

## La gouvernance territoriale dans le cadre de la régionalisation avancée

Louhmadi abdeljlil et Kaoutar TALIBI  
Université Abdelmalek Esaadi, Tanger.

### Introduction

Le paysage marocain, avec tous ses aspects d'ordre politique, économique, social et environnemental, connaît des mutations profondes et continues. Celles-ci, amplifiées face à la **globalisation**, imposent à l'Etat de se doter de moyens et d'outils à même d'accompagner ces transformations. Sous un effet domino, les territoires et les régions se trouvent directement touchés, ce qui nécessite la mise en place de processus capables d'orienter le territoire vers l'avant. C'est ainsi que les concepts de **gouvernance territoriale et de régionalisation avancée** font partie désormais des paradigmes prioritaires du développement. De plus, les questions relatives aux territoires et à leurs enjeux sont multiples et se posent désormais avec force. En témoignent, d'une part, les multiples discours royaux où le souverain évoque la régionalisation avancée et l'importance de la gouvernance territoriale, d'autre part, les évolutions majeures auxquelles sont confrontés les territoires, soit à travers la complexité croissante des acteurs locaux, soit à travers le besoin de participation accru des citoyens dans le processus de prise de décision.

Le Maroc est un pays qui connaît une révolution tranquille, qui se manifeste par la modernisation des structures administratives du pays, les grands chantiers éminents, la moralisation de la vie publique, la conscientisation des citoyens à leurs droits et à la prise en main de leur avenir, le choix des élus loin de toute démagogie tout en reliant la responsabilité à la reddition des comptes. Dès lors, le modèle marocain de développement demeure unique, il ne permet guère de suivre aveuglément quelques expériences de gouvernance dans le monde et l'appliquer sans une réelle remise en cause. Il s'agit plutôt de faire usage du concept de la « glocalisation <sup>245</sup> » pour allier simultanément les principes globaux en matière de gouvernance, mais aussi répondre aux exigences du local, c'est-à-dire du territoire.

Dans un territoire donnée, la diversité et la multiplicité des acteurs œuvrant au sein de cet espace est susceptible de créer des conflits territorialisés, la coordination et la concertation revêtent dès lors une grande importance pour résoudre et dépasser ces conflits. D'où l'intérêt de la **gouvernance territoriale**, qui est la clé de voûte pour dépasser les blocages de toute nature, afin d'atteindre grâce à la participation et au partage, une cohésion territoriale. C'est alors qu'elle peut prendre plusieurs formes, qu'elles soient gouvernance privée, gouvernance publique ou gouvernance mixte, selon la nature des compromis et des logiques d'appropriation des pouvoirs <sup>246</sup>

A cela, s'ajoute l'instauration de la régionalisation avancée, qui constitue la base de développement politique et démocratique du pays, qui a permis de franchir le processus de mutations profondes. Elle représente un levier au service de la gouvernance territoriale. La

---

<sup>245</sup> Terme attribué à Roland Robertson qui décrit le terme comme la simultanéité de tendance à universaliser et à particulariser

<sup>246</sup> Gouvernance territoriale, conflits territoriaux : quelles solutions ? Wafaa Nada Nejjer, professeure en sciences de gestion . faculté de ain sebaa casablanca,

régionalisation avancée est un chantier clé pour l'avenir du Maroc, elle a été institutionnalisée grâce à la constitution de 2011. Il s'agit d'un projet de société et d'un choix irréversible pour un développement harmonieux du pays.

L'analyse de la gouvernance territoriale dans le cadre de la régionalisation avancée implique de poser plusieurs questions relatives aux apports et limites de la gouvernance territoriale, aux ajustements nécessaires pour garantir une gouvernance territoriale capable de relever les enjeux de la régionalisation avancée.

Notre problématique est la suivante : **Quelle gouvernance territoriale pour une régionalisation avancée réussie ?**

Répondre à cette question et y apporter des réponses revient à centrer l'attention sur la définition de la gouvernance territoriale, ses apports et ses limites, tout en analysant les modes de fonctionnement des autorités publiques marocaines (aux divers niveaux), en termes de coordination entre elles et de coopération avec les acteurs privés, dans le cadre des processus de planification, de décision et de mise en œuvre, en matière de politiques territoriales. Ce qui nécessite aussi de passer au crible la relation entre la gouvernance territoriale et la régionalisation avancée, et la raison derrière laquelle les deux notions vont de pair.

### **I) Régionalisation avancée**

Considéré comme un modèle de gouvernance territoriale, la régionalisation avancée est un levier essentiel pour le développement économique et social du pays. Elle permet de dynamiser la croissance et de favoriser la création d'emploi.

#### **1- approches et définitions**

**La régionalisation avancée** est l'assortiment d'un ensemble de concepts : décentralisation, déconcentration, gouvernance, partage de pouvoir, délégation, participation, flexibilité, réactivité, proximité du lieu de prise de décision. Nous aurons l'occasion d'aborder cette terminologie au fur et à mesure de notre analyse.

Au Maroc, **la décentralisation** est conçue comme un moyen de développement harmonieux et équilibré de pays. Elle traduit le désengagement de l'Etat afin d'assurer le relais **par les autorités décentralisées** et aussi comme une réponse aux insuccès des projets formulés au niveau central sans les bénéficiaires finaux.<sup>247</sup> Il s'agit de transferts de pouvoir de décision et de ressources à des populations ciblées dans le contexte d'une redéfinition du rôle de l'Etat.

**La régionalisation avancée** est le chantier le plus évolué du processus de **décentralisation**. Quand on parle de la décentralisation, il s'agit de la gestion de l'affaire publique. Elle a pour objectif de faire participer les habitants, à travers leurs représentants élus, à la gestion des affaires locales<sup>248</sup>. Un autre concept toujours évoqué à côté de la décentralisation, il s'agit de la **déconcentration**, cette dernière consiste à rapprocher les administrations des administrés. **La déconcentration** est un transfert des attributions de l'Administration centrale aux services régionaux des différents départements ministériels<sup>249</sup>. Il s'agit du transfert du pouvoir à des niveaux plus bas de responsabilités administratives.

Dans le contexte marocain, la décentralisation est un enjeu majeur des politiques nationales, la constitution de 2011 a apporté des changements profonds relatifs y afférents, et a valorisé le rôle de la région par rapport aux collectivités locales.

---

<sup>247</sup> Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation. Page 29

<sup>248</sup> Abdellah harsi, professeur de droit à l'université de fès

<sup>249</sup> Chef du gouvernement

La décentralisation permet de pallier le déficit démocratique, de favoriser la consécration de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés individuelles, qui s'inscrit dans la construction d'un Etat de droit. Elle participe à l'ancrage de la pratique de démocratie de proximité, qui approfondit la démocratie locale, par le développement de la démocratie participative d'une part, qui permet aux habitants d'être mieux associés à la vie locale, d'autre part, par le renforcement de la démocratie représentative, afin de fournir aux élus locaux de meilleures conditions d'exercice de leurs mandats et de leurs compétences dans le cadre de la libre administration. Elle favorise la promotion d'un développement régional intégré et compétitif et contribue à la modernisation des structures de l'Etat. Sans oublier qu'elle renforce les dispositions de contrôle et la reddition des comptes, tout en encourageant la coopération, la coordination, le partage et le réseautage entre les communes. Les collectivités territoriales disposent de compétences fixées selon trois types, sur la base du principe de subsidiarité, à savoir des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et des compétences qui leur sont transférables par ce dernier. Il importe de signaler que la consécration aux collectivités territoriales d'un système de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat, leur permet d'exercer leurs compétences en toute indépendance.

### **1-1 historique et état des lieux**

Pour retracer la genèse de la régionalisation avancée au Maroc, il convient de s'arrêter sur le processus de sa genèse et d'examiner les objectifs derrière chaque étape, depuis l'indépendance, pour aboutir à son éclosion finale.

Il importe de signaler que l'évolution de la décentralisation dans le temps a donnée naissance à la régionalisation avancée. Et on ne peut comprendre le processus de la régionalisation sans analyser au préalable celui de la décentralisation. En effet, la période allant de **1959 à 1976** a connu l'instauration des principales bases de la décentralisation au lendemain de l'indépendance. C'est la période où la première organisation communale a été instituée, mais aussi où la première charte communale fut adoptée annonçant un régime initiatique du processus de décentralisation. Ce processus a été boosté par la mise en place de la première constitution de **1962** qui a permis la création d'une nouvelle collectivité locale à savoir la préfecture et la province. Par la suite, une nouvelle charte communale fut adoptée en **1976**, qui a attribué des compétences élargies aux communes notamment en matière de fiscalité locale.

La période s'étalant entre **1992 et 2002** a permis le renforcement de la décentralisation en faisant de la région, une nouvelle collectivité locale ainsi que l'adoption d'une nouvelle charte communale. En **2009**, il y'a eu amélioration de la gouvernance locale et modernisation de la gestion financière des collectivités à travers la refonte de la loi sur l'organisation des finances locales. **Le 3 janvier 2010**, a été mise en place la commission consultative chargée d'élaborer un modèle proprement marocain de « régionalisation avancée ». La même année, la commission a rendu son rapport. En préconisant le nouveau découpage administratif de 12 espaces régionaux équilibrés et complémentaires.

L'année 2011 a été décisive et structurante, qui a marqué une nouvelle étape de développement de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc. C'est ainsi que la promulgation de la nouvelle constitution du 29 juillet 2011 a tracé de nouvelles perspectives de la régionalisation avancée, en indiquant la prédominance de la région par rapport aux collectivités territoriales. C'est ainsi que la régionalisation avancée est survenu après des accumulations politiques et de grandes réalisations économiques et sociales dans divers domaines aux cours des dernières années.

En bref, Ce processus a été entamé dès les premières années d'indépendance par la mise en place des structures fondamentales en 1960, il s'est accentué par la promulgation de la charte communale en 1976, puis s'est revigoré avec la naissance de la région comme nouvelle collectivité locale dont l'organisation a été régie par la loi 47-96 avant de s'affirmer, avec la consécration de la régionalisation avancée par le texte constitutionnel de 2011.<sup>250</sup>

### **1-2 déficits et contraintes des collectivités territoriales :**

La région est une collectivité territoriale prépondérante aussi bien du point de vue juridique que sur le plan des compétences, et accordant aux instances régionales la primauté ainsi qu'une grande marge de manœuvre administrative et financière dans le cadre d'une application vertueuse du principe de la subsidiarité.<sup>251</sup>

Les collectivités territoriales souffrent de certaines contraintes qui s'articulent dans le manque de communication sur leurs programmes, leurs ressources et leurs décisions par plusieurs collectivités territoriales, et particulièrement les régions. De plus, le nouveau ordonnancement des pouvoirs renforce la mésentente et les conflits institutionnels lié au manque d'information, les conflits de compétences entre institutions élues et superposées sur un même territoire, issue de partis différents risquent de noyer la responsabilité des élus, et avec elle, la responsabilité d'une reddition des comptes.<sup>252</sup>

En outre, l'absence de cadre juridique cohérent, établissant une correspondance entre des missions définies, et des ressources financières et humaines. En effet, les lois organiques adoptées en 2015 sont peu claires sur les prérogatives de chacun des échelons. Si le principe de subsidiarité est inscrit dans la Constitution, rien ne précise le partage des responsabilités, des compétences et des ressources aux niveaux vertical et horizontal. En témoigne l'énoncé évasif des compétences propres, partagées et transférées établies par les lois organiques.

A cela, il faut ajouter la mauvaise évolution du processus de la déconcentration, qui empêche les moyens et les processus décisionnels de passer du niveau central au niveau local. Ce qui génère la détérioration des relations de pouvoir, et impacte en définitive la relation de confiance entre les élus et les institutions qu'ils représentent.

## **2- enjeux et perspectives**

Dès son accession au trône, le souverain n'a cessé d'accorder un intérêt particulier à l'organisation régionale. En octobre 2000, le roi a insisté sur la mise en œuvre de la loi sur la région, notamment par l'édiction des textes d'application s'y rapportant, en incitant sur la dynamisation du fonds de solidarité pour le développement régional.

Successivement, le roi souligne dans un autre discours l'importance stratégique de la régionalisation et le rôle qui lui est assigné dans le double cadre de la décentralisation et de la déconcentration. L'initiative de préparer le processus de la régionalisation avancée a été donnée le 6 novembre 2008 à l'occasion de l'anniversaire de la marche verte.

La régionalisation avancée est un modèle de développement territoriale, qui permet la participation de la population locale à la prise de décision, contribue à aider la région de définir les priorités de développement conformément à la constitution de 2011, et de remédier aux disparités inter et intra régionales.

---

<sup>250</sup> Portail national des collectivités territoriales

<sup>251</sup> Intervention de Nizar Baraka ? président du conseil économique, social et environnemental lors du Morocco Today Forum 2018

<sup>252</sup> Livret rédigé par le thinkthank TAFRA sur la régionalisation avancée par younesbenmoumen

La nouvelle politique territoriale du Maroc vise à doter les conseils des régions de prérogatives et de compétences pour la mise en œuvre des projets de développement à même de répondre aux attentes et préoccupations des populations en termes de création de postes d'emplois et d'amélioration des conditions de vie des catégories sociales défavorisées.

La régionalisation avancée accorde une grande importance à la participation des citoyens dans la gestion démocratique des affaires des régions, il s'agit d'un choix irréversible pour un développement harmonieux du Maroc, et pouvant également répondre aux attentes de développement exprimées par des pays africains.

Les profondes réformes connues par le royaume en termes de gouvernance locale, mesurent le long chemin parcouru et ce qui reste encore à réaliser pour parachever le processus de régionalisation avancée.

Pour arriver aux objectifs escomptés par l'Etat, il importe de démystifier le concept auprès de tous les citoyens, toucher du doigt les apports de la régionalisation en leurs faveurs, et démontrer que la régionalisation avancée est un important levier de paix et de prospérité. En effet, il s'agit de faire un bilan de la situation, et identifier les actions à mettre en place pour relancer et redynamiser le processus de la régionalisation.

Jusqu'à présent, le processus de régionalisation avancée n'est pas arrivé à son terme, mais les projets entamés en matière de décentralisation a permis aux citoyens et citoyennes de disposer d'une administration de proximité, efficace, autonome, efficiente, à leur écoute.

En témoigne le nouveau découpage administratif en 12 espaces régionaux équilibrés et complémentaires. Néanmoins, trois régions dont en tête Casablanca-Settat, réalisent à elles seules plus de la moitié du PIB du Maroc et concentrent l'essentiel de la richesse, des infrastructures, des entreprises et des services dans le pays.

## **II) gouvernance territoriale**

La notion de gouvernance territoriale, connaît depuis plusieurs années, au même titre que la régionalisation avancée une ascension fulgurante dans les discours politiques, et dans la vie publique, au point de faire figure d'antienne. Elle est aussi porteuse d'une connotation systématiquement positive et fédératrice.

### **1-revue de littérature**

Dans le milieu urbain, la gouvernance désigne un système de gouvernement local qui articule et associe des institutions politiques, des acteurs sociaux et des organisations privées, dans un processus d'élaboration des choix collectifs. » (Ascher 2001)

La gouvernance est investie par les élites urbaines élues, fonctionnaires et techniciens, parfois représentant du monde économique, qui ont pris le relais des représentants de l'état comme acteurs nodaux des politiques publics » (G.Pinson 2009)

La gouvernance locale est associée à l'idée d'autonomie locale. Il s'agit d'un pouvoir propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques détenus par des élus locaux s'appuyant sur une structure administrative distincte de l'administration d'Etat.

Plusieurs phénomènes à l'origine de la gouvernance territoriale, dite aussi gouvernance locale, tout d'abord la montée en puissance de la société locale et des intérêts organisés, puis la décentralisation et l'externalisation des services publics locaux, enfin la diffusion et la fragmentation du pouvoir d'expertise. D'où la nécessité de mobiliser des ressources multiples au service d'un territoire.

La gouvernance est un concept « mou » issu des milieux financiers et économiques. Il est caractérisé par un effacement des frontières entre public et privé, comme entre les différents niveaux territoriaux.

Les processus de gouvernance territoriale sont divers, de même que leurs déclinaisons territoriales. Leurs enjeux sont sociaux mais aussi économiques dans la mesure où la décentralisation place désormais la ville au cœur de la compétitivité économique. La mobilisation de groupes sociaux, d'institutions, d'acteurs privés et publics, de citoyens répond à la nécessité pour une ville d'élaborer des projets collectifs, lui permettant de s'adapter aux transformations économiques et de s'imposer face au marché. (le Gales, 1995). Les villes se livrent désormais une concurrence accrue entre elles, que ce soit à l'échelle locale, nationale ou internationale (Courade, 2000). C'est aussi dans la perspective de s'affirmer dans le jeu concurrentiel des villes que les autorités politiques locales élaborent des stratégies, les traduisent en projets et mobilisent l'ensemble des acteurs de la société locale autour de ces projets. L'enjeu est de posséder un projet fédérateur pour cristalliser les énergies, le tout dans le cadre de la gouvernance territoriale.<sup>253</sup>

La décentralisation<sup>254</sup> est perçue comme le modèle politico-administratif le plus conforme à la gestion participative des « affaires publiques » au niveau local. Car si certaines tâches administratives ont pour objet de résoudre des problèmes d'envergure nationale et qui ne peuvent trouver de solution qu'à l'échelle de l'Etat, elles peuvent englober par ailleurs une multitude de problèmes locaux qui ne concernent que les habitants d'une unité géographique déterminée. Leur prise en charge par un pouvoir de décision local serait l'idéal.

## **2-enjeux et limites :**

Parmi les blocages qui freinent la bonne gouvernance territoriale, les modes verticaux de contractualisation. Ces modes basés sur un pouvoir hiérarchique, et sur un commandement vertical, ne favorisent pas la participation de tous, et vont à l'encontre de l'esprit de la régionalisation avancée. Le transfert des compétences au niveau des collectivités territoriales doit se faire de la manière la plus pertinente et la plus efficace, et à dessiner une architecture des pouvoirs locaux efficaces pour les citoyens. Le choix de la catégorie de collectivités à laquelle les compétences sont transférées, régions, départements ou communes, mais aussi la plus ou moins grande spécialisation des collectivités par type de compétences transférées aux différents niveaux de collectivités, sont d'un grand apport pour le développement des territoires.<sup>255</sup> D'autre part, l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, comme entre les collectivités territoriales entre elles, est source de déresponsabilisation pour l'ensemble des acteurs et constitue un facteur de mauvaise maîtrise des dépenses publiques.

Elle contribue au renforcement du leadership territorial, forge le sentiment commun d'appartenance à un même territoire. La gouvernance consacre l' élu entrepreneur par rapport à l' élu gestionnaire.<sup>256</sup>

## **3- la gouvernance territoriale et la régionalisation avancée**

Au Maroc, Le processus de régionalisation avancée se poursuit. Les réformes institutionnelles continues sont venues renforcer cette dynamique, dotant le Maroc d'une architecture décentralisée.

---

<sup>253</sup> Comprendre la gouvernance. Emile Tchawehatcheu .l'harmattan. Page 17

<sup>254</sup> Décentralisation et gouvernance local au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ? L'harmattan. Page 17.

<sup>255</sup> L'autonomie des collectivités territoriales en Europe : une source potentielle de conflits ? éditions Europa.

page 199

<sup>256</sup> Patrick CRAVERI – Stéphane LEBLANC

Le concept<sup>257</sup> de gouvernance territoriale ne peut trouver sa pertinence que dans la volonté affichée des Etats de rendre aux citoyens la possibilité de prendre leurs décisions de manière autonome et de gérer leur propre destin. Mais la rétrocession de cette démocratisation de la gouvernance pose encore de réels problèmes. Ce qui nécessite la révision des techniques de management public, la promotion des valeurs d'intégrité et de transparence, l'équité d'accès aux services publics, la permanence et la qualité des services et la consécration des valeurs de démocratie, de transparence, de reddition des comptes, et de primauté de droit.

la nouvelle vision <sup>258</sup> de réforme relative à l'amélioration de la gouvernance territoriale puise son essence dans la ferme volonté de renforcer la cohérence entre les politiques sectorielles et de garantir l'harmonie avec les plans et les programmes de développement au niveau territorial, notant que l'élargissement des prérogatives des collectivités territoriales requiert la promotion de la déconcentration administrative et la mise en place d'une nouvelle vision pour l'intervention des administrations décentralisées. le soutien de la démocratie locale, le développement des services administratifs et leur adaptation aux attentes des citoyens et l'appui de l'efficacité de l'administration décentralisée, relevant que ce chantier repose sur la clarification du rôle des administrations centrales et du domaine d'intervention des acteurs, et l'accompagnement de la réforme régionale, tout en essayant de regrouper les missions administratives communes.

---

<sup>257</sup> Développement local, gouvernance territoriale, enjeux et perspectives. Amadou diop page 8.

<sup>258</sup> Allocution du ministre délégué chargé de la réforme de l'administration et de la fonction publique, lors de la cérémonie d'ouverture du 5<sup>ème</sup> forum de la gouvernance territoriale

## Conclusion

La **gouvernance**, est un terme<sup>259</sup> se référant à de nombreuses acceptations, plus ou moins contradictoires, et appliquées à des contextes variés. Nous parlons ici, de la gouvernance, dans son acceptation politique, renvoyant à la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation, plus souples, dépassant le cadre du gouvernement en tant que tel et impliquant, dans la co-construction et dans la prise de décision, plusieurs types d'acteurs et parties prenantes, à diverses échelles.

La gouvernance se réfère à des arrangements politico-institutionnels dépassant les structures étatiques traditionnelles.

Le territoire connaît plusieurs problématiques territoriales et enjeux territoriaux. La gouvernance territoriale, quant à elle, renvoie à la question de la gestion et de la régulation de ces enjeux. Elle mobilise les acteurs impliqués dans le processus de planification mais aussi de mise en œuvre des dispositions à impact territorial.

Les auteurs Prisca Faure, Luc Vodoz et Laurent thévoz sont partis du postulat suivant : ils existent des relations qui se tissent entre les deux pôles suivants qui sont : le territoire et ses enjeux, la gouvernance et ses défis. Le territoire et la gouvernance sont considérés comme deux variables interdépendantes, dans le sens où les enjeux territoriaux interpellent à la gouvernance en place en lui imposant de nouveaux défis ; la gouvernance quant à elle, contribue en retour, et selon sa capacité à relever ses défis, à résoudre ou aggraver les enjeux territoriaux. Cette interdépendance crée une dynamique circulaire qui nous indique où elle mène, cercle vertueux ou cercle vicieux, mais ne nous permet pas de savoir d'où elle vient (la poule ou l'œuf).

La régionalisation avancée représente un projet de société permettant de redynamiser la situation politique, économique et sociale. Elle constitue un instrument de développement et un véritable vecteur de territorialisation des politiques publiques. Les initiatives multiples et continues de ce projet constituent un élan pour le royaume à l'échelle nationale et continentale.

---

<sup>259</sup> Page 6 , les horizons de la gouvernance territoriale, édité sous la direction de Luc Vodoz, Laurent Thévoz, Prisca Faure. Presses polytechniques et universitaires romandes