une certaine autosuffisance, nullement dans le sens d'une autarcie économique, mais dans la mesure où la plupart des fonctions et services les plus importants y sont représentés, de sorte que la région est capable de satisfaire la plupart des besoins de ses habitants, sa métropole possédant un pouvoir d'impulsion et de décision, et le recours à l'échelon plus élevé ne concernant que des domaines exceptionnels ou très spécialisés». (Julliard , 1962,p.492)

1.2. Les différentes réformes légales de la régionalisation au Maroc

La décentralisation au Maroc n'est pas un concept qu'on vient juste d'adopter, c'est bien une politique sur laquelle on a misé pour gérer le territoire depuis longtemps (voir la figure No1). Au départ c'est à la répartition communale qu'on a accordé plus d'importance, cette volonté s'est clairement conjugué avec la promulgation du Dahir du 2 décembre 1959 portant division administrative du Royaume, et créant 801 communes urbaines et rurales pour la première fois sur une base territoriale généralisée. Puis on a procédé à l'adoption de la première charte communale en 23 Juin 1960, et puis une autre le 30 septembre 1976 qui a élargi le champ de compétences des communes et surtout les attributions exécutoires du président du conseil communal. La refonte de la charte communale n'a pas fini la, on en a connu une autre en1992, 2002 et une dernière en 2009 qui a connu aussi l'émission des lois d'organisation des finances locales.

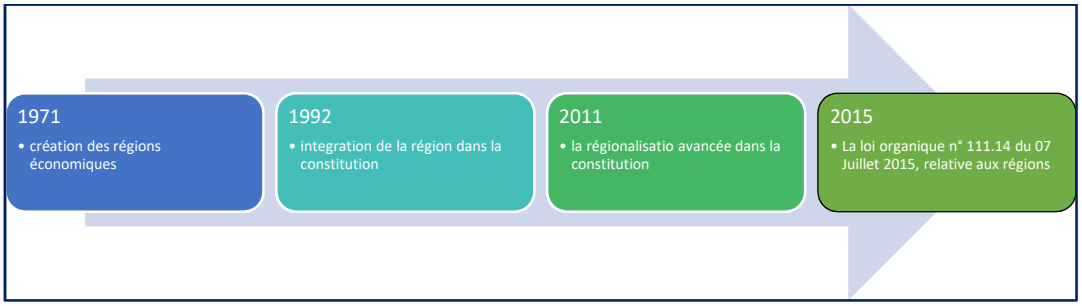
Figure N1.Les dates marquantes de la décentralisation au Maroc depuis l'independence



Source :les auteurs

La régionalisation, en parallèle, n'est plus aussi nouvelle, la notion de région au Maroc a connu de multiples évolutions historiques que ne nous pouvant cerner en intégralité mais juste d'en indiquer les dates phares (figures No 2)

Figure N°2 : Le processus de la régionalisation au Maroc



Source : les auteurs

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

En 1956 le Maroc hérite de la colonisation une carte territoriale controversée, englobant 7 régions issue de l'ex protectorat français et 4 régions de l'ex protectorat espagnol ; mais dont le découpage s'avérait peu technique et purement politique.

Après l'indépendance, le Maroc décide que la régionalisation ne faisait plus partie du choix politique de son configuration de l'Etat « moderne » ; On parlait plutôt de provinces et de préfectures que de régions (dahir no 1-59-351 du 2 décembre 1959).

En 1971, dans le Dahir n° 1-71-77 du 22 rebiaa II 1391 (16 juin 1971)) on se réconcilie avec la région, en y consacrant de nouveau une place dans l'Etat marocain, sans pour autant l'intégrer dans le découpage administratif : on procéda à la création de 7 régions mais avec un champ d'actions purement économique.

Ce n'est qu'en 1992 que la région fut officiellement intégrée dans le corpus administratif marocain et qu'elle devient une territorialité locale, mais encore, les régions n'étaient dotés d'aucun pouvoir et ses instituions n'avaient pas de poids politique. Il a fallu attendre 2010 avec le discours du Roi Mohamed VI sur la régionalisation avancée pour mettre en cause cette réalité.

Finalement en 2015, on vote la loi organique n° 111.14 du 07 Juillet 2015 qui rend la région une entité territoriale dotée d'une personnalité civile et juridique et d'une d'autonomie financière.

1.3. Quels défis de la régionalisation avancée ?

La régionalisation avancée est un projet ambitieux que le Maroc a adopté afin d'atteindre un meilleur niveau de développement durable d'une manière équitable pour les différentes parties du royaume. Ce projet, devenu maintenant une réalité, a dû faire face, depuis sa gestation à sa mise en place, à plusieurs défis et contraintes ; à savoir l'unité de la nation, l'équité et la gouvernance.

Unité de la nation ;

Le défi le plus important de la régionalisation avancée au Maroc, c'est de pouvoir décentraliser en donnant plus d'autonomie aux territoires locaux, sans pour autant compromettre l'unité du royaume et son intégralité, surtout avec les acclamations grandissantes des régions sahariennes, les conflits à la partie du Rif et les turbulences dans la partie de l'Est. La régionalisation avancée devait prendre en considération les particularités

politiques et socio-économiques du Pays, de déléguer une partie du pouvoir central, de donner aux régions un poids politique et administratif dans le tissu territorial sans nuire à la stabilité de l'Etat unitaire et éviter les idées radicalisées invitant au démembrement du royaume.

Découpage équitable

Aussi la raison d'être de la régionalisation c'est de pouvoir mener à bien le développement durable du Pays, avec un enjeu à ne pas manquer celui de ramener toutes les régions au même niveau de développement économique et social, surtout que les disparités entre les régions du Maroc avec les anciens découpages n'ont pas cessé de se creuser à point même de semer des fissures entre les différentes parties du pays. Et donc procéder à un découpage qui tient en compte les particularités géographiques, historiques et culturelle de chaque région fut une priorité primordiale, aussi bien que de pouvoir adopter des stratégies de développement du territoire propre à chaque région. Un autre dispositif innovant c'est la création d'un fond de solidarité entre régions pour équilibrer les déficits et redresser les écarts entre elles.

Bonne gouvernance

La régionalisation a pour défi majeur, respecter les principes de bonne gouvernance. Dans la partie suivante, on va étaler cette question avec plus de détails, sans pour autant prétendre pouvoir la cerner en totalité.

2. La régionalisation et ses enjeux de gouvernance

Loin d'être un simple aménagement et un découpage territorial, le choix de la régionalisation avancée c'est la concrétisation de nombreuses voies populaires qui mettaient en cause le mode de gestion centrale et réclamaient la mise en place d'une véritable décentralisation et non seulement d'une déconcentration superficielle de l'Etat central.

La déconcentration, la décentralisation ainsi que la coordination organisationnelle ne sont pas des enjeux nouveaux de la gestion publique territoriale au Maroc, mais leurs défaillances tiennent leur origine de leurs « approches stato-centriques » (Epstein, 2015) verticalement descendantes, la régionalisation avancée avec la forme sur laquelle vise le Maroc a pour objectif de favoriser les transactions horizontales et transversales entre les différents acteurs territoriaux et ainsi elle s'approche plutôt à la notion de gouvernance.

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

Et donc afin de moderniser la gestion d'Etat marocain, la question de gouvernance s'est imposée en tant que nouveau mode de gestion qui remet en cause la hiérarchie ascendante et favorise la participation de tous les acteurs locaux, ce choix de bonne gouvernance vient d'être appuyé avec la régionalisation avancée qui dans ces principaux fondements, elle favorise le partenariat et instaure de nouvelles relations entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres partenaires publics ou privés.

En ce qui suit on va aborder d'abord la notion de la gouvernance territoriale et comment le Maroc l'a intégrée dans sa configuration de la régionalisation avancée.

2.1. La gouvernance territoriale

La gouvernance est un concept controversé dont la définition ne cesse de changer d'un auteur à un autre et d'un champ disciplinaire à un autre, dans ce travail on ne va pas essayer de trouver 'la définition de la gouvernance', mais essayer de se rapprocher du terme de gouvernance territoriale de façon à pouvoir élucider les ambiguïtés y afférentes.

La gouvernance selon Kooiman (1993, p.258) « peut être considérée comme le **modèle ou la structure** qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat " commun " ou effet de **l'interaction** des efforts d'intervention de tous les acteurs impliqués » [2] de cette définition on peut dire que la gouvernance retrace les interactions entre les activités entreprises pour gouverner, et les différents acteurs impliqués, afin de dégager un modèle de cadrage ou un art de gouverner, loin des configurations classiques du pouvoir vertical du haut vers le bas.

Le territoire quant à lui « est un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent de l'autre part » (Moine 2006, p.126) et donc le territoire n'est plus considéré comme un simple espace géographique mais plutôt un espace, matériel et aussi idéel, en permanentes mutations, causées par les acteurs qui l'occupent.

En regroupant les deux notions, Leloup et al (2005, p.330) trouvent que la gouvernance territoriale étant une forme particulière de la gouvernance «est comprise comme un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité »

[2] « Governance can be seen as the pattern or structure that emerges in a social-political system as 'common' result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actor »

Une autre définition plus étendue et faisant recours a plus de technicité est celle énoncée par Valette et al. (2011, p.4) : la gouvernance territoriale est « un processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens très large : pouvoirs, relations, savoirs, statuts, capitaux financiers) asymétriques autour d'enjeux territorialisés. Elle vise la construction collective d'objectifs et d'actions en mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir-faire et informations) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent des reconfigurations/innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires »

Et donc la gouvernance territoriale, c'est une gouvernance de proximité ou dite locale, appliquée à un territoire déterminé et qui permet d'en gérer les services publiques tout en faisant appel à ses acteurs locaux. Et donc elle repose sur plusieurs principes à savoir : 1. une mise en cause du modèle de gestion publique centralisé et descendant ; 2 : la proximité institutionnelle aussi bien que spatiale, 3 : une coopération et une coordination entre les acteurs du territoire, multi-niveaux.

2.2. La configuration de la régionalisation avancée au Maroc quels fondements de gouvernance

Dans cette partie on va essayer de comprendre le modèle de gouvernance régionale que le Maroc a choisi d'adopter avec la mise en œuvre des dispositifs de la régionalisation avancée ; tout en essayant d'en vérifier l'efficacité. Notre démarche va se baser sur une analyse bibliographique descriptive tout en exploitant aussi les textes de loi, afin d'évaluer le cadre réglementaire et son adaptation avec le choix de gouvernance ; il ne s'agit pas, dès lors, d'être exhaustifs mais juste de souligner les traits saillants et les fondements théoriques.

Quoique c'est difficile d'évaluer la gouvernance sans en mesurer les indicateurs, dans notre travail on va adopter une démarche au sens large et on va se limiter à en évaluer la genèse et la mise en œuvre de ses dispositifs.

2.2.1. L'interventionnisme de l'Etat

Dans un souci de bonne gouvernance le modèle proposé de la régionalisation avancée « ouvre la voie à l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales basés sur le partenariat et la régulation plutôt que sur la tutelle. Outre les droits et obligations de ces collectivités telles que régies par la loi, la contractualisation sera le mode d'organisation

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

privilégié dudit partenariat, en s'assurant, dans le cadre d'un référentiel rénové, de la définition précise des objectifs, des moyens et des modalités de suivi et d'évaluation des engagements réciproques de l'Etat et des collectivités territoriales dans chaque cas » Rapport sur la régionalisation avancée/Livre I : Conception générale p :6

Parmi les challenges de la régionalisation avancée c'est de pouvoir modérer et assouplir l'interventionnisme de l'Etat dans la gestion interne des régions, et d'éviter la traditionnelle notion de « Tutelle » en limitant les contrôles a priori ou d'opportunité et en renforçant les contrôles et les évaluations a posteriori[3].

Dans ce sens, les dispositifs de la nouvelle loi limitent le contrôle administratif dans le cadre de l'accompagnement de la Région dans l'exercice de ses fonctions. Et elle définit aussi les règles de gouvernance relatives à l'application du principe de libre administration conformément aux dispositions constitutionnelles en élargissant le champs de compétences du conseil de gestion avec l'application du principe de subsidiarité selon lequel la Région exerce des compétences propres et des compétences partagées avec l'État et des compétences transférées.[4]

La limitation des contrôles d'approbation a priori, n'est toujours pas appliquée, elle est vouée à être appliquée de façon graduelle sous conditions de la qualité de l'organisation, du système d'information et les performances de gestion du conseil de gestion.

2.2.2. La région une gestion de proximité

Selon Bertrand et Moquey (2004, p.82) « La gouvernance locale, explicitement pour l'économie ou implicitement pour les approches politiques, repose sur 1' activation, et donc la mise en évidence, de relations de proximité ».

Pecqueur et Ternaux (2005, p.318) précisent « que Cette forme de gouvernance s'adosse dès lors sur une situation de proximité mixte qui combine proximité géographique et proximité institutionnelle des acteurs ».

[3] Ce sont les recommandations du CCR/Rapport sur la régionalisation avancée/Livre I : Conception générale
[4] Article 6 de la loi organique n° 111-14 : « Conformément aux dispositions du premier alinéa de I 'article 140 de la Constitution, et sur la base du principe de subsidiarité, la région exerce les compétences propres qui lui sont conférées par les dispositions de la présente loi organique et des textes pris pour son application. Elle exerce également des compétences partagées avec I 'Etat et celles qui lui sont transférables par ce dernier, dans les conditions et selon les modalités prévues par lesdites dispositions »

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

La volonté de proximité géographique s'est formulée dans les principes du découpage régional, et donc elle constitue même l'essence de la régionalisation. Car cette proximité spatiale avec les parties prenantes, la maitrise du terrain et ses propriétés ainsi que la légitimé auprès des locaux, rend la région une plateforme stratégique à tous les niveaux (politique, économique, social...)

Quant à la proximité institutionnelle ou organisée, dont la dimension est purement relationnelle. Elle ressort à travers différents mécanismes stipulés dans les textes de la régionalisation, notamment la politique de contractualisation, le réseautage local, et la démocratie participative.

La politique de contractualisation, est la forme de délégation du pouvoir choisit par l'Etat, elle s'exprime par multiple formes d'accords et des schémas, et elle intervient à tous les niveaux de compétences de la région. Et donc pour les compétences propres notamment la mise en place du programme régional de développement, la région est tenue selon les dispositions de l'article 83 de la loi 111-14 de le mettre en œuvre « dans un cadre contractuel entre l'Etat, la région et les autres intervenants ». Aussi ; l'article 92 de la loi 111-14, précise que : « Les compétences partagées entre la région et l'Etat sont exercées par voie contractuelle, soit à l'initiative de l'Etat ou sur demande de la région ». Toujours dans le cadre des compétences partagées l'article 93 de la même loi, parle de la contractualisation des dépenses « La région peut, à son initiative et moyennant ses ressources propres, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne font pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'Etat, s'il s'avère que ce financement contribue à atteindre ses objectifs ».

L'approche par la proximité mise aussi sur la consolidation des liens locaux pour atteindre une coordination meilleure, pour cela la loi 111-14 prévoit des conventions et la création de groupement entre régions et entre collectivités territoriales en général, afin de mieux gérer la chose publique.

Dans l'article 244, la loi 111-14 précise que la région et toutes ses instituions sont tenues de se conformer aux principes de bonne gouvernance y compris la démocratie participative avec d'autres principes entre autres comme la transparence la reddition des comptes, et l'évitement des conflits d'intérêts. Dans le cadre de la régionalisation avancée la participation est présente

à deux, directe, destinée au grand public et indirecte, à travers la participation des associations.

2.2.3. La coopération et Le Partenariat

La régionalisation avancée dans son texte légal prévoit, que les institutions de la région tels que conçus dans ladite loi, sont en permanentes interactions avec les autres parties prenantes que ça soit l'administration publique le secteur privé, la société civile ou tout autre citoyens dont la vie personnel ou professionnel est affecté par les décisions prises par le conseil de la région.

L'article 99 et l'article 162 de la loi 111-14 relative aux région, précisent que le conseil régional a le droit de signer plusieurs conventions de partenariat et de coordination avec d'autres acteurs, notamment avec le secteur privé ou public, les collectivités territoriales nationales ou étrangères (tout en respectant les engagements internationaux du Maroc). Aussi la région a la possibilité de créer des groupements de régions ou de collectivités territoriales.

Aussi l'article 100 de la loi 111-14 précise que l'Etat est tenue de consulter le conseil régional sur les politiques sectorielles impliquant leurs régions.

L'article 117 de la loi 111-14, quant à lui, indique l'obligation de création de trois instances consultatives auprès du conseil de la région : une en partenariat avec la société civile concernant les affaires d'équité de l'égalité. La deuxième relative aux affaires des jeunes et la troisième en partenariat avec les acteurs économiques de la région.

En s'alignant avec les dispositions de la constitution, la loi n'a pas omis de faire participer les citoyens et les associations dans la dynamique de la régionalisation en leur conférant le droit de pétition pour traiter des questions spécifiques lors des sessions du conseil de la région, et elle en lui consacré tout un chapitre (le chapitre V) pour en détailler les modalités et les conditions.

2.3. Une lecture critique du modèle de gouvernance régional du Maroc

2.3.1. Participation du public

La « démocratie participative » c'est la revendication ultime de tous les peuples de notre ère moderne, la clé de voute de la démocratie et la ligne directive de toute idée de gouvernance, pour cette raison le processus de participation public attise une particulière attention des chercheurs en gouvernance et surtout en évaluation de la gouvernance (VALETTE et al,

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

2012). Arnstein, S. R. (1969) a décrit 8 types de participation et elle les a structurés en forme d'échelle « le modèle de l'échelle » : l'échelons 1, 2 correspondent à la manipulation et thérapie, où on n'essaie pas de donner aux citoyens de vrais outils de participation mais aux détenteurs de pouvoir un outil pour calmer et éduquer les participants. Échelon 3 c'est information, échelon 4 la consultation, échelon 5 l'apaisement : les participants peuvent conseillers mais ce sont les détenteurs de pouvoirs qui décident, 6 : partenariat, 7 le pouvoir délégué et au sommet de l'échelle, échelon 8 le contrôle des citoyens.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000), affirment que la participation des citoyens dans le processus de prise de décisions est une nécessité pour augmenter le niveau d'engagement public et pour mener à bien ses politiques. Dans ce sens ils ont présenté un nombre des méthodes de participation du public entre autres on peut citer : referendum, des séances publiques, des comités consultatifs publics, des sondages d'opinion public, focus groupes, des panels, des jurys citoyens….

Et donc il s'agit dans cette partie d'examiner les modalités de participation du public choisies dans le corpus réglementaire de la régionalisation avancée afin de pouvoir positionner les stratégies du Maroc et son engagement à promouvoir la participation des citoyens.

La loi n° 111-14 dans son article 116 prévoit que les conseils des régions doivent mettre en place « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et citoyens, et des associations dans L'élaboration et le suivi des programmes de développement, selon les modalités fixées dans le règlement intérieur de la région » laissant ces mécanismes flous et sans institutionnalisation favorisant ainsi un arbitrage légal qui risque de créer des disparités démocratiques entre les régions.

Dans le chapitre V de la dite loi : article 118, 119, 120, 121 et 122, le législateur prévoit que pour permettre, aux citoyennes, citoyens et associations, d'inscrire à l'ordre du jour du conseil de la région d'une question relevant de ses attributions il leur faut les signatures d'au moins 300 habitants de la région et leur impose d'autres conditions et modalités alourdissant cette mesure « participative » du grand public.

L'article 51 de la loi 111-14 quant à lui prévoit que les séances du conseil de la région sont publiques mais avec la demande du wali de la région ou le un tiers des membres de conseil ou

juste de son président la réunion peut se tenir, « sans débat » en séance non ouverte au public[5].

Aussi l'affichage des données comme l'affichage des délibérations du conseil (article 246 de la loi 111-14) et l'ordre du jour et les dates des séances du conseil (article 51 de la loi 111-14) doivent se faire dans le siège de la région et aucune obligation n'est destinée à médiatiser ces informations.

De cette lecture non approfondie de la loi, on décèle une négligence (délibérée ou non), du texte légal, des modalités et mécanismes participatifs du public dans la gestion de la région. En effet on se retrouve soit en face des articles flous ou bien restrictifs ce qui nous laisse poser la question de si la régionalisation avancée reconnait réellement la nécessité de faire participer le public dans la chose publique ? La simple apparence de participation est-elle suffisante[6] ? Et est-ce que les autorités Marocaines régionales (pour ne parler que des régions) sont prêtes à de réels compromis pour impliquer les citoyens et les autres acteurs nationaux et locaux dans la gestion des affaires publiques ?

2.3.2. Jeux de pouvoirs

Le pouvoir de tutelle de l'Etat sur les régions, quoique supposé être moins pesant, semble ne pas connaitre de véritables améliorations. Depuis l'acte de constitution du conseil de la région, jusqu'à le moindre acte de gestion de celui-ci, (en passant par la planification du programme de développement régional, et l'aménagement du territoire) : on ne peut pas s'empêcher de remarquer (dans le texte de loi) l'omniprésence de l'Etat et son représentant (le Wali) si ce n'est pas pour assister, coordonner, ou contrôler c'est pour observer et aider.

Dans l'exercice de ses compétences, la région doit avoir une approbation préalable sous forme de contrat avec l'Etat. Même dans la prise des décisions propres au conseil de région, le conseil ne peut pas planifier des actions qui ne suivent pas les orientations stratégiques de la politique de l'Etat, et doit impérativement coordonner avec le Wali pour le faire.

---

[5] Article 51 de la loi 111-14 : « … A la demande du président ou de celle du tiers des membres du conseil, le conseil peut décider, sans débat, de se réunir en séance non ouverte au public.
S'il s'avère que la réunion du conseil en séance publique peut porter atteinte à I 'ordre public, le wali de la région peut demander de se réunir en séance non ouverte au public. »

[6] « semblent souvent être employés simplement pour reconnaître la nécessité de faire participer le public d'une façon ou d'une autre, en supposant que la participation est une fin en soi, plutôt qu'un moyen d'atteindre une fin. Cela peut refléter les intentions des autorités qui utilisent ces techniques, lorsque l'apparence de participation est suffisante et qu'il existe peu d'intérêt réel à mettre en œuvre les recommandations qui pourraient découler de l'exercice » Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000)

La loi organique relative aux régions, dans son chapitre III du contrôle administratif ; met en évidence cet interventionnisme (par exemple l'article 112, 113, 114 et 115) : les arrêtés et les procès-verbaux des délibérations doivent parvenir au Wali dans un délai de 10 jours maximum et ce dernier a le droit de s'opposer ou de faire passer les décisions prises par le conseil de la région.

Et donc malgré les recommandations de la limitation de la régulation étatique et le contrôle à priori, la régionalisation avancée a passé à côté du but et n'a pas rempli entièrement ses promesses, l'Etat n'a pas cédé ses privilèges et il exerce sans compromis ses pouvoirs.

Ce contrôle semble flagrant quant à la gestion des ressources, spécialement financières. L'autonomie de prise de décision, qui constitue un des piliers de la bonne gouvernance, n'est pas respectée, et donc le budget, la décision la plus importante du conseil de la région, doit être soumis à un visa préalable par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur (Etat central) (article 115, article 202 jusqu'au 208 sur le visa du budget), qui par l'occasion a le droit de le refuser, ou d'y inscrire toute autre dépense devenant ainsi obligatoire[7].

Mais en plus du contrôle a priori, toujours maintenu avec le texte légal, celui-ci vient de doter l'Etat avec un contrôle à postériori plus renforcé sur les comptes financiers des entités régionales sous forme d'audit annuel effectué par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration territoriale [8]

Devant cette situation on peut se questionner sur la légitimité et de l'extension de l'autonomie de la région et si vraiment on peut parler de décentralisation des services publics ou une simple déconcentration d'une partie du pouvoir ?

[7] Article 205 de la loi organique relative aux régions : « ……. Ces dépenses doivent être obligatoirement inscrites dans un délai maximum de 15 jours, à compter de la date de réception de la demande de L'autorité gouvernementale chargée de L'intérieur. Dans le cas où une dépense obligatoire n'est pas inscrite, il est fait application des dispositions de l'article 208 ci-dessous. …… »

[8] Article 227 : Le contrôle des finances de la région relève de la compétence des cours régionales des comptes conformément à la législation relative aux juridictions financières. Les opérations financières et comptables de la région font I 'objet d'un audit annuel effectue conjointement par l'inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'Administration territoriale. Cet audit est effectué sur place et sur la base des documents financiers et comptables. Un rapport est établi a cet effet dont des copies sont· adressées au président du conseil de la région, au wali de la région, à L'autorité gouvernementale chargée de L'intérieur et à la cour régionale des comptes concernée. Cette dernière prend les mesures qu'elle juge opportunes à la lumière des conclusions des rapports d'audit. Le président est tenu de communiquer une copie du rapport susvisé au conseil de la région. Ce dernier peut débattre à son sujet, sans adopter une délibération

ISSN : 2665-7473
Volume 4 : Numéro 2

La gouvernance territoriale suppose un certain ajustement et équilibre entre les pouvoirs des parties prenantes notamment locales et centrales, certes on ne peut pas prétendre une égalité totale, mais de trouver un optimum qui permettra à la région de remplir entièrement ses fonctions sans intervention et sans pression de la part de l'administration centrale, sans pour autant que celle-ci perd son pouvoir de contrôle à postériori en appuyant le principe de responsabilité (redevabilité).

Conclusion

D'après notre analyse non exhaustive de la régionalisation avancée et le modèle de gouvernance qu'elle propose, dans son artefact légal ; on trouve que malgré les améliorations qu'elle a pu introduire pour les collectivités territoriales (dans notre cas la région) notamment en matière d'équité territoriale, de coopération et partenariat et abolition du tutelle de l'Etat central ; on est toujours interpelé par l'interventionnisme fort de l'Etat dans les affaires de la région et le manque de participation et d'engagement des citoyens.

On parle incessamment de ce lien de dépendance des instances locales à l'autorité de l'Etat central, on discute toujours de la nécessité de départager les pouvoirs entre les parties prenantes, alors que l'Etat s'accapare de tous les pouvoirs, on assiste à une pénurie de démocratie participative et un désintéressement quant à la mobilisation des moyens pour faire participer les citoyens marocains et regagner leur confiance.

La gouvernance territoriale « suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur la complexité des nouvelles formes de citoyenneté, l'autorité locale devient un acteur important certes mais un acteur parmi autres tout comme l'Etat » (Le Gales,1995 p.60). Cette affirmation qui date de très longtemps, nous fais penser si le Maroc a vraiment franchi le pas de la gouvernance ou bien qu'il ne fait qu'appliquer les prescriptions des institutions mondiales et passe à côté des vraies essences de la gouvernance ?

Le chemin de la régionalisation avancée que le Maroc a emprunté, est loin d'être achevée, le challenge en effet vient juste de commencer ; certes sa mise en œuvre sur le terrain et les modalités de son application font défaut mais d'après notre étude exploratoire, aussi sa conceptualisation pose des problèmes ce qui remet en cause notre hypothèse initiale (H : le

cadre légale et conceptuel de la régionalisation avancée ne fait pas défaut en matière de gouvernance. La principale stagnation du processus est due à la mise en œuvre du texte).

Notre étude par contre est purement théorique, se basant sur une analyse documentaire, et donc on ne peut pas confirmer définitivement que la régionalisation avancée n'a pas de véritables apports quant aux quelques fondements de gouvernance territoriale, notamment la démocratie participative, et le non interventionnisme de l'Etat. Ou que le corps légal est une des causes de stagnation de ce chantier. D'autres études empiriques peuvent, dans ce sens, être envisageables

Textes De Loi et rapports

Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15-

83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) (BO n°6440-3 du 18 Février 2016)

Dahir n° 1-59-315 du 28 hijab 1379 (23 wsdfdfhgsehytyli 1960) relatif à l'organisation communale.

Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre1976) relatif à l'organisation communale, B.O n° 3335 bis, du 6 chaoual 1396 (1er -10-76).

Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423/ 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, B.O n°5058 du 16 ramadan 1423/ 21 novembre 2002.

Commission consultative de la régionalisation 2010, Rapport sur la régionalisation avancée soumis à la haute attention de sa Majesté le roi Mohammed VI 2010. Livre I, Royaume du Maroc.

Commission consultative de la régionalisation 2010. Rapport sur la régionalisation avancée soumis à la haute attention de sa Majesté le roi Mohammed VI, 2010. Livre II Rapports thématique, Royaume du Maroc.

BIBLIOGRAPHIE

Ammar, M. (2016). Regard sur le projet de réforme et de gouvernance au Maroc.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners, 35(4), 216-224.

Bertrand, N., & Moquay, P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité.

Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale: une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. L'Année sociologique, 65(2), 457-482.

Juillard, É. (1962, September). La région: essai de définition. In Annales de géographie (Vol. 71, No. 387, pp. 483-499). Armand Colin.

Kooiman, J. (Ed.). (1993). Modern governance: new government-society interactions. Sage.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique, 57-95.

Leloup, F., Moyart, L., & Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?. Géographie, économie, société, 7(4), 321-332.

Marcou, G. (2000). La régionalisation en Europe. Parlament Europeu. REGI, 108, 13-18.

Marcou, G. (2002). L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire. Revue d'études comparatives Est-Ouest, 33(3), 131-167.

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

Pecqueur, B., & Ternaux, P. (2005). Éditorial Mondialisation, restructuration et gouvernance territoriale. Géographie, économie, société, 7(4), 315-320.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2000). Public participation methods: A framework for evaluation. Science, technology, & human values, 25(1), 3-29.

Valette, H.R, Chia, E., Mathe, S., Michel, L., Nougaredes, B., Soulard, C. T., ... & Guiheneuf, P. Y. (2014). Comment analyser la gouvernance territoriale? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture. Géographie, économie, société, 16(1), 65-89.

Valette, H. R., Chia, E., Soulard, C., Mathe, S., Nougaredes, B., Jarrige, F., ... & Michel, L. (2010, June). Innovation et gouvernance territoriale: une analyse par les dispositifs. In ISDA 2010. Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food (pp. 10-p)..