

Le fait régional et la richesse du lexique

La Région semble revenir en force non pas sous l'effet d'un engouement intellectuel abstrait, mais bien par nécessité politique, socio-économique et administrative. Sa définition a beaucoup évolué depuis les écrits de Vidal DE LA BLACHE ⁽¹⁾, à la fin du XIX^{ème} siècle. Ce géographe fondait la division régionale sur des ensembles de paysages façonnés par l'homme. De nos jours, la notion de territoire, « *basé sur l'appartenance de groupes humains à un espace qui est à la fois social et culturel, un domaine de vie et d'aménagement, une zone d'influence politique* ⁽²⁾», s'impose aussi bien chez les aménageurs et décideurs que chez les chercheurs en sciences humaines.

Magnifiée à certaines époques et négligée à d'autres, la régionalisation « *semble exprimer au sein de la collectivité, une sorte d'aspiration diffuse et constituer au Maroc un des thèmes permanents du mouvement des idées* ⁽³⁾», son élan contraste avec les ambiguïtés caractérisant sa définition, elle change, ainsi, de contenu et de signification, ce qui en fait une notion à géométrie variable ⁽⁴⁾.

Le Petit Larousse illustré définit la Région comme étant « *l'étendue de pays qui doit son unité à des causes naturelle (climat, végétation, relief) ou humaine (peuplement, économie, structures politiques ou administratives etc...)* et définit la « *régionalisation* » comme le « *transfert aux régions de compétences qui appartenaient au pouvoir central* ⁽⁵⁾ ».

¹-Géographe français de la fin du XIX^{ème} siècle.

²-Jean-François TROIN, « *Maroc, Régions, Pays, Territoires* », Editions TARIK, MAISONNEUVE & LAROSE, Paris, 2002, p.11.

³-Mohamed EL YAAGOUBI, « *La Région telle qu'elle pourrait être au Maroc* », in *Région, Régionalisation et développement régional*, REMALD n° 8, série *Thèmes Actuels*, 1996, p. 85.

⁴-K. KOENIG, « *Evaluation des politiques nationales de décentralisation et de régionalisation* », *Rapport introductif, XXI^{ème} Congrès International des sciences administratives, Marrakech, 24-28 juillet 1989*, p.3.

⁵-Petit LAROUSSE Illustré, Imprimerie MAURY-MALESHERBES, Paris, 1989.

Pour le Petit Robert, la « régionalisation » est la « décentralisation à l'échelle d'une Région ». Ces définitions doivent être saisies avec quelques précautions. Outre leur caractère sommaire qui risque de provoquer des confusions, elles assimilent la "régionalisation" à la décentralisation. Si cette assimilation est valable pour désigner une répartition des pouvoirs entre l'Etat et l'échelon régional, elle est parfois gênante dans la mesure où le contenu de la régionalisation, tributaire du contexte politique, économique et social, est changeant (6).

Morcelée en régionalisation naturelle, économique, urbaine, administrative et politique, la notion de régionalisation a besoin que l'on en précise les contours pour marquer la différence entre ses formes multiples.

Sur le terrain, la distinction est loin d'être aisée à cause de l'imbrication entre les différents aspects. Les lignes de démarcation qui les séparent n'étant pas rigides, elles se recoupent parfois. Une régionalisation économique peut, ainsi, être une première étape vers une régionalisation administrative ou politique. Celle-ci s'amorce au fur et à mesure que la première démontre ses insuffisances.

« Si une ambiguïté terminologique préside à la définition de la région, il y a une certitude que personne ne cherche à diluer : elle est indispensable aux temps modernes (7) ».

Le concept de Région a beaucoup évolué tout au long du XXème siècle. La géographie régionale se trouvait au début du siècle au cœur de la discipline lui donnant même son unité puisqu'elle s'appuyait tout d'abord sur

⁶-Abderrahim FADIL, «La régionalisation au pluriel », in *Région, régionalisation et développement régional, REMALD n° 8, série Thèmes Actuels*, 1996, p.109.

⁷-François MITTERRAND, *message adressé aux Présidents des conseils régionaux le 16 septembre 1981.*

l'idée de Région naturelle ⁽⁸⁾, puis sur l'analyse des genres de vie. Par la suite, entre les deux guerres, cette école fondamentalement naturaliste et ruraliste, se limitant à l'unité du paysage a évolué en tenant compte dans un deuxième temps, des modes de production puis en intégrant dans une troisième phase toutes les facettes économiques et en s'appuyant sur la théorie économique spatiale qui permet d'expliquer dans le cadre d'une économie ouverte, les spécialisations agricoles et industrielles et l'architecture du réseau urbain.

« *La conception économique de la Région s'appuie certes sur des données géographiques mais les dépasse et les complète par des éléments socio-économiques* ⁽⁹⁾». Pour Henri HAUSSER, « *les régions économiques apparaissent non comme un territoire à production définie, mais comme un ensemble de phénomènes solidaires les uns des autres, très complexes et aussi très variables* ⁽¹⁰⁾». La Région administrative quant à elle est perçue comme « *une entité administrative qui sert de cadre juridique à certaines manifestations de la vie des groupes humains et spécialement aux politiques tendant à rapprocher leurs niveaux de développement économique et social* ⁽¹¹⁾». La Région historique, par contre, se réfère aux noms tribaux et historiques dans le découpage régional. Quant à la Région urbaine, elle peut se définir comme « *la zone où s'exerce l'action prépondérante d'un grand centre urbain. Elle a pour limite géométrique des points où cette action est tenue en échec par celle des centres voisins* ⁽¹²⁾». En fait, selon le chercheur Jean

⁸-C'est à Vidal de la BLACHE que revient le mérite d'avoir fondé, en France, la géographie humaine. C'est lui qui présenta dès 1903 dans son « *Tableau de la géographie de la France* » un espace hiérarchisé à plusieurs degrés, fondé sur des divisions naturelles du point de vue de la géologie, du relief, du climat etc.

⁹-Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », Thèse pour l'obtention du doctorat en droit, Université Mohamed V, Rabat, 1997-1998, p.25.

¹⁰-Henri HAUSSER, « *La question du régionalisme* » Editions P.U.F, Paris, 1924, p.6, cité par Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », Op.Cit, p.25.

¹¹-J.LAJUGIE, P.DEFAUD et C.LACOUR, « *Espace régional et aménagement du territoire* », Editions Précis DALLOZ, Paris, 1985, p.109. cité par Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », Op.Cit, p.25.

¹²-Henry Hausser « *La question du régionalisme* », cité par Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », Op.Cit, p.29.

GOTTMAN, « *la Région vivante est dominée par la ville...c'est un ensemble que les hommes font et défont* ⁽¹³⁾ ».

Le regain d'intérêt porté à la Région apparaît d'abord comme la résultante d'une évolution historique et de tout un processus de changement structurel. Processus lent, certes, mais débouchant sur une définition et une consécration constitutionnelle et juridique de nouvelles entités régionales. Ainsi, des initiatives se manifestent et des poussées s'exercent traduisant l'amorce d'une réactivation de la région. En effet, « *les transformations du système économique internationale et les mutations dans les technologies ou les modes d'organisation amènent les auteurs et les praticiens à s'interroger sur la manière dont l'activité économique transforme l'espace et donne une substance aux régions* ⁽¹⁴⁾ ».

Dans tous les Etats, qu'ils soient anciens ou jeunes, industrialisés ou en voie de développement, la Région est un sujet d'actualité dont le thème fait l'objet de nombreux et passionnants débats aussi bien au niveau de la doctrine qu'au niveau des acteurs de la vie politique. L'institution régionale constitue l'une des préoccupations du monde contemporain et ses conceptions varient d'une contrée à l'autre, allant de l'idée d'une Région au sens fédéral du « Land » allemand, à celle du « canton » suisse ou de la région, simple instrument de relais pour la planification.

Dans tous les pays européens, aussi bien ceux qui disposent de structures régionales que ceux qui sont traditionnellement centralisés, la question régionale s'est traduite par des modifications du paysage politique et administratif et ce, en raison des préoccupations d'ordre démocratique, économique et d'efficacité du service public qui interpellent constamment les

¹³-Jean GOTTMAN, « *L'aménagement de l'espace, planification régionale et géographie* », Editions Armand COLIN, Paris, 1952, p.23, cité par Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », Op.Cit, p.30.

¹⁴-Achille HANNEQUART (Professeur aux facultés universitaires catholiques de Mons, Belgique), « *Espace et région, application à la Belgique* », in *Etat, espace et pouvoir local : réflexion sur le Maroc et les pays en développement*, Ouvrage collectif sous la direction de Ali SEDJARI, Editions GUESSOUS, Rabat, 1991, p.107.

responsables. Les demandes incessantes en matière d'égalité notamment dans les secteurs sociaux tels l'enseignement, la santé, l'équipement, l'emploi, l'habitat...les incitent à trouver la meilleure structure d'accueil possible.

Dans les pays en développement et en particulier dans de nombreuses sociétés traditionnelles en Afrique et en Amérique Latine, le schéma historique du développement, du moins à l'origine, s'est appuyé sur des structures locales. Cependant, le centralisme reste, dans ces pays, l'élément le plus dominant. Il a toujours été considéré comme étant la formule qui convenait le mieux à la phase de construction nationale d'un nouvel Etat. A l'heure actuelle, ces pays se sont rendus compte que la centralisation des pouvoirs était loin d'instaurer le développement soutenu. C'est plutôt la décentralisation qui semble de plus en plus perçue comme le moyen le plus à même de résoudre un large éventail de problèmes.

En fait, les Etats nouveaux, après leur indépendance, se trouvent face à une époque qualitativement nouvelle. A ce tournant de l'histoire, une lourde responsabilité leur incombe : adapter le système de l'Etat de ex-colonisateur aux exigences d'une nouvelle société en devenir. Car, comme le souligne, à juste titre, le Professeur Charles DEBBASCH « *au lendemain de l'indépendance, les Maghrébins ont assumé la succession de l'appareil administratif lourd mis en place par le colonisateur. La colonisation était la négation du politique au bénéfice de l'administratif. La population était davantage administrée que gouvernée* ⁽¹⁵⁾ ».

On ne peut ignorer les difficultés qu'ont eues et qu'ont encore les juristes et les économistes à se saisir du fait régional et à en cerner avec précision les contours : notions de Région (A), de régionalisation, politique régionale ou régionalisme (B), ou encore de décentralisation et de déconcentration (C).

¹⁵- Charles DEBBASCH, « *Les élites maghrébines devant les bureaucraties* », in *Pouvoirs et administration au Maghreb, Ouvrage collectif du Centre de Recherche et d'Etudes sur les Sociétés méditerranéennes, C.N.R.S, Paris, 1975, p.7.*

A- La notion de Région

Au Maroc, la notion de Région est fort ancienne. Jusqu'au début du vingtième siècle, elle correspondait à une réalité politique dont le soubassement territorial était plus ou moins bien délimité. Une telle réalité découlait des équilibres instables entre, d'une part, des groupements humains (tribus et confédérations de tribus) assez couramment en conflit pour l'appropriation de l'espace et d'autre part, la dynamique centralisatrice de l'Etat.

La notion de Région demeure, équivoque, son contenu ne commence à se préciser que si l'on détermine l'espace par rapport auquel la Région est définie.

1- Une définition générale et imprécise

A priori, il n'y a aucune définition précise et sécurisante du terme "Région". Une première évidence est le caractère vain de la quête d'une définition globale, propre à tous les emplois ⁽¹⁶⁾. La Région est homogène et polarisée, selon ce que l'on veut en faire. Or, cela ne doit pas dispenser de la recherche d'un contenu régional stable, car la régionalisation en a besoin pour se réaliser.

« Etymologiquement, la Région est un concept politico-administratif. Son origine latine "regere" signifie "gouverner" ⁽¹⁷⁾ ».

Le conseil de l'Europe l'a définit comme *« territoire de dimension moyenne susceptible d'être déterminé géographiquement et qui est considéré comme homogène ⁽¹⁸⁾ ».*

¹⁶-Sabah CHRAIBI BENOUNA, « Développement spatial et politique régionale. Cas du Maroc », *Op.Cit*, p.33.

¹⁷-Sabah CHRAIBI BENOUNA, « Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc », *Thèse pour l'obtention du doctorat d'Etat en droit*, février 1993, p.34.

Le Dahir du 16 juin 1971 définit la Région au sens « *d'un ensemble de Provinces qui, sur le plan tant géographique qu'économique et social entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement et, de ce fait justifient un aménagement d'ensemble* ».

Quant à l'article 1er de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, il dispose :

« Les régions, instituées par l'article 100 de la constitution, sont des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

Création délibérée et récente de l'Etat, la Région a une double signification, désignant à la fois une aire géographique et une institution. Elle doit être reconnue et surtout vécue pour cesser de se situer seulement dans les intentions. Travaillant ensemble et contribuant aux mêmes finalités, les membres de l'institution régionale, doivent prendre conscience de leur rôle spécifique, des intérêts à défendre et de leur appartenance à cette institution. La région, si elle doit exister, se reconnaîtra progressivement en même temps que la conscience régionale se créera.

2- Un contenu variable

Plusieurs contenus apparaissent à cet égard : humain ou « genres de vie », naturel ou géographique, politique, économique, ou socio-historique. L'un ne peut fonctionner sans l'autre. L'expérience de la Région de 1971 est toujours à l'esprit pour nous rappeler les incohérences de la vision unidimensionnelle de la région.

Dans une optique humaine, la Région a été présentée, très généralement, comme écosystème humain, constitué d'une population et d'un

¹⁸-Voire le Site Web de l'Union Européenne : www.Europa.int.eu.

territoire exploité, régénéré, transformé, construit : organisé, de manière à assurer la satisfaction des besoins de la population ⁽¹⁹⁾.

En effet, dans la Région humaine, la priorité est accordée aux critères d'aménagement de l'espace rural et de façonnement du paysage. « *La notion genre de vie qui met l'accent sur les genres de vie, de travail, de production, de déplacement de population pour la culture ou l'élevage va devenir un concept important dans les écrits des géographes au lendemain de la seconde guerre mondiale. Importée de France au Maroc, elle va s'appliquer à définir des espaces constituant des ensembles régionaux que l'on croit homogènes, du moins sous cet angle descriptif* ⁽²⁰⁾ ».

Cependant, seuls les niveaux politique, et naturel, semblent relativement présenter un contenu puisqu'ils procèdent soit d'un découpage volontaire, pour le premier, soit d'un découpage géographique imposé pour le second.

« *Chaque discipline scientifique ayant le souci de rapporter à l'espace son objet d'étude donne une définition différente de la notion de Région* », écrit Paul PASCON, mais, ajoute t-il, « *force est de reconnaître que la notion de Région géographique manque encore de netteté et enveloppe des considérations non hiérarchisées* ⁽²¹⁾ ».

Les géographes du protectorat Georges HARDY et Jean CELERIER proposent, dès 1922, une division régionale du Maroc par grands ensembles qui sont, en fait, des régions « naturelles ». Cela relève plus de l'exploration que de l'analyse des territoires. Ces six ensembles sont dénommés comme suit :

¹⁹-Bernard PLANQUE, « *Innovation et développement régional* », *Collection approfondissement de la connaissance économique*, Editions ECONOMICA, Paris, 1983, p.19.

²⁰-Jean-François TROIN, « *Maroc, Régions, Pays, Territoires* », *Op.Cit*, p.13.

²¹-Paul PASCON : « *Le Haouz de Marrakech* », *Tome I*, Editions Centre Universitaire de la Recherche Scientifique, Rabat, 1977, p.16.

- ✓ La Région du Nord comprenant le Rif et les rivages de la Méditerranée ;
- ✓ Le bassin de Sebou ;
- ✓ Le Maroc central ;
- ✓ Les chaînes de l'Atlas ;
- ✓ Le Maroc oriental ;
- ✓ Le Maroc saharien.

En 1948, ce découpage s'est enrichi de deux nouvelles régions, par subdivision du Maroc central et des chaînes de l'Atlas. Cette nouvelle subdivision régionale adoptée par Jean CELERIER demeure, néanmoins grossière dans la mesure où le Souss qui présente des caractéristiques géographiques et naturelles distinctes de celles du Sahara est inclus dans le Maroc saharien. Ce sont, alors, les grands contrastes physiques qui dictent la définition et la délimitation des régions. Cette prégnance des éléments physiques va perdurer assez longtemps et les ensembles « naturel » constituent pendant des décennies le critère essentiel de la régionalisation.

Selon le Professeur Jean-François TROIN ⁽²²⁾, le découpage naturel prôné par les géographes du Protectorat se base sur l'insertion de termes liés à la description du relief ou à la géologie dans la dénomination des régions : bassin, meseta, chaînes. Les éléments d'orientation sont, par ailleurs, importants : Région du Nord, Maroc central, Maroc oriental. Ils traduisent une préoccupation stratégique, un découpage pour la domination militaire, plutôt qu'une analyse raisonnée des composantes des ces ensembles nationaux ⁽²³⁾.

Au niveau politique, la régionalisation est perçue comme une stratégie d'encadrement de la société. Selon le professeur Driss BEN ALI « *la régionalisation permet de créer un cadre adéquat pour récupérer les relais qui émergent « d'en bas » et de reprendre le système d'intercession et de*

²²-Professeur émérite de l'Université de Tours. Il n'a cessé depuis 1958 d'étudier le Maroc où il séjourna et enseigna pendant onze ans.

²³-Jean-François TROIN, « *Maroc, Régions, Pays, Territoires* », *Op.Cit*, p.12.

médiation en faisant remonter à la surface la lame de fond qui agite les profondeurs, mais en la canalisant et en l'empêchant de faire des vagues (24)».

Ainsi, la régionalisation politique résulte d'une conception évoluée et dynamique du modèle centre-périphérie. « *Elle apparaît comme étant l'entité la plus apte à jouer le rôle d'intermédiaire entre l'Etat et les autres collectivités locales et à promouvoir un développement économique global (25)».* De par sa position intermédiaire, la Région affecte, dans un mouvement d'interaction et d'interférence, à la fois l'Etat et les collectivités locales existantes.

Quant aux niveaux économique et socio-historique, ils revêtent un caractère plus variable.

Pour l'économiste, la Région est à la fois un objet d'étude et un moyen d'action. Instrument d'analyse économique, elle permet d'éclairer les rapports de l'économie et de l'espace et de fonder une politique de développement régional et d'aménagement de l'espace.

Ignorée au départ des économistes, la Région est désormais consacrée comme sujet économique, outil indispensable à une politique de développement rationnelle. « *Par son biais, on cherchera ainsi à réaliser des situations complémentaires : à adjoindre par exemple à une grande ville les campagnes nécessaires à sa subsistance ; ou bien à assurer un équilibre harmonieux entre la production industrielle et la production agricole. On pourra au contraire se préoccuper de l'unité de production : telle Région sera*

²⁴-Driss BEN ALI, « *Emergence de l'espace socio-politique* », in *Etat, espace et pouvoir local : réflexion sur le Maroc et les pays en développement*, Ouvrage collectif sous la direction de Ali SEDJARI, Editions GUESSOUS, Rabat, 1991, p.69.

²⁵ - عبد الحق المرجاني: "الجهوية في بعض الدول المتقدمة و آفاقها في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد مزدوج 7-8، 1996، ص.77.

surtout industrielle, telle autre agricole, telle autre consacrée aux industries maritimes ⁽²⁶⁾».

Bien que relativement récente, l'analyse économique a été féconde en approches et théories et ne cesse d'être l'objet d'une recherche très active. L'économie régionale est même introduite en cours dans les universités, elle fait l'objet de nombreux colloques et constitue un sujet de préoccupation pour les planificateurs.

Quant aux grandes régions historiques définies par Henri TERRASSE dans son ouvrage datant de 1950 et intitulé « Histoire du Maroc », elles correspondent aux grands ensembles, Maroc intérieur, Maroc de la montagne et Maroc extérieur. A l'intérieur de ces ensembles, il tente de définir des "régions historiques", mais les limites de celles-ci sont d'abord géographiques comme le montrent leurs noms : "Maroc oriental", "Anti-Atlas", "la bordure du Jbel et du Rif".

Il y a plus de cinquante ans on précisait, déjà, qu'il était difficile de délimiter les régions historiques du Royaume : « *A l'intérieur des trois Maroc définis au début de ce livre...il est possible, en attendant que nous possédions de véritables histoires régionales, d'esquisser les physionomies tantôt assez nettes, tantôt plus indécises des régions historiques du Maroc* ⁽²⁷⁾».

En dressant la carte des régions historiques du Maroc au XIXème siècle, Abdallah LAROUI semble aussi accorder une place excessive aux critères de géographie physique, comme le montre le nom de certaines régions noté sur sa carte : « Haut Atlas occidental », « Haut Atlas central »⁽²⁸⁾.

²⁶-Driss BASRI, «*La décentralisation au Maroc, de la Commune à la Région*», *Op.Cit*, p.243.

²⁷-Henri TERRASSE : « *Histoire du Maroc* », tome II, Editions ATLANTIDES, Casablanca, 1952, p.446 et suivantes.

²⁸-Abdallah LAROUI : « *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain 1830-1912* », Editions MASPERO, Paris, 1977, p.22.

Au plan socio-politique, « *la Région est considérée comme le cadre de fait de la vie collective et plus précisément comme le dernier niveau auquel se structurent et se coordonnent les différentes forces intervenant dans l'activité économique et sociale avant le niveau national* ⁽²⁹⁾».

La définition administrative de la Région présente, quant à elle, un caractère simpliste, « *elle sous-entend des espaces délimités et unifiés par le pouvoir central, dans un ordonnancement juridique organisant les rapports de pouvoir* ⁽³⁰⁾».

3- Des dimensions superposées

Outre son contenu variable, la réalité régionale comprend trois dimensions superposées :

- ❖ La dimension infranationale : elle correspond au niveau local (Communes rurales et urbaines, Provinces et Préfectures, et Régions). Ces entités, si elles disposaient d'une autonomie suffisante auraient un rôle déterminant à jouer en matière géophysique comme la résorption des externalités négatives (sécheresse, pollution, inégalités spatiales), en matière socio-économique comme l'action et l'incitation dans le domaine de la croissance et du développement régional et en matière politico-administrative comme la satisfaction des besoins collectifs régionaux, la formation des élites locales susceptible de mener une gestion optimale de l'ordre public régional ;
- ❖ La dimension équinationale qui correspond au niveau national. Dans ce cadre, la Région occupe un échelon intermédiaire entre la décentralisation et la fédéralisation, vu l'importance de son degré

²⁹-B. MOTTE, « *Les conceptions dans les essais, les régions françaises* », 1960, p.10, cité par Sabah CHRAIBI BENOUNA, « *Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc* », Op.Cit, p.34.

³⁰-Sabah CHRAIBI BENOUNA, « *Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc* », Op.Cit, p.34.

d'autonomie en matière économique, juridique et politique. On se retrouve, ainsi, en face d'un mode d'organisation du pouvoir que certains publicistes qualifient d'Etats semi-composés régionalisés, à savoir les Etats régionaux comme l'Italie, l'Espagne, la Grande Bretagne ou la France d'Outre-Mer (Martinique, Guadeloupe, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna...);

- ❖ La dimension supranationale, celle-ci correspond au niveau international à l'instar des régions MENA, Maghreb, UE, Sud-est asiatique, Afrique subsaharienne, Méditerranée, Péninsule Arabique, Asie du Nord-est, Balkans, Asie centrale, Amérique du Nord, Sud de l'Amérique. Si l'intégration régionale que ce soit potentielle ou réelle atteignait un niveau d'incorporation assez élevé, elle serait en mesure de jouer un rôle géopolitique très important, et ce tant sur le plan interne qu'externe ⁽³¹⁾.

Dans sa relative précision, la Région se trouve au diapason de trois concepts voisins, mais se déployant chacun dans sa logique propre : politique régionale, régionalisation et régionalisme.

B– La régionalisation, la politique régionale et le régionalisme

La régionalisation et la politique régionale ne sont pas à confondre car elles renvoient à deux champs d'analyse différents.

En effet, la politique de régionalisation part du principe d'une approche des objectifs, des priorités et des actions, situées d'abord au niveau national et central, et qu'on cherche ensuite à transplanter au niveau régional et local.

³¹-Jilali CHABIH, « La région, unité institutionnelle globale », in *La Région et la régionalisation, Actes du Colloque International organisé par le Département du Droit Public de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Marrakech les 10 et 11 mars 2000, REMALD n°33, série Thèmes Actuels, 2001, p.25*

Quant à la politique régionale, elle cherche une dynamique propre, basée sur des centres de décisions régionaux et sur les potentialités émanant d'un espace régional intégré dans l'espace national.

La notion de régionalisation, elle, est l'une des notions les plus utilisées aujourd'hui aussi bien dans les rencontres scientifiques et académiques que sur la scène des institutions administratives, politiques et économiques ⁽³²⁾. En général, « *la régionalisation est un concept qui présente diverses connotations positives. C'est ce qui explique qu'elle fait plaisir à tout le monde...Par le discours sur la régionalisation, les pouvoirs publics laissent entendre que la politique étatique sera désormais axée sur la participation des citoyens en matière économique et sociale* ⁽³³⁾».

La régionalisation impliquait aussi d'autres aspects particulièrement séduisants : la résorption des disparités entre les différentes régions ⁽³⁴⁾, le rejet, par voie de conséquence, du critère de la rentabilité économique et financière dans la localisation des investissements et des équipements ⁽³⁵⁾, la revalorisation des campagnes et des zones périphériques, le dépassement de l'idée d'un Maroc utile et d'un Maroc inutile, l'utilisation d'une technique nouvelle et moderne de développement à savoir l'aménagement du territoire ⁽³⁶⁾.

D'une manière générale, on peut retenir deux définitions de la régionalisation : l'une étroite l'autre plus large.

³²-Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », *Op.Cit*, p.1.

³³-Mohamed EL YAAGOUBI, «*Les particularités de la régionalisation au Maroc*», in *La Région et la régionalisation, Actes du Colloque International organisé par le Département du Droit Public de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Marrakech les 10 et 11 mars 2000, REMALD n°33, série Thèmes Actuels, 2001, p.30.*

³⁴-*Voir Plan quinquennal 1968-1972, volume 1, p.40.*

³⁵-*Dahir du 06 août 1986 portant création du Comité ministériel de l'aménagement du Territoire, B.O du 22 août 1973, p.1374.*

³⁶-Mohamed EL YAAGOUBI, «*Les particularités de la régionalisation au Maroc*», *Op.Cit*, p.31.

La première consiste à définir la régionalisation comme une forme d'organisation politico-administrative de l'Etat et qui se base sur la mise en place d'entités administratives régionales dotées de certains pouvoirs. Ils s'agit par conséquent d'une forme d'aménagement du pouvoir qui dépasse le cadre de la décentralisation.

La seconde consiste à la définir comme un moyen visant à corriger les déséquilibres régionaux et par voie de conséquence, à assurer l'aménagement du territoire ⁽³⁷⁾.

Au niveau international « *les formes d'expression régionale entre Etats peuvent aller de la simple alliance militaire jusqu'à la construction d'une communauté intégrée à l'instar de l'expérience européenne. C'est à ce modèle que semblent ou que doivent tendre nos Etats maghrébins.*

La contiguïté géographique peut être l'élément de base de ces groupements qui, ailleurs, connaissent d'autres fondements économiques, idéologiques, etc (38)».

Le régionalisme, qui semble dater du XIXème siècle, se manifeste par contre, sous la forme de revendications de groupes locaux exprimant leurs singularités en direction du pouvoir central. Mais ce n'est que vers les années cinquante qu'il intégra le vocabulaire politique et qu'il connut une utilisation élargie. Il ne fait pas référence à des interventions publiques mais inspire des conceptions, des particularismes, des aspirations et des luttes.

Appliqué à l'ordre administratif et juridique, le régionalisme semble tout naturellement conduire à la décentralisation. La décentralisation

³⁷-Ali HAMDAOUI, « *La régionalisation au Maroc* », *Op.Cit*, p.2.

³⁸-Sabah CHRAIBI BENOUNA, « *Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc* », *Op.Cit*, p.22.

par la création d'une collectivité régionale est logiquement la conséquence de la doctrine régionaliste.

Le terme de régionalisme a reçu diverses qualifications qui prêtent à confusion : le régionalisme fonctionnel ⁽³⁹⁾, le régionalisme économique ⁽⁴⁰⁾, le régionalisme administratif ⁽⁴¹⁾. Leur fondement réside dans la dénonciation des méfaits du mode centralisé de prise de décision et de la recherche de l'efficacité économique et de la rationalisation administrative.

Il est, également, susceptible de plusieurs interprétations. On a parlé de régionalisme à l'échelon européen pour évoquer les caractéristiques propres des régions d'Europe et la politique régionale des institutions européennes. Le régionalisme s'applique, également, à l'intérieur du cadre national. Il désigne alors, de manière assez vague, les aspirations régionales et les mouvements en faveur de l'idée régionale, quelle que soit l'expression que revête celle-ci. Dans tous les cas, le régionalisme présente une caractéristique marquée, qui est d'être de nature politique : le régionalisme est une idée politique, et peut se transformer en doctrine politique.

Les revendications des régionalistes s'opposant à la culture dominante peuvent se fonder sur des éléments divers marquant une spécificité culturelle, linguistique ou littéraire, et peuvent servir à défendre le régionalisme.

« Le régionalisme est une tendance à conserver ou à favoriser des particularités régionales, certains traits particuliers d'une région. Cette tendance est souvent exprimée par les administrés eux-mêmes, parfois par l'Etat. On parle dans le premier cas de l'ensemble des demandes et/ou mécontentements exprimés par la population dont le fondement repose sur des considérations d'ordre socio-culturel, c'est le régionalisme « out put »

³⁹-Jean Louis QUERMONNE « Vers un régionalisme fonctionnel », *Revue Française de Science Politique* n°4, décembre 1964, p.851.

⁴⁰-Yves JEGOUZOU « La Région, nouvelle collectivité territoriale », in *R.F.A.P* n°38, avril juin 1986, p.345.

⁴¹-Michel ROUSSET « L'aménagement du territoire et la régionalisation au Maroc », *Op.Cit*, p.101.

(sorti) décentralisé, et dans le second cas de l'ensemble des réponses manifestées par le pouvoir central, sous la forme de projets, d'investissements, d'infrastructures, c'est le régionalisme « input » (entré) centralisé et déconcentré (42)».

Au Maroc, certains partis politiques comme le Parti de l'Istiqlal ont manifesté leur inquiétude à l'égard de la politique de régionalisation qui pourrait réveiller, dans une certaine mesure, l'esprit tribal qui n'a pas manqué de caractériser l'histoire du Maroc. Il est vrai que le Mouvement Populaire, parti à ancrage sociologique Berbère, a toujours incarné sur l'échiquier politique une certaine demande de reconnaissance de la berbérité. Mais le pouvoir a toujours su négocier cette donnée dans la réalisation de l'équilibre politique et économique de manière à éviter que la question Berbère ne se transforme en un problème de minorité. C'est ainsi que les Berbères exercent un poids réel dans le système politique et économique marocain, et que leur revendication naturelle est désormais reconnue et gérée au plan institutionnel.

L'empire chérifien a su réaliser et préserver, quatorze siècles durant, l'unité du pays. L'approche régionale marocaine ne s'est jamais assignée pour objectif de satisfaire des tendances séparatistes. Feu le Roi Hassan II a souligné dès 1985, lors de sa visite dans les provinces sahariennes et sa rencontre avec les membres du Conseil consultatif royal pour les affaires sahariennes, que chaque Région doit garder ses spécificités, sans que cela soit au détriment de la symbiose et de l'unité.

Le Maroc présente des spécificités culturelles indéniables, des particularismes régionaux qu'il est difficile d'occultier au nom de l'unité nationale. Ce sont ces spécificités qui militent pour un traitement approprié des différentes cultures qui caractérisent les différentes régions du Maroc.

⁴²-Jilali CHABIH, « *La région, unité institutionnelle globale* », *Op.Cit*, p.21.

En effet, « *la diversité des richesses humaine, ethnique et régionale du royaume sont des données objectives qui doivent être prises en compte pour perpétuer un ensemble national équilibré et harmonieux. Seul un pouvoir régional sagement dosé est en mesure de permettre aux différentes communautés locales de forger leur développement, de se soustraire aux éventuelles décisions arbitraires de la capitale et d'esquiver les pressions des groupes économiques, sociaux et politiques qui se renforcent de plus en plus* ⁽⁴³⁾ ».

C'est pourquoi on estime que la régionalisation trouve, en réalité, ses fondements dans la structure même de la société marocaine. La diversité ethnique, les traditions variées et les mentalités différentes qui caractérisent les populations marocaines sont des données concrètes d'aménagement de l'espace.

Dans sa fonction d'arbitrage, le pouvoir n'a pas cherché à organiser la domination d'une culture sur une autre. Il n'a pas caché sa volonté de faire de la Région un espace où les rapports sociaux pourraient s'exprimer dans toute leur dimension. La Région serait perçue, donc, comme le droit à la différence. Elle serait le moyen et l'espace adéquat de préserver et d'épanouir l'héritage linguistique, les coutumes spécifiques et les traditions. En effet, la spécificité culturelle est devenue de plus en plus une sorte de droit fondamental, une liberté démocratique qu'un Etat libéral ne saurait étouffer sans remettre en cause sa légitimité démocratique.

Il est intéressant de noter que le pouvoir essaie de prévenir tout mouvement de revendication linguistique et culturelle en introduisant l'enseignement de la langue Berbère dans les écoles primaires. Il veut par là

⁴³-Driss BASRI, « *La décentralisation au Maroc, de la Commune à la Région* », *Op.Cit*, p.256.

montrer que cette langue est une composante de l'identité nationale qui n'est pas incompatible avec l'émergence d'une mentalité régionale (44).

Il est à souligner que la notion de régionalisation ne présente pas de traits politiques aussi marqués que la notion de régionalisme. Non qu'elle ne soit pas une politique, mais elle se situe à un niveau plus modeste, qui est le niveau administratif, ou le niveau économique. Elle est fréquemment comprise comme l'action du pouvoir central tendant à adapter certaines de ses actions dans un cadre régional.

En effet, « *la régionalisation est une manifestation du pouvoir central. Vision technique, elle couvre les relais d'information ou de décision. C'est une réponse à la crise du pouvoir central et une quête d'une nouvelle légitimité. Elle repose sur la conviction que l'état centralisé est à l'époque contemporaine un mode d'organisation inefficace et arbitraire (45)* ».

Aussi, la dimension régionale constitue le support de la doctrine du régionalisme. Celui-ci est né, comme on le sait, des déséquilibres régionaux qui ont fait émerger la prise de conscience régionale et des problèmes régionaux. Le mouvement régionaliste est purement infra-national et il est dirigé contre la politique centralisatrice de l'Etat qu'on accuse d'être responsable de la dépendance des régions attardées.

Le régionalisme se distingue, de la sorte, de la régionalisation qui est un simple processus d'assouplissement voulu par l'Etat, de sa propre unité et de sa propre individualité.

Avec les concepts de décentralisation et de déconcentration, la régionalisation a également des relations requérant des clarifications.

⁴⁴-Essaid KINANA et Mohamed AZIZ : « *Régionalisation et démocratie locale au Maroc : du développement économique au développement politique* », in *Revue Franco-Maghrébine de droit* n° 4, 1996, p.108.

⁴⁵-Sabah CHRAIBI BENOUNA, « *Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc* », *Op.Cit*, p.24.

C –La régionalisation, la décentralisation et la déconcentration

Il s'agit là de notions subtiles que certains auteurs considèrent comme faisant partie de concepts qui ne sont pas faciles à cerner convenablement tels la "Délocalisation", "L'Administration territoriale", "La géographie administrative", etc. *« Ces termes ne sont-ils pas tellement galvaudés qu'ils ont fini par perdre de leur sens ? Ne sont-ils pas des mots en quelque sorte « magiques » à force de résumer toutes les aspirations d'une croissance dans la démocratie que tous les spécialistes du développement appellent à leurs vœux ? (46) ».*

1-La déconcentration et son rapport à la décentralisation

Elément d'un même système, la décentralisation et la déconcentration ne se conçoivent qu'en théorie dans l'abstraction l'une de l'autre. Elles entretiennent dans la pratique une chaîne de rapports faits d'échanges, de complémentarités et de conflits.

« Le concept de décentralisation est peut-être moins clairement défini, en partie parce qu'il est plus récent. L'une des choses ayant contribué au malentendu est la confusion fréquente entre les notions de décentralisation, délégation et déconcentration (47) ».

La décentralisation et la déconcentration procèdent dans notre pays d'une philosophie politique spécifique, qui tire du passé *« les grands exemples et les leçons qui le guident dans le présent et peuvent le conduire*

⁴⁶-Alain CLAISSE, *« Quelle décentralisation pour quel développement au Maroc et en France »*, REMALD n° 22, janvier-mars 1998, p.11.

⁴⁷-Allan ROSENBAUM, *« Gouvernance et décentralisation- leçons de l'expérience »*, in R.F.A.P n°88, octobre-décembre 1998, Edition de l'Institut International d'Administration Publique, p.509.

dans l'avenir », comme le précise Feu S.M le Roi Hassan II dans son ouvrage "le Défi" ⁽⁴⁸⁾. Ces deux concepts constituent un legs historique que les différents textes sur l'organisation des collectivités locales ont réactualisé et modernisé en fonction des exigences.

Outre la Charte Régionale du 02 avril 1997, le législateur a adopté, en octobre 2003, deux nouvelles lois visant à consolider la politique de décentralisation et de déconcentration. Il s'agit de :

- ❖ la loi n° 79.00 relative à l'organisation des Préfectures et des Provinces, promulguée par le dahir 1.02.269 du 03 octobre 2002. Cette loi a abrogé la Charte Provinciale de 1963 ;
- ❖ la loi n° 78-00 portant création de la Charte Communale du 03 octobre 2002 qui abroge le dahir du 30 septembre 1976.

Décentralisation et déconcentration recouvrent, en fait, plusieurs réalités socio-politiques, économiques et administratives. Elles concourent théoriquement à la réalisation d'un même objectif : **la consécration de la démocratie locale**. Celle-ci est définie comme l'ensemble des mécanismes permettant aux collectivités de prendre en main la gestion de leurs affaires ; c'est dire qu'elle ne se limite pas à la décentralisation communale et régionale, même si celle-ci en constitue la pièce la plus significative. La démocratie locale doit se prolonger, en effet, au niveau provincial et préfectoral.

a -Les notions de déconcentration et de décentralisation

Un préfet français n'a pas hésité à déclarer à ce propos que « *La magie des mots et des formules ne saurait réussir à dissiper la somme des*

⁴⁸-Feu S.M le Roi Hassan II, « *Le défi* », Edition Albin MICHEL, Paris, 1976.

malentendus et des contresens, entretenus autour des termes décentralisation et déconcentration, ceux qui ne sont pas initiés à la terminologie ésotérique des légistes cherchent avec plus de simplicité à retrouver au-delà de la paille des réformes le grain des réalités concrètes de la vie quotidienne (49)».

La centralisation confie à un « centre » le pouvoir exclusif de décision et d'impulsion valable pour l'ensemble du territoire dans un certain nombre d'activités. Elle « *postule que seul l'Etat a une existence juridique, et par voie de conséquence qu'il est seul habilité à prendre les décisions concernant la collectivité prise dans son ensemble mais aussi dans ses diverses composantes (50)»*, la centralisation se caractérise donc, par la négation de l'autonomie locale et par la non reconnaissance d'entités juridiques autres que l'Etat qui possède seul la qualité de sujet de droit administratif.

Ce système de centralisation qui a été mis en avant par les révolutionnaires français correspondait à une époque où devait s'affirmer l'unité de la nation française en présence des particularismes provinciaux. Il est resté, cependant, longtemps la caractéristique principale de l'organisation administrative de la France. Et c'est ce même système que le protectorat avait tenté d'appliquer au Maroc à partir de 1912, alors que le pays connaissait à la veille de l'intervention française un relâchement de l'autorité centrale qui se traduisait sur le plan local par une manifestation de volonté d'autonomie des tribus.

La centralisation est susceptible de deux modalités :

❖ La concentration du pouvoir de décision ;

⁴⁹-Paul BERNARD, « *L'administration préfectorale et le renforcement de la déconcentration* », in *L'Administration française face aux défis de la décentralisation*, Editions S.T.H, Paris, 1988, p.65.

⁵⁰-Michel ROUSSET et Jean GARAGNON « *Droit Administratif marocain* », 3ème Edition, Imprimerie Royale, Rabat 1979, p.25.

❖ La déconcentration ⁽⁵¹⁾.

La concentration du pouvoir de décision se caractérise par la conservation de l'unité du pouvoir administratif entre les mains des organes centraux de l'Administration de l'Etat. Dans un tel système, le pouvoir de décision se trouve entièrement concentré au sommet de la hiérarchie, monopolisé par des organes centraux, seuls compétents pour élaborer toutes les décisions aussi bien à l'échelon national que sur le plan local.

« Simplicité, efficacité, objectivité, tels sont les trois avantages que l'on peut dénombrer dans un système qui, dans sa pureté théorique, n'est plus défendu par personne, et qui n'a pratiquement jamais existé ⁽⁵²⁾ ».

La déconcentration, par contre, suppose qu'on n'administre jamais un pays de sa capitale, elle consiste à remettre d'importants pouvoirs de décisions, dans des matières plus ou moins étendues, à des agents locaux répartis sur l'ensemble du territoire national et liés au pouvoir central par une obéissance hiérarchique. La meilleure illustration de la déconcentration est donnée par le gouverneur. Ainsi, *« c'est au sein même de l'administration d'Etat que certaines compétences sont attribuées à des agents locaux de l'Etat...selon une image classique, il y a déconcentration lorsque c'est le même marteau qui frappe mais dont on a raccourci le manche ⁽⁵³⁾ ».*

Face à la prestigieuse décentralisation, parée de toutes les vertus et apparaissant comme la réforme-symbole de modernisation de la gestion publique ou encore comme le remède du dysfonctionnement de la démocratie représentative par la garantie d'un équilibre entre l'autorité et la défense des libertés individuelles, la déconcentration fait figure de parent pauvre dans la mesure où il n'existe aucune véritable doctrine d'emploi de la déconcentration

⁵¹-Hassan OUAZZANI CHAHDI, *« Droit Administratif »*, Imprimerie Najah el Jadida, Casablanca, 1997, p.72.

⁵²-Michel ROUSSET et Jean GARAGNON *« Droit Administratif marocain »*, Op.Cit, p.25.

⁵³-Martine LOMBARD, *« Cours de Droit Administratif »*, Op.Cit, p.87.

et ce, malgré l'existence d'une forte solidarité entre les deux notions, qui bien que distinctes, opèrent en couple pour le même service de l'intérêt public ⁽⁵⁴⁾.

Cependant, aujourd'hui en raison d'une situation économique et sociale très préoccupante (sentiment d'insécurité, chômage galopant, désertification rurale, urbanisation désordonnée...), l'administration marocaine n'a peut-être jamais été autant tournée vers le local, et la déconcentration, même si elle n'est pas vraiment connue de l'opinion, fait partie de ce vaste mouvement en devenant un élément essentiel de développement socio-économique.

La déconcentration, mode d'organisation de l'Etat centralisé vise à plus d'efficacité. Il ne s'agit pas de renier les prérogatives de l'Etat mais bien au contraire de renforcer sa capacité d'action en encrant ses représentants sur des portions découpées de son territoire, c'est-à-dire des circonscriptions administratives.

Le but est de rapprocher le lieu où la décision est prise du lieu où elle s'appliquera.

La déconcentration se situe, par conséquent, dans la théorie de la centralisation dont elle ne constitue qu'une modalité. Elle permet, de ce fait, de décongestionner le pouvoir central et d'obtenir un processus de décision plus rationnel puisque les agents locaux de l'Etat sont installés sur place, ils peuvent, à ce titre, prendre des décisions en tenant compte des nécessités locales ⁽⁵⁵⁾.

Cependant, il ne faut pas confondre déconcentration et délocalisation. La délocalisation est l'action entreprise par le gouvernement

⁵⁴-Nessrdine BENMAGHNA, « *La notion de déconcentration en Droit Administratif français* », Thèse de Doctorat en Droit Public soutenue à Toulouse I le 18 juin 1996, p.52.

⁵⁵-Hassan OUAZZANI CHAHDI « *Déconcentration et décentralisation pour quelle équation* », in *Série : actes des colloques et séminaires n° 1*, Université Hassan II, 1996, p.48.

consistant à transférer hors de la capitale les sièges de certaines administrations ou entreprises publiques. Mais un service peut être implanté en province et demeurer un service de l'administration centrale.

Quant à la décentralisation, elle consiste en un dessaisissement de l'Etat et l'attribution par lui de pouvoirs pleins et entiers aux organes élus d'une collectivité territoriale. *« Il y a décentralisation lorsque des pouvoirs propres de décision appartiennent à des organes normalement élus agissant au nom et pour le compte d'une collectivité personnalisée qu'il s'agisse d'une collectivité locale (décentralisation géographique) ou d'un établissement public (décentralisation par service). La décentralisation suppose donc l'existence d'une personne publique indépendante de l'Etat, ou, en tout cas, autre que l'Etat ⁽⁵⁶⁾».*

Concrètement il s'agit de confier aux échelons décentralisés du pouvoir à la fois la gestion d'un certain nombre de biens publics et la perception des recettes destinées à les financer. En effet, la décentralisation permet de rapprocher les institutions publiques des populations et de les rendre ainsi facilement comptables de leur gestion. On suppose, dans ce cadre, que la proximité entre administrateurs et administrés favorise la transparence de cette gestion ⁽⁵⁷⁾.

La décentralisation revêt une double signification politique et technique, *« la signification technique de la décentralisation territoriale apparaît dans le fait que la solution des problèmes locaux est confiée à des autorités issues de la collectivité concernée...permet de décharger les autorités centrales des tâches correspondantes et l'autorité décentralisée étant sur place pourra agir avec rapidité. La signification de la décentralisation est également, politique...elle apparaît comme un*

⁵⁶-Martine LOMBARD, « Cours de Droit Administratif, Op.Cit. p.86.

⁵⁷-Yahya YAHYAOUI, « Stratégie et organisation des collectivités locales au Maroc », in *Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines, Actes du colloque national organisé par l'Université Abdelmalek SAADI, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, les 21 et 22 mars 2003 à Tanger, Revue Marocaine d'Audit et de Développement n°5, 2004, p.136.*

approfondissement de la démocratie. Elle, donne aux individus la possibilité de se familiariser avec la gestion des affaires publiques, de s'habituer à raisonner en terme d'intérêt général, c'est-à-dire finalement de développer leur sens civique et leur maturité politique (58)». La décentralisation est une volonté politique majeure, selon Charles DEBBASCH, pour avoir la décentralisation et la réussir il faut la vouloir (59).

Juridiquement, il s'agit, selon le professeur Xavier FREGE (60), de la reconnaissance par l'Etat des autres personnes publiques, habilitées à intervenir dans certains domaines, avec un pouvoir de décision, et disposant d'une certaine autonomie (61).

La référence à la personnalité juridique reconnue aux collectivités territoriales et aux conséquences qui s'y attachent (organes élus, patrimoine propre, autonomie de gestion...) s'avère être un critère de moins en moins opératoire.

Dès lors, le terme décentralisation renvoie à diverses conceptions et peut couvrir des réalités très diversifiées.

Dans son acception française, la décentralisation signifie la reconnaissance à des entités territoriales élues du droit de gérer librement les attributions qui leur sont dévolues par la loi sous un contrôle de tutelle plus ou moins lourd exercé par l'Etat. Dans cette conception, le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, aussi étendu soit-il, revêt un caractère plus technique que politique. Mais on observe aujourd'hui, en dépit des traditions bien ancrées du jacobinisme centralisateur français, un

⁵⁸-Michel ROUSSET et Jean GARAGNON « *Droit Administratif marocain* », *Op.Cit*, pp.32-33.

⁵⁹-Charles DEBBASCH, « *Institutions et Droit Administratif* », Editions P.U.F, Paris, 1982, p.203.

⁶⁰-Professeur à l'Université de Paris I, recteur chancelier de l'Université de Poitiers.

⁶¹-Xavier FREGE : « *La décentralisation* », Collection Repaire, Editions LA DECOUVERTE, Paris, 1986, p.7.

mouvement de fonds vers une affirmation de plus en plus marquée du fait local.

Il existe en Europe des pratiques très diversifiées de décentralisation où il est possible à titre indicatif de citer :

- L'exemple suisse avec un schéma bipolaire d'un pouvoir politique local élu s'appuyant sur un pouvoir administratif permanent ;
- Le communalisme italien fortement marqué par les anciennes républiques locales ;
- Le cas espagnol influencé par le « régionalisme et les nationalités ».

Cette diversité des approches montre qu'il n'existe pas un modèle unique ou idéal de décentralisation. Les pays en développement, de leur part, ont subi à des degrés divers l'influence de ces différentes conceptions selon qu'ils sont de tradition administrative française ou anglo-saxonne ⁽⁶²⁾.

L'autorité décentralisée est l'expression du groupe local. Un certain nombre de considérations déterminent la mesure de ce partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales, notamment régionales : cadre géographique, traditions historiques, ressources économiques, degré d'instruction civique ou politique.

Le système de la décentralisation est défini par André DE LAUBADERE en ces termes : « *Ramené à son contenu essentiel, le terme de décentralisation évoque l'idée d'une collectivité locale qui, bien qu'englobée dans une autre collectivité plus vaste, s'administre elle-même, gère elle-même ses propres affaires* ».

⁶²-Walid LAGGOUNE, « *La décentralisation : état des problématiques et perspectives pour les pays en développement* », in *Démocratie locale et développement*, REMALD n°15, série *Thèmes Actuels*, 1998, p.19.

La déconcentration, quant à elle, est une réorganisation interne à l'appareil de l'Etat. Le pouvoir reste le propre de l'autorité centrale, le service lui, est éclaté pour se rapprocher des administrés. La décision prise l'est, au nom de l'Etat. Les organes centraux continuent d'exercer un pouvoir hiérarchique et décisionnel sur les collectivités locales.

La déconcentration a pour objectif de décongestionner l'administration centrale et de moduler, suivant les circonscriptions, l'intervention administrative. Il s'agit d'un simple transfert d'une partie des pouvoirs de décision à des agents soumis à la discipline hiérarchique.

Ce partage entre l'Etat et les collectivités secondaires n'est pas opéré quand il s'agit de déconcentration. Celle-ci, comme signalé plus haut, est une technique d'organisation administrative dont l'objectif est de rapprocher l'Etat des citoyens en installant sur place des services spécialisés dotés d'une certaine autonomie et en remettant d'importants pouvoirs de décisions à des agents locaux de l'Etat qui sont répartis sur l'ensemble du territoire national et liés au pouvoir central par une obéissance hiérarchique. Le pouvoir reste le critère de classement, partagé ou non partagé, il détermine la distinction entre les deux techniques d'organisation administrative.

La déconcentration est, de ce fait, une notion tout à fait différente de la décentralisation. Celle-ci s'appliquant soit à des services publics, soit à des collectivités territoriales.

b-La décentralisation technique et la décentralisation territoriale

La décentralisation par service, dite technique, ou fonctionnelle ou encore spéciale repose sur l'idée que certains services déterminés, en raison de leur spécificités, peuvent être constitués en personnes morales indépendantes dont la base n'est pas un ressort géographique mais le service public lui même.

Sur le plan pratique, la décentralisation par service se présente, généralement, sous la forme d'établissement public qui peut se définir comme une personne publique bénéficiant d'une autonomie administrative et financière à laquelle a été confié le soin de gérer une activité particulière dans un domaine déterminé sous un contrôle de tutelle ⁽⁶³⁾.

« Cette forme de décentralisation n'a le plus fréquemment qu'une signification technique... elle rend possible l'utilisation de techniques de gestion distinctes des procédés administratifs habituels ce qui est spécialement opportun dans le domaine des activités industrielles et commerciales auxquels se livrent les collectivités publiques...Mais la décentralisation par service peut aussi avoir une signification politique lorsqu'elle est considérée comme un moyen d'associer à la gestion de l'activité considérée les différentes catégories d'intéressés : collectivités publiques, usagers ou bénéficiaires, agents etc. ⁽⁶⁴⁾ ».

Selon Charles EISENMANN, la prétendue décentralisation par services ne présente aucun des traits de la décentralisation ⁽⁶⁵⁾. Cette manière de voir s'explique par la conception particulière de cet auteur qui définit la centralisation et la décentralisation par le caractère central ou non central des organes.

Même si l'on admet l'idée de décentralisation par services, celle-ci apparaît foncièrement différente de la décentralisation. Elle constitue un mode d'aménagement de l'Etat opéré sous la pression des habitants. Il s'agit d'un phénomène politique.

L'établissement public se présente comme un moyen d'aménagement interne des corps administratifs. Sa création concerne l'art administratif qui pose des problèmes techniques dont les administrés se

⁶³-Hassan OUAZZANI CHAHDI, « Droit Administratif », *Op.Cit*, p.90.

⁶⁴-Michel ROUSSET et Jean GARAGNON « Droit Administratif marocain », *Op.Cit*, p.33.

⁶⁵-Charles EISENMANN, « Centralisation et décentralisation », *L.G.D.J, Paris, 1947, p.32.*

désintéressent en principe. Dès le départ, il n'existe pas une population, des intérêts collectifs spécifiques mais une activité spéciale, il y a absence d'un support humain préexistant qui donne à la décentralisation une réalité vivante et concrète. Dès lors, la décentralisation par service à l'allure d'une décentralisation fictive et abstraite. Elle repose, essentiellement, sur la notion d'activité, les organes vont être le plus souvent désignés par le pouvoir central.

Ainsi, la décentralisation par services semble se rapprocher de la déconcentration. A la limite, elles se superposent pratiquement.

Ceci concernant la décentralisation technique, qu'en est-il, à présent, de la décentralisation territoriale ?

« *La décentralisation territoriale est la reconnaissance par l'Etat d'autres personnes publiques territoriales disposant d'un pouvoir de décision sur un certain nombre de matières* ⁽⁶⁶⁾ ». Autrement dit, la décentralisation territoriale repose sur la reconnaissance par l'Etat ou de façon générale par les pouvoirs publics, d'intérêts locaux spécifiques circonscrits à certaines limites géographiques et dont la gestion est confiée à des personnes publiques territoriales instituées spécialement à cet effet et qu'on désigne généralement sous le nom de « Collectivités locales » telles « les Provinces, les Préfectures, les communes et les régions ».

La décentralisation a donc pour objet d'instituer une « auto-administration », une administration des collectivités locales par leurs propres organes qui sont élus par les membres de la collectivité elle-même ⁽⁶⁷⁾.

La décentralisation impose des responsabilités accrues, d'une part, aux électeurs pour exercer, en connaissance de cause, leur droit de vote et d'autre part aux élus pour assumer, efficacement, le mandat duquel ils sont

⁶⁶-Charles DEBBASCH, « *Institutions et Droit Administratif* », *Op.Cit*, p.204.

⁶⁷-Hassan OUAZZANI CHAHDI, « *Déconcentration et décentralisation pour quelle équation* », *Op.Cit*, p.49.

investis. Cela nécessite bien entendu de la part de ces derniers une meilleure connaissance de l'environnement, des textes et des procédures.

2-Les interférences des systèmes de déconcentration et de décentralisation avec la politique de régionalisation

« La régionalisation peut être définie comme une politique tendant à un aménagement du pouvoir au niveau de la Région au profit d'une décentralisation ou d'une déconcentration ou pour les deux à la fois. Les défenseurs de la régionalisation ne se limitent pas en général à une simple organisation territoriale du pouvoir au sein de l'administration d'Etat mais prônent la décentralisation au profit d'assemblées régionales élues ayant des compétences essentielles socio-économiques ⁽⁶⁸⁾».

On a souvent confondu déconcentration et décentralisation, l'ambiguïté pouvant donner l'apparence d'une régionalisation.

« Or, en fait, certaines actions qui apparaissent comme émanation du pouvoir régional constituent, en réalité, un désengagement de l'Etat qui garde la maîtrise des décisions. Décentralisation et régionalisation ne se confondent pas, mais la deuxième implique nécessairement la première ⁽⁶⁹⁾».

Les interférences de la déconcentration avec la politique de régionalisation consistent, d'une part en une délégation et un transfert de compétences par l'autorité centrale au niveau de la Région à travers l'institution d'autorités régionales (les gouverneurs des chefs lieu des régions institués par la loi 47/96 sur l'organisation régionale). D'autre part, dans le degré de déconcentration dont jouit l'autorité régionale, aussi bien que les autres services de l'Etat chargés du développement régional afin de

⁶⁸-J.A MAZERES : *« Une dialectique entre l'un et le multiple »*, in *Les Cahiers français n°204, numéro spécial sur la décentralisation, la D.F, 1982, p.8.*

⁶⁹-Sabah CHRAIBI BENOUNA, *« Développement spatial et politique de régionalisation, le cas du Maroc »*, *Op.Cit, p.19.*

rapprocher spatialement les pouvoirs de décision du lieu de l'exercice de cette politique.

Quant aux interférences entre la décentralisation et l'institution régionale qui a accédé depuis la Constitution du 04 septembre 1992 au statut de collectivité locale, elles apparaissent au niveau du Conseil Régional, composé de représentants élus des Collectivités Locales, des Chambres Professionnelles et des salariés, des membres du Parlement élus dans le cadre de la Région ainsi que des Présidents des Assemblées Préfectorales et Provinciales.

Cette composition du Conseil Régional reflète, en ce sens, une régionalisation politique où l'on accède à un nouvel espace de liberté et une régionalisation administrative assimilable à une petite brèche dans le système robuste de la centralisation.

Quoi qu'il en soit, la régionalisation traduit « *un idéal sur lequel chacun s'accorde, mais dont les modes d'emplois ne sont pas simples, tant il est vrai qu'il n'existe aucune recette sûre pour les atteindre. On peut dire qu'en terme d'objectifs et de chemin pour y parvenir, les voies diffèrent sensiblement puisqu'elles sont largement conditionnées par l'héritage historique* ⁽⁷⁰⁾ ».

⁷⁰-Alain CLAISSE, « *Quelle décentralisation pour quel développement au Maroc et en France* », Op.Cit, p.11.