

Actes du séminaire

Leviers stratégiques pour réussir la régionalisation avancée

Organisé à l'IRES le 11 mai 2011



*L'Institut Royal des Etudes Stratégiques a organisé le 11 mai 2011 un séminaire sur le thème « **Leviers stratégiques pour réussir la régionalisation avancée** » ayant réuni des experts, de décideurs ainsi que des acteurs clés du développement régional.*

Lors de cette rencontre, ont été présentées les principales conclusions du rapport de la Commission consultative de la régionalisation et discutées trois dimensions importantes de la régionalisation : (i) la question du Sahara, (ii) le projet identitaire du Maroc des régions et (iii) le rôle des acteurs dans les stratégies de développement régional.

Le séminaire a permis d'explorer quelques pistes afin de maximiser les chances de réussite de cette réforme stratégique pour le pays sur le plan du renforcement des capacités des élites locales, de la mise en cohérence des stratégies de développement régional et de la clarification des missions des acteurs, de l'accélération du chantier de la déconcentration et de la prise en compte des dimensions culturelles pour la consolidation du lien social au niveau régional et national.

Table des matières

<i>Résumé des travaux du séminaire</i>	4
<i>Session d'ouverture</i>	11
Enjeux et perspectives de la régionalisation avancée par M. Mohammed Tawfik MOULINE, Directeur Général de l'Institut Royal des Etudes Stratégiques	12
Les dimensions liées au développement économique et découpage dans le Rapport de la Commission consultative de la régionalisation, par M. Mohammed SOUAFI, Membre de la Commission consultative de la régionalisation	15
Les dimensions élective et participative dans le Rapport de la Commission Consultative de la régionalisation par Mme Amina LEMRINI EL OUAHABI, Membre de la Commission consultative de la régionalisation	21
<i>Session n° 1 : Rôle des acteurs dans les stratégies de développement régional</i>	25
L'intelligence économique territoriale au service de l'innovation institutionnelle au niveau d'un territoire par M. Taoufiq BOUDCHICHE, Directeur du pôle Coopération Internationale et Promotion Economique à l'Agence de l'Oriental	26
Régionalisation avancée et dualité institutionnelle par M. Abdelali DOUMOU, Economiste, Parlementaire, ancien président de la Région de Marrakech-Tensift-El Haouz	29
Rôle des acteurs dans les stratégies de développement régional par M. Ali SEDJARI, Professeur Universitaire, Président du Groupe de recherche « Espace et Territoire »	33
Éléments de réflexion sur le projet de régionalisation avancée par M. Nacer EL KADIRI, Economiste, Professeur à l'Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée et à l'Université Mohamed V Agdal	38
De la régionalisation au droit de l'autonomie des régions par M. Mimoun CHARQUI, Analyste juridique et politique	40
<i>Session n° 2 : Intégrité territoriale et régionalisation avancée</i>	45
Potentiel économique des provinces du sud du Maroc par M. Ahmed HAJJI, Directeur Général de l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud	46
Regard extérieur sur le projet marocain d'autonomie des régions du Sahara par Mme Khadija MOHSEN FINAN, Maître de conférences à Paris VIII et Chercheur à l'Institut Maghreb Europe de Paris VIII	51
Régionalisation avancée et intégrité territoriale au Maroc par M. Abderrahim EL MASLOUHI, Professeur à l'Université Mohammed V-Agdal	54
<i>Session n° 3 : Projet identitaire du Maroc des Régions</i>	58
Les dimensions culturelles du projet de la régionalisation par M. Ahmed BOUKKOUS, Recteur de l'Institut Royal de la Culture Amazighe	59
Quel projet identitaire pour le Maroc des Régions ? par M. Mohammed Othman BENJELLOUN, Chercheur principal à l'Institut Royal des Etudes Stratégiques	64
<i>Synthèse des débats</i>	67

Résumé des travaux du séminaire

La progressive ouverture et démocratisation du système politique marocain, depuis le début des années 90 du siècle passé, a permis un élargissement des espaces de liberté et a rendu les citoyens plus exigeants en matière de gouvernance de la chose publique. Elle a changé leur représentation quant au vivre ensemble tant au plan national qu'aux échelons régional et local.

Parallèlement, le sentiment d'appartenance à un territoire a pris de l'ampleur, aidé et amplifié en cela par l'émergence d'une société civile qui revendique la reconnaissance des spécificités régionales en termes de droits de l'Homme. Le modèle de centralisation et de concentration excessives des prérogatives en matière de développement et de gouvernance, devenu désuet, donne des signes d'essoufflement.

Le projet de régionalisation est un pari sur l'avenir. C'est un palier supérieur en matière d'organisation territoriale, de répartition des pouvoirs, des compétences et des prérogatives entre l'Etat et les régions. Il constitue de ce fait une percée stratégique qui ouvre des perspectives prometteuses en termes de développement et de démocratie locale dans un Maroc démocratique, solidaire, ouvert sur le monde et valorisant sa diversité.

Soucieux d'apporter un éclairage stratégique au débat en cours depuis la publication du rapport de la Commission consultative de la régionalisation, l'Institut Royal des Etudes Stratégiques a organisé, le 11 mai 2011, un séminaire sur le thème « Leviers stratégiques pour réussir la régionalisation avancée ». Des experts, des décideurs ainsi que des acteurs du développement régional et local y ont pris part.

Au cours de ce séminaire deux membres de la Commission ont été auditionnés. Ils ont présenté tant la méthode de collecte de l'information et de travail que les principaux résultats consignés dans le rapport de la Commission. Le caractère professionnel du rapport de la Commission a été unanimement souligné à cette occasion.

Les principales conclusions de ce rapport ont servi de toile de fond aux discussions qui ont été engagées autour de trois dimensions importantes de la régionalisation :

- le rôle des acteurs dans les stratégies de développement régional et le nécessaire renforcement des capacités institutionnelles des régions ;
- la régionalisation avancée et le projet d'autonomie au Sahara,
- le projet identitaire du Maroc des régions et la prise en compte des dimensions culturelles, ethniques et linguistiques dans la configuration des nouvelles régions et ce, pour la consolidation du lien social au niveau régional et national.

1. Acteurs locaux et renforcement des capacités institutionnelles

Le rôle crucial des acteurs et la nécessaire appropriation la plus large du projet ont été unanimement soulignés comme conditions *sine qua non* pour la réussite du processus de régionalisation.

- *Adhésion des élites locales.* Celle-ci est primordiale.
 - ✓ La contribution des institutions publiques et privées nationales et régionales, celle des organisations politiques, syndicales et de la société civile régionale et locale sont indispensables à la réussite du projet de régionalisation avancée. Elle conditionne, dans une large mesure sa réussite.
 - ✓ Les potentialités universitaires et associatives locales existent. Il importe de les gagner à l'idée régionale comme projet d'avenir qui apporterait une véritable valeur ajoutée au développement du pays. Le projet de régionalisation devrait tenir compte de l'idée que ces élites se font de leur région, notamment dans sa dimension identitaire. Faute de quoi, ils ne répondront pas présent le moment venu.
- *Renforcement des capacités des institutions régionales.*
 - ✓ Aujourd'hui, les régions ne disposent que de près de 350 salariés, soit 1% des effectifs des collectivités locales. Parler de pouvoir politique sans parler des compétences humaines, c'est faire perdurer les dysfonctionnements actuels.
 - ✓ Les agences pour l'appui technique aux conseils régionaux ont un rôle capital à jouer. Il est nécessaire de mettre au service du conseil régional une structure dédiée à l'expertise du développement régional, dotée d'une attractivité en termes salarial et donc capable de drainer des cadres qualifiés et de niveau de compétence appréciable. La capitalisation de l'expérience des agences de développement régional, entamée avec l'Agence pour le Développement des Provinces du Nord dès la moitié des années 90, est indispensable.
 - ✓ Face à la rareté des ressources propres des futures régions, le rapport de la Commission prévoit des mécanismes de péréquation en faveur du développement économique des régions les moins nanties. Toutefois, malgré la proposition de multiplier par cinq les budgets actuels des régions, cet effort apparaît comme limité et mérite d'être consolidé surtout lorsqu'on compare les futurs budgets des régions, à ceux dont disposent déjà les directions régionales des grands départements ministériels qui sont des dizaines voire des centaines de fois plus importants.

La nécessaire qualification des acteurs mérite d'être accompagnée par:

- *le renforcement de l'affirmation démocratique du Maroc des régions :*

Il s'agit de répondre à l'exigence d'asseoir une pratique démocratique renforcée qui soit en phase avec une nouvelle approche de l'intermédiation politique et avec les mutations que connaît la société marocaine. A cet effet, il est essentiel:

- ✓ *d'inciter les acteurs politiques nationaux et régionaux à s'inscrire dans une logique de rénovation et de rajeunissement de leurs structures, faute de quoi ils risquent de perdre leur crédibilité aux yeux des citoyens-électeurs ;*
- ✓ *d'approfondir le rôle de l'Etat en matière de discipline du jeu politique local à travers une vigilance accrue visant la sanction des déviances électorales et la lutte contre les logiques néo-patrimoniales en matière de gestion territoriale ;*
- ✓ *de promouvoir l'égalité homme-femme qui constitue un levier stratégique de renforcement des pratiques démocratiques au niveau régional et d'encourager par la loi de l'«affirmative action» les acteurs régionaux à favoriser la participation des femmes à l'intérieur de leurs instances.*

- *une meilleure articulation entre déconcentration et décentralisation :*

Au Maroc, les avancées en matière de déconcentration n'ont pas suffisamment intégré l'enjeu crucial que représente le développement local. Dès lors, l'accélération du chantier de la déconcentration paraît fondamentale pour accompagner le processus de régionalisation. Dans ce cadre, il y a lieu de mettre en place :

- ✓ *un système efficace d'administration déconcentrée qui soit le dépassement des rapports classiques de « tutelle » entre l'Etat et les collectivités locales ;*
- ✓ *un nécessaire parallèle entre la déconcentration et la décentralisation. Ainsi, en France, l'existence d'une déconcentration assez avancée avait préparé l'avènement de la loi de décentralisation de 1982. Ce qui a permis un important transfert de compétences de l'Etat vers les régions. Au Maroc, il y a un double déficit au niveau déconcentré et décentralisé. La déconcentration paraît alors fondamentale pour la réussite de la régionalisation. Ce qui devrait permettre à la fois de voir l'Etat se réorganiser et la région émerger ;*

- ✓ *une nouvelle alliance entre l'Etat et les collectivités locales.* La collectivité locale est un démembrement de l'Etat et ne lui est pas antinomique. La question de leurs rapports se pose en termes d'efficacité et non de légitimité, d'articulation et non d'opposition. Au premier incombe les missions régaliennes, aux secondes les politiques de proximité. L'opérationnalisation de cette nouvelle alliance entre l'Etat et les collectivités locales nécessite la mise en place d'un pacte partenarial, d'une part, et un travail de pédagogie institutionnelle à l'adresse des agents de l'Etat et des acteurs régionaux et locaux, d'autre part.
- *La mise en cohérence les stratégies de développement régional et la clarification des missions des acteurs*

Le développement régional nécessite une forte capacité de coordination entre les différents intervenants sur le territoire, d'où, l'opportunité de recourir aux principes de l'intelligence économique territoriale pour fonder une démarche moderne et innovante de valorisation des territoires. Il s'agit essentiellement de recourir aux modes de fonctionnement en réseau, fondés sur le partage des diagnostics, la maximisation des synergies entre les acteurs et la clarification des rôles des acteurs. A cet effet, il convient :

- ✓ de favoriser l'élaboration, par l'ensemble des acteurs régionaux, l'Etat, les élus et la société civile, de visions unifiées et fédératrices de l'aménagement du territoire. Une attention particulière devrait être accordée à la cohérence globale des stratégies de développement du pays et à leur articulation avec les stratégies régionales et ce, à travers des processus d'élaboration et de suivi, basés sur des échanges réguliers entre les niveaux central et régional,
- ✓ de mettre à profit les possibilités pour les régions de nouer des partenariats. Les territoires seraient, dans un schéma de régionalisation avancée, en meilleure posture pour tirer profit des opportunités de coopération décentralisée, prévues par le statut avancé liant le Maroc à l'Union Européenne.

2. La régionalisation avancée et l'autonomie au Sahara

L'initiative marocaine pour l'autonomie au Sahara et le projet de régionalisation avancée font l'objet d'un fort consensus en interne et sont salués par nombre d'observateurs à l'international. Comme l'autonomie au Sahara, la régionalisation avancée constitue, avant même qu'elle n'ait vu le jour, un acquis politique et culturel pour tous les Marocains.

Certains estiment que le principe d'autonomie devrait être élargi à toutes les régions du Royaume, de telle sorte que le projet de régionalisation puisse être construit sur une base aussi audacieuse que le projet d'autonomie.

En tout état de cause, l'autonomie au Sahara comme la régionalisation impliquent pour le Maroc une transformation réelle de son assise territoriale et aura des effets sur la manière de concevoir le pouvoir et son exercice tant au plan national que régional. Elle affectera de ce fait son identité politique.

Afin de réussir le projet d'autonomie au Sahara et de consolider le lien national entre les populations locales sahariennes et le pouvoir central, il a été recommandé ce qui suit :

- Sur le plan politique et social, d'institutionnaliser le corporatisme territorial par la création d'organes de médiation territoriale des intérêts des populations en s'inspirant de certaines expériences pilotes en Europe et ailleurs. Au Maroc, il existe déjà des ébauches d'institutionnalisation du corporatisme territorial tel que le Conseil Royal Consultatif des Affaires Sahariennes dont il convient de renforcer et d'élargir les prérogatives. Dans ce sens, la société civile et les jeunes des provinces du sud gagneraient à être mieux impliqués dans les instances de gouvernance nationale et locale.
- Sur le plan économique, de promouvoir un développement accéléré et durable en faveur des populations de ces régions et ce, en saisissant les opportunités liées aux secteurs porteurs tels que la pêche, l'agriculture, l'élevage et les énergies renouvelables. Il est également primordial de préserver les oasis et de favoriser leur essor à travers une stratégie intégrée qui viserait une réhabilitation moderne de la civilisation de l'aridité.

Pour consolider les acquis politiques enregistrés par la cause nationale, il est primordial de mobiliser l'ensemble des acteurs (partis politiques, société civile...) pour la défense de cette cause. L'argumentaire déployé par le pays pour la défense de la marocanité du Sahara gagnerait à être renforcé par une communication appropriée sur les réalisations en matière de développement dans les provinces sahariennes et par une recherche scientifique intense mettant en relief, selon des approches renouvelées et rigoureuses, les liens indéfectibles qui unissent le Maroc à son Sahara.

3. Quel projet identitaire pour le Maroc des régions ?

Les cultures locales et régionales sont la sève nourricière de la culture nationale. Leur fragilisation appauvrit la culture nationale. Si la participation à la globalisation ne se pose plus aujourd'hui en termes de choix, il est indispensable de trouver un équilibre entre les tendances homogénéisantes de la culture mondialisée et la sauvegarde des identités et spécificités culturelles régionales et locales, socle identitaire et culturel de la nation.

Aujourd'hui, il n'y a point de démocratie territoriale sans prise en compte de l'identité historique et patrimoniale des territoires ; point de développement territorial sans intégration de la dimension culturelle des régions ; point de développement sans projet de développement humain et pas de développement humain sans la prise en compte de la dimension symbolique de l'Homme.

Pour que le projet de régionalisation soit en phase avec les développements récents qui marquent la dynamique politique de notre pays, il est nécessaire de penser avec audace le Maroc des régions de demain à travers la mise en place de nouveaux paradigmes et d'une politique audacieuse de la diversité et de l'identité.

La construction régionale ne pourra se faire sans la prise en compte des dimensions historiques, ethniques, linguistiques et du patrimoine culturel des régions qui représentent autant de facettes des identités régionales au Maroc. Elle devra être accompagnée par un changement de paradigme à travers :

- la création d'un principe de territorialité identitaire par la prise en compte des contenus identitaires de chaque région,
- le renversement du paradigme « nationaliste » : L'intégration locale comme base de l'intégration nationale,
- l'élargissement à tout le territoire national de l'institutionnalisation de la pluralité culturelle et linguistique entamée avec la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe.

S'agissant de la politique linguistique, il est impératif de passer d'une politique publique par défaut à une nouvelle politique linguistique volontariste en vue de contribuer à :

- la promotion d'une dignité culturelle et d'une fierté d'appartenance à la nation et à la région,
- la modernisation de la société et de son système éducatif,

- l'insertion du Maroc dans la mondialisation.

Enfin, la valorisation des spécificités culturelles et des savoirs régionaux est importante. En plus de l'élargissement des compétences du conseil régional, proposées par la Commission en matière de valorisation du patrimoine culturel régional, il serait opportun d'envisager la possibilité d'élaborer une partie des curricula scolaires au niveau régional, comme l'a préconisé auparavant la commission ayant élaboré la charte nationale d'éducation et de formation.

Session d'ouverture

Enjeux et perspectives de la régionalisation avancée

par M. Mohammed Tawfik MOULINE
Directeur Général de l'Institut Royal des Etudes Stratégiques

Il me fait plaisir de vous accueillir, aujourd'hui, à l'IRES et d'entamer les travaux de ce séminaire, consacré au thème « Leviers stratégiques pour réussir la régionalisation avancée ».

D'emblée, il convient de rappeler le caractère stratégique du processus de la régionalisation, au regard des impacts qu'il suscite en termes de reconfiguration de l'architecture étatique et de révision des règles qui régissent les liens entre l'Etat central et les différentes composantes du territoire national. Il s'agit, en effet, d'une réforme structurelle qui concerne le partage des pouvoirs et des responsabilités entre institutions et organes de gouvernance et vise une réallocation équitable des ressources entre les régions, la mise en valeur de la diversité culturelle et linguistique, ainsi que l'adaptation du découpage régional aux objectifs de la réforme.

Hormis quelques avancées en matière de décentralisation, l'expérience marocaine en matière de régionalisation s'est heurtée à plusieurs obstacles, largement analysés dans les travaux scientifiques. D'ailleurs, le déficit en termes de développement local a été identifié en tant que nœud du futur dans le rapport « Perspectives 2025 », élaboré dans le cadre du rapport du cinquantenaire pour le développement humain. Pour dépasser ce nœud du futur et repousser la frontière entre le possible et l'impossible, il avait été recommandé la mise en œuvre d'une véritable politique de régionalisation, mettant fin à un Maroc à « plusieurs vitesses ».

Le passage à un palier supérieur au niveau du processus de régionalisation constitue une percée stratégique, ouvrant de nouvelles perspectives en matière de concrétisation du projet de développement du Maroc dont les principes fondateurs sont une société démocratique, plus égalitaire, ouverte sur le monde et valorisant sa diversité. Les nouvelles perspectives offertes par une régionalisation avancée sont les suivantes :

- Asseoir une pratique démocratique renforcée qui répond au besoin d'une nouvelle approche de l'intermédiation politique, en phase avec les mutations que connaît la société marocaine et représentant l'aboutissement d'une politique qui fait de la proximité le moyen idoine pour retisser et consolider les liens de confiance entre l'Etat et les régions.

- Jeter les jalons d'une dynamique économique davantage créatrice de richesses, basée sur une maximisation des potentialités de chaque région et articulée autour d'une vision partagée par les acteurs. Non moins important, les territoires seraient, dans un schéma de régionalisation avancée, en meilleure posture pour tirer profit des opportunités de coopération décentralisée, prévues par le statut avancé avec l'Union Européenne.
- Reconnaître et valoriser la diversité marocaine féconde au plan culturel, ethnique et linguistique.

La conception d'un modèle de régionalisation, issu des spécificités marocaines et englobant toutes les régions, dont celles du Sahara, appelées à être « *...parmi les premiers bénéficiaires de la régionalisation avancée* » a été confiée à la Commission consultative de la régionalisation qui a bien voulu nous présenter les conclusions de son rapport à l'occasion de ce séminaire.

Du fait de leur caractère complexe et transversal, les enjeux que pose la réforme de la régionalisation se retrouvent en filigrane du programme scientifique de l'IRES. En effet, il y a lieu de rappeler que :

- l'examen des aspects relatifs à la territorialisation des politiques publiques et à la coordination des acteurs en matière de conception et d'implémentation des réformes constitue l'un des axes de l'étude « Les réformes au Maroc et leurs incidences sur la compétitivité globale » en cours d'élaboration dans le cadre du programme d'études « Compétitivité globale et positionnement du Maroc dans la mondialisation ». La compétitivité territoriale est, par ailleurs, partie intégrante de la compétitivité globale.
- les questions liées au processus de mise en valeur des spécificités culturelles, tout en consolidant l'unité nationale ainsi que celles relatives aux inégalités et leurs impacts sur le vivre ensemble se trouvent au cœur des thématiques abordées par le programme d'études « Lien social : quel rôle pour l'Etat et les principaux acteurs sociaux ? ». A ce propos, une réflexion a été entamée à l'IRES concernant la thématique des identités régionales.
- la préservation et la mise en valeur des territoires sensibles tels que les oasis et le littoral relèvent des préoccupations du programme d'études « Changement climatique : impacts sur le Maroc et options d'adaptation globales ».

A travers l'organisation du séminaire d'aujourd'hui, l'IRES souhaite contribuer au débat sur la régionalisation avancée, en suscitant la réflexion autour de trois questions clés :

- Quel mode de gouvernance optimal devrait-on mettre en œuvre pour fédérer l'ensemble des acteurs autour de la mission du développement régional, dans ses dimensions économique, sociale et culturelle ?
- Quel projet identitaire du Maroc des régions pourrait-on envisager pour concilier la mise en valeur des particularismes régionaux et l'unité de l'Etat-Nation ?
- Quels contours du modèle de régionalisation devrait-on appliquer dans les régions du Sud, en prenant en considération la nécessité à la fois de l'insertion harmonieuse de ces régions à l'ensemble national et de la concrétisation des engagements internationaux du Maroc dans le cadre du projet d'autonomie des régions du Sud ?

Ce sont-là quelques repères qui devront orienter notre débat d'aujourd'hui. La participation à ce séminaire d'experts, de décideurs et de représentants de la société civile constitue une opportunité pour approfondir notre compréhension des aspects pertinents, liés à la réforme de la régionalisation. Je tiens à remercier l'ensemble des participants pour avoir répondu favorablement à notre invitation.

Les dimensions liées au développement économique et découpage dans le Rapport de la Commission consultative de la régionalisation,

par M. Mohammed SOUAFI
Membre de la Commission consultative de la régionalisation

La Commission consultative de la régionalisation est tout à fait honorée de faire partie de cette réunion pour échanger avec vous sur les conclusions de son travail. Comme chacun le sait, la Commission a travaillé pendant toute la durée d'une année, à partir de sa mise en place le 3 janvier 2010 jusqu'au mois de janvier 2011 où elle a rendu les conclusions de son rapport à Sa Majesté le Roi Mohammed VI.

Les travaux de la Commission ont nécessité cette durée car l'orientation adoptée était de mener la réflexion sur le modèle marocain de la régionalisation dans un cadre de concertation assez large à travers un débat ouvert à toutes les sensibilités politiques et économiques du pays que ce soit celles relevant du privé ou de la société civile. Ainsi, près de 350 réunions d'audition ont été tenues par la Commission.

Le champ des travaux de la Commission couvrait un domaine très varié de thématiques car la réforme posait des questions multiples se rapportant à l'organisation de l'architecture institutionnelle de la gouvernance territoriale, mais également, à l'architecture des finances publiques. On peut résumer ces questions au niveau de deux interrogations phares :

- Quel est le niveau de gouvernance qui pourrait le mieux prendre en charge les actions suivantes : (i) impulser le développement économique du pays dans un cadre de mondialisation, (ii) mener des actions sociales en profondeur et en accord avec l'évolution de la société marocaine et, (iii) conforter le processus de démocratisation du pays en renforçant le principe et la pratique de la citoyenneté et en cultivant le sens de la responsabilité ?
- Qu'est ce que cette évolution souhaitée induit-elle pour la puissance publique en termes de transfert des ressources et des modalités de gestion en matière du rapport de l'Etat avec les autres structures territoriales?

Les travaux de la Commission ont été organisés en quatre grandes composantes, à savoir (i) les pouvoirs de la région, (ii) ses compétences, (iii) son action en matière de développement économique et sociale (allocation des ressources) et (iv) la question du découpage et de la reconfiguration des nouvelles régions. Je me focaliserai dans le cadre de cet exposé sur les aspects économiques et ceux liés au découpage, mon amie Mme LAMRINI, traitera des deux autres aspects.

Le volet développement économique de la réforme de la régionalisation a été approché à travers un large bilan-diagnostic qui fait l'objet du troisième livre du rapport de la Commission. Ce diagnostic a confirmé les grandes disparités qui marquent le pays que ça soit entre les régions ou à l'intérieur même des régions. Il a permis également d'identifier en quoi la régionalisation peut être utile pour le développement du pays.

En effet, le rapport a détecté six lignes de faiblesses marquantes qui représentent des enjeux territoriaux cruciaux pour le Maroc d'aujourd'hui et de demain et ce, en partant de l'hypothèse que les défis de demain se définissent à la lumière des problèmes d'aujourd'hui. Nous pouvons évoquer à ce titre :

- **La création d'emplois au regard des capacités de l'économie marocaine :** L'offre d'emplois, évaluée à 300.000 emplois annuellement, ne correspond pas à ce que l'économie peut produire, à savoir entre 100.000 et 110.000 emplois par an. C'est là un enjeu capital auquel les régions doivent contribuer.
- **La mise à niveau du développement humain :** Malgré les efforts remarquables accomplis depuis près de quinze ans, les indicateurs de développement humain du Royaume le situent toujours à une place indigne de son rang. Mais surtout on ne peut plus expliquer cette situation par l'ampleur des retards accumulés précédemment ; c'est l'efficacité des méthodes utilisées qui est en cause. En effet, la mise en œuvre de cette démarche nouvelle doit être déconcentrée / décentralisée, avec la région en position charnière. Cela suppose des moyens importants et surtout une nouvelle approche du problème. C'est seulement à ce prix que le Maroc pourra occuper la place qui devrait être la sienne en matière de développement humain.
- **La lutte contre la pauvreté :** La lutte contre la pauvreté ne peut plus être traitée au niveau central. Elle nécessite l'intervention d'une autorité politique entre l'Etat et les acteurs locaux. En effet, la pauvreté au Maroc se présente sous une forme plurielle et n'a pas d'expression homogène ou binaire sur le plan territorial (rural-urbain). La palette des pauvretés est extrêmement diversifiée et s'il faut absolument une politique nationale, sa mise en œuvre doit être régionalisée pour prendre en compte cette diversité, et s'assurer que les mesures prises correspondent bien à la réalité des terrains.

- **Les ressources naturelles :** Le constat fait à ce niveau montre que cela fait quinze ans que la Loi sur l'eau (10 - 95) a été votée mais la situation ne semble pas s'améliorer, comme souhaité, du moins pas à la hauteur des défis de l'avenir. De même que la centralisation opérée jusqu'à maintenant au niveau de la gestion des ressources naturelles, même avec l'outil des agences de bassins ne pourra pas faire face à tous les défis que pose ce secteur. De plus, il y a un réel besoin de responsabiliser davantage les acteurs pour la gestion rationnelle des ressources naturelles du pays. La région aura à jouer un rôle crucial en matière de concertation dans ce domaine.
- **L'urbanisation :** La maîtrise de l'urbanisation est un réel défi. Ce défi recoupe un aspect très important du développement économique qui est celui relatif à la gestion du foncier dont la mobilisation représente un nœud principal de la question de l'urbanisation. Dans ce sens, il s'agissait d'identifier les moyens par lesquels les collectivités territoriales pourraient résorber ou prendre en charge une partie de cette problématique.
- **Le logement social :** Malgré les sommes considérables investies dans ce domaine, la question du logement social reste posée et prend même une acuité nouvelle. Une nouvelle approche de la ville est possible à condition de modifier profondément les procédures. La politique du logement social doit relever des directives nationales et sa mise en œuvre doit être assurée conjointement par les villes et les régions, étant entendu que l'équilibre entre ville et région dépend du caractère métropolitain ou non de chaque région

Faire face aux défis précédents par les collectivités territoriales constitue une responsabilité extrêmement lourde. D'où la nécessité d'ajuster les solutions à ces défis et de les regarder à la lumière des moyens mis à la disposition de ces collectivités.

Le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales est aujourd'hui, comme chacun le sait, minime. Les collectivités locales ne pèsent pas plus de 4,5% du PIB National. L'essentiel de leurs ressources, à savoir plus de 50%, sont le fait du transfert de l'Etat. Toutes les collectivités locales ne représentent pas plus de 16% de la ressource globale de l'Etat alors qu'en Espagne ce taux est de l'ordre de 50% et en Italie il est de près de 35%. En France, les deux tiers de l'investissement public sont du ressort des collectivités locales. Cette faiblesse des ressources est confrontée à une double contrainte :

- La contrainte générale de la faiblesse des ressources publiques de l'Etat.

- L'insertion du Maroc dans la mondialisation exige d'assurer une gestion appropriée de la fiscalité afin de préserver l'attractivité du pays dans la compétition internationale. Or, le constat est tel que le Maroc est considéré comme un pays à pression fiscale assez élevée. Cela détermine déjà le fait que la création d'un impôt nouveau pour la région est une option peu opportune.

Dans cette configuration, l'alternative principale reste celle de renforcer le transfert des ressources de l'Etat vers les collectivités. Aujourd'hui, les ressources des régions, en tant qu'institutions publiques, sont essentiellement constituées de l'impôt sur les revenus, de l'impôt sur les sociétés et de quelques éparses taxes sur les assurances ou sur les charges communales qui leur sont allouées. Dans ce sens, la première proposition de la Commission est de relever la part des régions au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés de 1% à un minimum de 5% et rendre éligible les régions au produit de la TVA, au titre de l'investissement. Ce transfert va globalement multiplier par 5,5 les ressources dont disposent les régions aujourd'hui pour passer de 1,3 milliard de dirhams annuellement à près de 8 milliards de dirhams.

Il paraît clair que ce rehaussement en matière de transfert ne serait pas suffisant car la Commission considère, qu'à partir du moment où la corrélation directe entre régionalisation et développement économique n'est pas clairement vérifiable, les conditions préalables au décollage économique seraient de résorber les aspects de base qui constituent les ingrédients majeurs de tout processus de développement : l'éducation, le désenclavement et la résorption des déficits sociaux.

A cet effet, la Commission propose une mesure, limitée dans le temps, qui consiste en la mise en place d'un fonds de mise à niveau sociale des régions, sur un maximum de deux mandatures et qui concernera l'habitat social, la santé, l'éducation, le désenclavement et tous les services de base pour lesquels la région aura un rôle important à jouer.

Les besoins de financement dans ce domaine ont été évalués par rapport à deux scénarios. Un scénario minimaliste chiffré à 128 milliards de dirhams et qui considère la mise à niveau de toutes les régions par rapport à la moyenne nationale et un scénario volontariste dans lequel les régions seront ramenées au niveau des agrégats des Objectifs de Développement du Millénaire, ce qui nécessiterait une enveloppe de près de 214 milliards de dirhams.

Le financement prévu sera étalé sur une douzaine d'années. Cela ne veut pas dire, pour autant, que l'échéance de la mise à niveau sociale pour chaque région est de 12 ans. Il y aura des régions qui peuvent parvenir aux objectifs escomptés au bout de 5 à 6 années alors que d'autres n'y arriveront que plus tard à cause, notamment, de leur faible capacité en matière de ressources humaines.

En tout état de cause, avant de se décharger des secteurs concernés, l'Etat doit mettre à la disposition des régions des conditions pratiquement positives afin qu'elles puissent faire face aux défis précédemment évoqués. Le fond de mise à niveau sociale doit être inscrit régulièrement dans la Loi de Finances et voté par le Parlement. Il fera l'objet d'évaluations systématiques.

S'agissant du fonds de solidarité proposé par la Commission, il est à souligner que quand on examine le rythme de convergence des régions entre elles, durant les dix dernières années, on trouve que c'est une convergence qui évolue à un taux annuel de près de 2%. A ce rythme, il faudrait attendre près de 35 ans pour pouvoir résorber les disparités régionales, d'où la nécessité d'introduire un mécanisme de solidarité interrégionale.

Dans ce sens, la Commission a opté davantage pour la mise en place d'un fonds de solidarité que pour la solution de péréquation. En effet, le mécanisme de péréquation est un schéma allemand qui suppose qu'on prenne aux riches et qu'on donne aux pauvres, entre les régions et à l'intérieur des régions. Or, quand on examine la situation du Maroc, les deux régions excédentaires sont celles de Taza-Al Hoceima-Taounate et de Chaouia-Ourdigha. Les régions supposées être des locomotives économiques ne sont pas celles à partir desquelles nous pouvons puiser les ressources au profit des nécessiteuses.

La solution de péréquation paraît alors trop risquée car elle pourrait aggraver la fracture entre les régions. L'avantage de la solution du fonds de solidarité est qu'elle se base sur un principe de solidarité nationale qui viendrait en amont à la péréquation qui pourrait être mise en place lors d'une étape ultérieure. Le fonds sera alimenté par le prélèvement de 10% des ressources nouvelles de chaque région, ce qui est l'équivalent, pour la première année, de près 800 millions de dirhams qui seront orientées vers les zones marquées par des déficits très importants en matière des équipements et des infrastructures de support économique.

En rapport avec l'adaptation du découpage actuel des régions, je souhaite souligner que c'était une demande de tous les acteurs à l'exception de deux partis. Tous les acteurs, qu'ils soient politiques ou autres, avançaient le fait qu'il faudrait une révision de ce découpage. La Commission n'en a pas fait un objectif en soi, parce qu'elle considérait dès le départ que le découpage est le résultat d'une option politique. Il s'agit d'un contenant dont il fallait déterminer au préalable le contenu. A ce sujet, il n'est nullement prouvé ailleurs que le découpage impacte favorablement ou défavorablement le niveau de développement économique.

La Commission est partie du fait que le découpage doit répondre à une double interrogation institutionnelle et fonctionnelle. Quelles compétences et quels types de fonctions allons-nous donner aux régions ? A ce propos, le nombre actuel des régions paraît important. En outre, quand on évoque la problématique de l'eau ou de l'environnement, elle ne se traite pas à l'échelle d'un nombre réduit de provinces. La question de la taille dérive du contenu institutionnel. La question économique en dérive, également, en prenant en considération la situation des locomotives importantes qui tirent l'économie nationale et qui sont amenées à tirer les régions demain. En effet, nous n'avons pas plus de 7 ou 8 qui sont véritablement locomotives et leur importance nous l'avons mesurée à travers de nombreux indicateurs appuyés par des recherches plus fines sur les flux des mariages et les flux téléphoniques.

Tenant compte de l'ensemble des considérations précédentes, les travaux de la Commission ont abouti à la proposition de 12 régions : 7 régions dans la zone intra-montagne s'étalant de Tanger à Agadir, 2 dans la partie orientale et sud-ouest qui ont un contenu de régionalisation complètement différent, en plus des 3 régions du sud avec quelques légères modifications.

Nous avons donc cherché à opérer un ajustement entre cet aspect institutionnel et les impératifs économiques dans la mesure où le Maroc veut impulser son développement économique, mais dans le cadre de la mondialisation. Ainsi, nous n'avons pas intérêt à nous orienter vers un nombre élevé de régions ou vers des approches qui restent encore prisonnières des logiques des années 60, qui veulent qu'on se satisfasse des régions qui s'auto-suffisent et vivent en autarcie alors que qu'elles devraient être en compétition, D'où la nécessité de les reconfigurer pour qu'elles soient en prise sur la réalité du fonctionnement du territoire et être en mesure de s'inscrire de plain pied dans la compétition internationale.

Voilà, compte tenu du temps imparti, les grands traits de la proposition de la Commission relatifs au volet économique et à la question du découpage régional.

Les dimensions élective et participative dans le Rapport de la Commission Consultative de la régionalisation

par Mme Amina LEMRINI EL OUAHABI,
Membre de la Commission consultative de la régionalisation

Merci Monsieur le Président et merci à l'IRES pour l'invitation. Comme l'a exposé M. SOUAFI, la régionalisation avancée telle que voulue par Sa Majesté le Roi dans son discours du 3 janvier 2010 et telle qu'espérée et même revendiquée par plusieurs acteurs se devait être d'essence démocratique et vouée entièrement au développement intégré et durable en faveur des citoyens et des citoyennes.

Cette présentation se focalisera sur quelques mesures phares proposées par la Commission consultative de la Régionalisation et qui traduisent le fondement démocratique de la régionalisation et ce à travers trois axes : (i) le renforcement de la légitimité démocratique des conseils régionaux, (ii) la promotion de l'équité genre et (iii) l'implication citoyenne dans la vie de la région.

1. Le renforcement de la représentativité et de la légitimité démocratique des conseils régionaux

Concernant le renforcement de la représentativité et de la légitimité démocratique des conseils régionaux, trois éléments sont à mettre en exergue : (a) la composition et l'élection des conseils régionaux, (b) les pouvoirs octroyés aux conseils régionaux et leurs présidents, (c) les compétences de ces conseils :

- Concernant la composition et l'élection des conseils régionaux : les conseils seront composés de deux types de membres : les membres élus et ceux de droit ou sur titre. (a) Les membres élus, à voix délibérante, le seront dorénavant au suffrage universel direct, ce qui veut dire : une meilleure implication des citoyens et des citoyennes dans la vie de leurs régions, une plus grande responsabilisation des élu(e)s devant leurs électeurs et une meilleure identification des citoyens à leur instance régionale élue. Le projet ne propose pas un mode de scrutin particulier, mais recommande aux acteurs concernés d'adopter un mode qui assure un maximum de transparence et un degré raisonnable de proximité des élus régionaux envers leurs électeurs. (b) Les membres de droit ou sur titre (tel les Parlementaires...) auront une voix consultative... Le projet comporte également des dispositions qui visent à garantir une réelle efficacité au niveau de l'exercice des responsabilités, notamment par les présidents des conseils régionaux, tels que le non cumul des mandats et la motivation à travers la révision des indemnités, à titre d'exemple.

- Concernant les nouveaux pouvoirs du président du conseil régional : Ce dernier disposera dorénavant de l'exécutif contrairement à la configuration actuelle. Le président sera ainsi ordonnateur des dépenses du conseil régional. Il exécutera directement les décisions du conseil à caractère administratif et normatif et il disposera d'une agence pour l'exécution des projets d'investissement décidés par le conseil régional, structure amplement décrite dans le cadre du projet. Toutes ces mesures sont prévues pour renforcer la gestion démocratique des affaires régionales et pour passer, en termes de rapport entre les élus et les autorités, d'une relation qui était plus verticale avec la notion de « tutelle », à une relation basée sur la coopération et la création de synergies en faveur du développement régional et ce, sans que les pouvoirs régaliens de l'Etat n'en soient affectés.
- Concernant les compétences : les compétences des instances régionales seront plus étendues et mieux articulées que par le passé et ce, sur la base de règles détaillées dans le projet. Celui-ci recommande que la collectivité régionale soit consultée par le gouvernement pour l'élaboration de la stratégie nationale de développement économique et social, des politiques sectorielles ainsi que du schéma national d'aménagement du territoire. La région jouira d'un statut qui lui confère la prééminence par rapport aux autres collectivités territoriales en matière de coordination du développement régional intégré (sans, pour autant, piétiner sur les compétences de ces dernières). De ce fait et en cohérence avec les orientations de l'Etat et après concertation avec les parties prenantes au niveau régional, la région aura à promouvoir sa propre vision du développement et à exécuter son plan de développement.
- A signaler, également, que le conseil régional aura la possibilité de nouer des partenariats avec l'Etat et d'autres collectivités locales pour la réalisation d'infrastructures visant le renforcement de l'attractivité économique de la région et la résolution de problématiques sociales. Il pourra également s'impliquer dans la promotion de la coopération internationale avec d'autres régions et sera appelé à faire des propositions au gouvernement dans tous les domaines qui relèvent de ses compétences, avec le droit d'avoir des réponses de la part du gouvernement dans des délais déterminés.

2. La promotion de l'équité genre

Le deuxième axe que je souhaite détailler, concerne la promotion de l'équité genre. C'est une dimension éminemment importante surtout si l'on fait l'historique de la participation de la femme à la gestion de la chose locale. La Commission a ainsi constaté que la représentativité des femmes dans les conseils élus de 1962 à 2003 (40 ans) n'a « évolué » que de 0% à 0,6% alors que le statut des femmes a beaucoup évolué par ailleurs durant cette période.

Il a fallu attendre « la liste additionnelle » introduite lors des élections de 2009 pour atteindre les 12% enregistrés lors de ces élections. Comme vous le savez, la liste additionnelle (comme la liste nationale au niveau du Parlement) n'est pas un mécanisme permanent mais le simple produit d'un accord entre les partis politiques, ce qui atteste de la fragilité de cette mesure puisque rien dans les lois en vigueur n'oblige ces derniers à respecter qu'elle soit réservée aux seules candidatures féminines. Pour rompre avec ce déficit et afin de mieux répondre aux besoins des femmes, le projet recommande :

- un amendement constitutionnel par l'ajout à l'article 12 de la constitution qui stipule que « *Tous les citoyens peuvent accéder, dans les mêmes conditions, aux fonctions et emplois publics* » un alinéa qui confère à la loi la possibilité de favoriser, par ce qui est communément appelé « action affirmative », l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives. Et pour ce faire, l'adoption de modes de scrutin et d'incitations appropriés pour l'accès des femmes au tiers des fonctions électives conformément aux Objectifs du Millénaire auxquels le Maroc a adhéré ;
- d'inciter les partis politiques à travers le financement public, par exemple, à favoriser la participation politique des femmes à leurs instances et au niveau des candidatures et des responsabilités électives ;
- de prendre en compte l'approche genre, de façon systématique, dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et stratégies régionales ainsi que dans la conception des mécanismes et outils de gouvernance régionale. Il est proposé d'introduire, dans ce cadre, la budgétisation sensible au genre et axée sur les résultats au niveau régional ;
- d'instaurer, au niveau de chaque conseil régional, une commission « Equité genre » composée de personnalités compétentes des deux sexes en vue de promouvoir l'égalité homme-femme au niveau de la région.

3. La participation citoyenne dans la vie de la région

Le troisième axe concerne la démocratie participative qui est complémentaire, faudrait-il le rappeler, de la démocratie élective. Dans ce sens, le projet propose des modes de participation en fonction des acteurs concernés :

- L'implication directe des citoyens et citoyennes à travers deux mesures phares : d'une part, en les impliquant directement dans l'élaboration des plans régionaux de développement, à travers tout type de mécanismes tels les rencontres, les sondages... D'autre part, en leur permettant de saisir les conseils régionaux en exprimant des besoins et même des attentes qui affectent leur vie au quotidien et au niveau de leur région, y compris par le droit à des pétitions réglementées.

- L'optimisation de la participation des associations et leur contribution multiforme à l'élaboration et également au suivi des plans régionaux de développement. Les principales mesures résident dans : *a)* la mise en place d'un mécanisme de dialogue et de concertation entre chaque conseil régional et les associations qualifiées à ce niveau territorial sur la base de critères objectifs; *b)* l'élaboration, selon une démarche participative, d'un cadre de référence définissant les principes, conditions et modalités des partenariats impliquant les associations au niveau régional et ce, dans la reconnaissance et le respect des rôles de chaque partie prenante.
- La promotion de la participation du secteur privé par différents vecteurs visant, notamment, à faciliter un climat favorable à l'investissement et à la création d'emplois. Le rapport recommande, dans ce sens, une plus grande concertation entre les régions et les acteurs de ce secteur et la mise en place de partenariats public-privé à la fois efficaces et durables.

Pour conclure, je voudrai insister sur le fait que les aspects institutionnels de la régionalisation et tout particulièrement les aspects relatifs à l'implication des populations (hommes et des femmes) et la participation bénévole et volontaire des associations constituent un cadre pertinent pour l'exercice de la citoyenneté et la pratique de droits et des responsabilités dans un double objectif d'épanouissement personnel et de recherche du bien commun.

Session n° 1 : Rôle des acteurs dans les stratégies de développement régional

L'intelligence économique territoriale au service de l'innovation institutionnelle au niveau d'un territoire

par M. Taoufiq BOUDCHICHE
Directeur du pôle Coopération Internationale et Promotion Economique à
l'Agence de l'Oriental

Dans une économie mondialisée et ouverte à la concurrence, les territoires sont désormais considérés comme acteurs du développement. Cela signifie un changement profond d'état d'esprit à l'égard des territoires qui ne sont plus appréhendables comme de simples supports d'équipement ou comme de simples réceptacles de l'action publique ou privée, mais comme des systèmes qui produisent eux-mêmes le développement. L'intelligence économique territoriale consiste à en prendre conscience et à valoriser ces systèmes.

Selon ce type d'approches, il n'y a pas de territoire sans ressource exploitable économiquement. Par exemple, même les aires désertiques et les steppes représentent une ressource exploitable économiquement pour le tourisme, il y a aussi les exemples, que l'on peut tirer des expériences de développement local conduites par certaines villes à partir du patrimoine culturel ou des entreprises qui à partir des produits du terroir, les transforment en production à haute valeur ajoutée... Le défi est de pouvoir ou de savoir identifier ces ressources et mettre en place les dispositifs à même de les valoriser.

Le recours à l'intelligence économique territoriale est, dans ce contexte, un outil fondamental pour fonder une démarche moderne et innovante de valorisation d'un territoire comme nous allons le montrer dans le cas de la région orientale du Royaume du Maroc.

L'Initiative Royale de Développement de l'Oriental a repositionné la région sur l'espace euro-méditerranéen. Elle a impulsé une nouvelle lecture du territoire qui confère à la région le statut de nouveau portail méditerranéen du Maroc.

Tout en intégrant le projet maghrébin, cette nouvelle lecture permet de dépasser l'approche géographique traditionnelle qui consistait à associer le développement de l'Oriental, exclusivement à sa dimension maghrébine, en l'englobant.

L'intelligence économique territoriale est d'un grand secours pour identifier les atouts de la région et tirer le meilleur avantage de proximité de la région avec le marché européen.

Des études stratégiques, inspirées de l'intelligence économique territoriale, ont été lancées à cet effet mettant en œuvre des analyses SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*) identifier les forces et les faiblesses du territoire. Le programme de développement industriel fondé sur cette démarche a ainsi permis de croiser les potentialités de chaque partie du territoire de l'Oriental avec les potentialités de développement sectoriel. Ont été ainsi identifiées à la fois des filières de développement porteuses et des « pôles de développement sous régionaux » qui croisent développement sectoriel et développement territorial.

L'intelligence économique comme approche et méthode de connaissance d'un territoire est mise au service d'une vision territoriale novatrice pour la région de l'Oriental basée sur l'ancrage à l'ensemble européen et sur le développement des pôles territoriaux complémentaires et compétitifs qui croisent secteurs et potentiel économique de chaque partie de la région

Quel rôle doit-être celui d'une agence de développement au sein d'une région ? Quelle est sa valeur ajoutée au sein d'un paysage institutionnel local et régional ? Quelle stratégie d'intervention pour éviter les doublons et les conflits de compétences avec les autres acteurs territoriaux ? Ces questions font partie des interrogations de base qui animent les missions confiées à l'Agence de l'Oriental.

Les textes de loi ont confié à l'Agence de l'Oriental de larges prérogatives touchant à tous les secteurs et des missions d'appui et d'assistance à l'ensemble des intervenants dans le territoire, mais dans le même temps, ses interventions ne doivent pas apparaître comme se chevauchant avec les missions de développement dévolues à d'autres acteurs territoriaux, notamment les collectivités locales.

En effet, les instances élues comme les conseils de la région, de la province et de la commune sont aussi habilitées à élaborer un plan de développement économique et social comme il est également prévu dans les missions de l'autorité locale (Wali et Gouverneur) l'animation et la coordination des services extérieurs, ceux chargés, notamment du développement régional. Le paradigme posé est donc bien celui d'un partage des compétences en matière de développement entre plusieurs institutions agissant sur un même territoire.

En quoi l'intelligence économique territoriale peut-elle être alors utile dans ce contexte ? En premier lieu, dans le rôle de l'innovation en matière de mode d'intervention.

L'Agence doit être perçue comme un « plus » et « une valeur ajoutée » au niveau institutionnel. Pour cela, l'Agence a défini son rôle de telle manière à apporter un appui aux acteurs territoriaux et à agir en complémentarité avec eux.

Deux principes animent son action :

- La transversalité afin d'intégrer les dimensions intersectorielles du développement et fertiliser les potentialités du territoire et le développement des secteurs.
- Le partenariat pour la mobilisation des ressources humaines et financières d'une part, et pour promouvoir la coopération entre les différents acteurs du territoire, d'autre part.

Ce mode d'intervention de l'Agence implique une forte capacité de coordination avec les différents intervenants sur le territoire d'une part, et de mobilisation de l'expertise, d'autre part.

Par conséquent, l'Agence doit être au fait de l'action des autres acteurs territoriaux, d'où l'importance de mettre en place « une cartographie des acteurs », laquelle représente un élément important de l'intelligence économique territoriale.

Au plan institutionnel, la stratégie d'intervention de l'Agence a été définie selon une logique de transversalité, plutôt que de verticalité sectorielle. Ce mode d'intervention permet également d'intégrer de nouvelles formes de fonctionnement institutionnel comme la mise en place de réseaux, le partenariat et le développement de pôles de compétences et d'excellence, autant de modalités d'intervention qui permettent la mise en commun des connaissances et des moyens. Cela aussi fait partie de l'intelligence économique territoriale.

Régionalisation avancée et dualité institutionnelle

par M. Abdelali DOUMOU

Economiste, Parlementaire, ancien président de la Région de Marrakech-Tensift-El Haouz

La présente communication traitera de quatre points : l'affirmation démocratique du projet de réforme de la région, l'apport du projet de réforme de la région en matière d'efficience des politiques publiques, le principe de la progressivité dans le projet de réforme de la région et les capacités managerielles des élites locales.

1. L'affirmation démocratique du projet de réforme de la région

Il s'agit d'évaluer les aptitudes de démocratisation du projet proposé par la Commission consultative de la régionalisation. L'affirmation démocratique est caractérisée, dans ce propos, par un principe politique très simple qui est celui de la nécessité de subordonner la responsabilité administrative et gestionnaire à la responsabilité politique qui est sanctionnée par le peuple. Toute personne qui gère un dirham de l'argent public devra être susceptible d'être interpellé par la sanction du peuple.

J'ai eu le plaisir d'être auditionné à deux reprises par la Commission, en tant que parti politique et à titre personnel. J'ai eu l'occasion de mettre en relief l'ambiguïté institutionnelle de la gestion territoriale au Maroc qui fragilise l'affirmation démocratique de l'expérience marocaine de régionalisation.

Quand on évoque la territorialisation d'une action publique ou la territorialisation d'une politique publique, ce concept reflète un dysfonctionnement au niveau institutionnel. Comme si l'action publique est censée être anti-territoriale ou en dehors du territoire, alors que le propre de l'action publique est de s'exercer sur un territoire.

A mon sens, l'avis consultatif de la Commission a des limites du fait qu'il est parti d'une situation ambiguë, marquée par une dualité institutionnelle et qu'il est resté prisonnier de cette dualité institutionnelle. Cette dualité consiste en la présence de deux institutions, l'Etat et les conseils élus, avec deux logiques et deux légitimités politiques différentes. Notre pays est-il toujours obligé d'organiser ses régions avec deux institutions entre lesquelles il y a un chevauchement des responsabilités?

Même si le projet n'a pas quitté cette dualité, il a introduit deux améliorations notoires en termes politiques qu'il convient d'analyser.

- Il s'agit d'abord de recourir au suffrage universel pour élire les membres des conseils régionaux ayant voix délibérante même si ça reste, à mon sens, insuffisant car il faudrait également adopter un mode de scrutin qui permettrait de dégager des majorités fortes et uniformes lors de l'élection du président et des bureaux des conseils régionaux. L'enjeu du mode de scrutin est primordial car l'émergence de majorités fortes et stables est nécessaire pour la conception de véritables politiques régionales et pallier aux pratiques qui prévalent actuellement en termes d'abus d'influence et d'utilisation frauduleuse de l'argent.
- La deuxième amélioration notable est que le président est devenu ordonnateur du budget du conseil régional qui reste, somme toutes, dérisoire. Permettez-moi de vous en donner un exemple concret : Au niveau de la région de Marrakech, le budget actuel du conseil régional est de près de 100 millions de dirhams alors que l'Etat gère près de 12 milliards de dirhams. La Commission propose à ce que les 100 millions de dirhams deviennent 500 millions de dirhams, ce qui constitue une avancée indéniable. Cependant, les 12 milliards de dirhams gérés par l'Etat vont toujours échapper à la sanction politique régionale. L'argument qui fait référence à ce que la majorité gouvernementale est élue au niveau central et qu'elle est de ce fait sujette à la sanction politique n'est pas complètement recevable. En effet, l'affirmation démocratique des processus régionaux qui ont réussi de par le monde s'appuie sur une double interpellation politique à travers les députés au Parlement national et au niveau des régions. Au Maroc, on sait que les délégués régionaux des départements ministériels ne sont subordonnés à aucune sanction politique.

A mon avis, malgré les avancées proposées, les problèmes actuels de la gestion territoriale resteront posés car on aura toujours une politique publique qui échappe à toute sanction politique dans les territoires. La contractualisation entre l'Etat et les régions ne va pas améliorer les choses si elle n'est pas accompagnée d'un transfert de la gestion des ressources financières aux conseils régionaux.

2. Projet de réforme de la région et efficience des politiques publiques

L'impératif pour le Maroc en termes de réforme de la région, n'est pas de répondre à des revendications autonomistes aiguës, qui n'existent pas par ailleurs dans notre pays, mais de répondre aux défis exposés par M. SOUAFI au moment où l'Etat central s'affaiblit face à ces mêmes défis.

Il incombe donc de faire une réforme qui apporte plus d'efficacité au niveau de la réponse publique à ces défis. Est-ce que les propositions de la Commission vont permettre d'atteindre cet objectif ? Dans le même sens, je souhaite poser la question suivante: est ce que le projet proposé permet de doter les institutions publiques d'une seule et même vision de l'aménagement du territoire ?

Par rapport à cette dernière question, la situation actuelle du Maroc se caractérise par la coexistence de plusieurs politiques sectorielles différentes. Le problème qui se pose pour le président de la région réside dans le fait qu'il n'a pas en face de lui un Etat avec une seule vision de l'aménagement du territoire. A cet effet, il s'avère primordial de mener des réformes institutionnelles et constitutionnelles qui permettent demain, au niveau des territoires, à ce qu'une seule entité administrative assure la coordination et la représentation de l'Etat et partant, prodigue cette vision recherchée de l'aménagement du territoire.

Non moins important, comment faire des régions des locomotives de développement pour pouvoir avoir, in fine, un même niveau de développement spatial dans les régions ? L'orientation à adopter, à mon sens, est de consolider le développement économique au niveau des régions locomotives pour pouvoir créer de la richesse et la transférer vers les régions à faible potentiel. Comment y parvenir c'est là où réside le nœud de la problématique.

3. Principe de la progressivité dans le projet de réforme de la région

Le troisième élément de cette communication est relatif à la question de savoir si le projet proposé permet de doter les institutions de la décentralisation d'une capacité de progressivité en matière de construction régionale ?

En effet, nous sommes face à deux projets de réforme qui relèvent de deux référentiels doctrinaux différents : **(i)** l'autonomie relative au Sahara qui repose sur l'unité institutionnelle de la région et qui est, en quelque sorte, calquée sur le modèle espagnol catalan : on souhaite avoir au niveau des provinces du Sahara, un Parlement élu et qui désigne lui-même son exécutif et **(ii)** la régionalisation administrative pour les autres régions et là, il s'agit du modèle français avec une lecture marocaine.

Dans cette situation, il paraît légitime de se poser la question : est-ce que le principe de la progressivité est assuré? Je ne le pense pas. En effet, on est en présence de deux doctrines différentes. On ne va pas donc s'acheminer vers une progressivité institutionnelle. A mon sens, il fallait opérer un choix politique qui consiste à faire de toutes les régions du Maroc des Parlements desquels émaneraient, progressivement, la politique publique et ce, avec un wali, fort, qui a le statut d'un ministre et qui viendrait proposer une politique publique au Parlement régional.

Ce Parlement délibère sur cette politique, qui est ensuite appliquée par l'administration avec un droit de regard sur l'exécutif. Cela aurait permis d'instaurer le principe de la progressivité.

3. Les capacités managériales des élites locales

La question des capacités des élites locales est centrale. Lors des auditions de la Commission, on avait proposé une agence de l'ingénierie du développement régional, qui serait une structure très légère, placée auprès du conseil régional pour lui permettre de réfléchir en matière de planification stratégique.

En effet, on constate actuellement un manque d'harmonisation en matière de planification stratégique, même s'il y a un certain engouement pour ce concept. Les communes rurales sont entrain de faire leur plans, les conseils provinciaux vont faire le leur, les régions leur « Schéma Régional d'Aménagement du Territoire ». Ces planifications stratégiques partent dans tous les sens. Il y a un vrai déficit de l'ingénierie de développement régional. Dans les conditions actuelles, les régions vont être incapables de gérer des investissements publics importants avec les dérapages constatées en matière d'allocation des deniers publics et avec la faible capacité des élites actuelles.

4. Découpage et diversité culturelle

Je suis partisan de la diversité culturelle avec ses points négatifs et avec, je dirais, ses qualités d'entrave. La diversité culturelle est un atout dans le processus de construction régionale. Le concept de l'homogénéité a été dominant dans le rapport de la Commission et personnellement j'ai beaucoup de réserves par rapport à ce concept occidental-centriste qui consiste en un processus de développement économique basé sur une homogénéisation économique et culturelle. Je ne crois pas à ce processus pour l'expérience marocaine.

Rôle des acteurs dans les stratégies de développement régional

par M. Ali SEDJARI

Professeur Universitaire, Président du Groupe de recherche « Espace et Territoire

»

En guise d'introduction, j'aimerais partager avec les participants à ce séminaire, deux éléments de réflexion qui me paraissent être fondamentaux lorsqu'on évoque la question de la régionalisation au Maroc :

- Le premier élément est relatif au fait que nous partons d'une réalité extrêmement complexe, variable et différenciée du territoire et du fait régional. Pour mieux avancer dans le débat, disons-le tout de suite, le fait régional n'a jamais véritablement existé au Maroc. Et dans une telle hypothèse, je me pose la question linguistique de savoir ce que signifie le mot « décentralisation » ou « régionalisation avancée » ? « Avancée » par rapport à quoi ? et par rapport à qui au regard d'autres expériences, notamment celles de l'Espagne ou de l'Allemagne et d'autres pays nordiques qui sont considérés et connus pour leur modèle régional très avancé ? Il faut être, à mon avis, à la fois modeste et humble pour dire que nous sommes en train de bâtir une expérience nouvelle qui demande beaucoup de patience, de détermination et de ténacité.
- Le deuxième élément est en rapport avec le type de modèle de gestion et de gouvernance qu'on cherche appliquer à nos territoires. Ce qui est attendu, ce n'est pas un changement des règles et des procédures, mais de comprendre comment arriver à sortir d'un cheminement historique dépassé qui a accompagné et affecté sensiblement le fonctionnement de l'Etat de manière générale, surtout dans ses rapports aux territoires et aux autres acteurs socioéconomiques. Ce sont des questions de fond que la Commission consultative chargée de l'élaboration du projet régional a certainement pris en considération pour lancer les jalons d'une nouvelle dynamique locale afin de doter le territoire d'une identité propre et l'Etat d'une légitimité régulatrice nouvelle, à partir de concepts clés : démocratie, participation, coopération, responsabilité, subsidiarité, proximité, efficacité, partenariat... L'Etat centralisé doit céder la place au nouveau type d'Etat : l'Etat territorial.

Tenant compte de ces deux éléments, il s'avère opportun de mettre en relief trois transformations cruciales que connaît le territoire marocain :

- Le territoire marocain ne ressemble plus à ce qu'il était il y a quarante ans. Il n'a plus les caractéristiques que nous lui reconnaissons jadis. Il s'est considérablement métamorphosé durant ces dernières années aussi bien dans ses configurations que dans ses fonctions...Ceux qui œuvrent au sein des territoires, que ce soit les élus, les agences de développement, du Nord, du Sud ou de l'Oriental, et les autres acteurs locaux, se rendent à l'évidence que le territoire a changé d'identité. Certaines petites communes, qui étaient marginalisées, se sont fabriquées une posture et une position privilégiée grâce au dynamisme de leur population et à l'attractivité qu'elles ont su donner à leur territoire en devenant en si peu de temps des sous-pôles de compétitivité. Elles se sont forgées une identité en tirant profit des effets accumulatifs tels que les transferts des travailleurs immigrés, la généralisation des infrastructures, le déplacement des populations, la proximité des frontières, le dynamisme associatif... Ces transformations doivent être prises en compte au niveau de la question du découpage qui revêt, à mon sens, une importance hautement stratégique.
- Le territoire est un lieu de vie et ne peut être appréhendé exclusivement en termes de pouvoir, de commandement, de sécurité ou de déploiement des stratégies politiques de l'Etat. Il est le lieu où les citoyens souhaitent se réapproprier leur citoyenneté et vivent dans des conditions de dignité et de paix sociale, car l'enracinement à un territoire relève d'une dimension sociologique, culturelle et anthropologique fondamentale. Le territoire devrait être également appréhendé comme un lieu de sociabilité et de projets. Il faudrait être conscient qu'il n'y a pas de territoires condamnés mais simplement des territoires sans projets, et là où il n'y a pas de projets, il n'y a que des rivalités et des conflits, sources de déracinement et de radicalités multiples. La paix sociale est à ce prix. Et il est temps de le comprendre et de l'affirmer dans des politiques publiques fondatrices d'unité et de cohésion sociale, durables et pérennes. Ainsi, ce que nous pouvons aborder dans la problématique des acteurs, posée au niveau de cette session, est la question de savoir comment faire des territoires des lieux de production de projets et de développement économique et social? La question est hautement stratégique par rapport au devenir de notre pays et de sa stabilité.

- Le territoire est devenu aujourd'hui un acteur stratégique de développement. C'est une réalité planétaire, issue d'une évolution historique latente, à savoir l'incapacité de l'Etat à s'occuper tout seul des politiques de développement. Il est évident aujourd'hui qu'aucune politique publique ne peut réussir que si elle est inscrite et conduite dans un territoire identifié. Cette mutation n'est pas banale, ni fortuite ; elle est annonciatrice d'une série de changements qui vont certainement transformer les rapports entre Etat et société, entre les sociétés et leurs territoires, les échelles de gestion de ceux-ci et les représentations politiques traditionnelles. La fragmentation du pouvoir à l'intérieur de la société, la confirmation de la diversité territoriale et de la pluralité culturelle contribuent à défaire les schémas classiques de gestion du pouvoir. Bien sur qu'il ne faut pas oublier que la mondialisation a produit des processus de désagrégation sans fin. Les théories se sont ébranlées, les exigences des citoyens n'ont plus de limites, les modes de régulation traditionnels ne fonctionnent plus, la revanche des territoires se confirme de plus en plus, et le Maroc a intérêt à réussir le pari de la régionalisation, c'est une voie porteuse d'avenir. Ruptures et innovations s'effectuent sous nos yeux et nous sommes condamnés à aller dans cette direction pour faire de nos territoires des lieux d'innovation et de compétitivité. Le temps de la centralité politique est terminé. D'où la nécessité de s'orienter vers une régionalisation renouvelée pour rapprocher le pouvoir des citoyens en vue de lui permettre d'être responsable de son propre avenir, mettant judicieusement en valeur toutes les énergies et les richesses qui existent en place. Cela suppose des remises en cause profondes et des instruments pour donner du sens à ce projet.

Les territoires constituent des lieux d'élaboration des politiques publiques impliquant l'ensemble des acteurs qui opèrent *in situ* : les acteurs économiques, sociaux, politiques et culturels. Ce qui signifie que la légitimité et la souveraineté doivent être partagées avec l'Etat. Nous nous cheminons aujourd'hui vers une nouvelle structuration générale fondée sur une co-souveraineté partagée accompagnée d'une répartition rigoureuse des responsabilités pour éviter l'enchevêtrement des compétences et l'accumulation des blocages, sources de conflits interminables.

L'Etat n'a plus le monopole de la souveraineté, et c'est sur ce point précis que le rapport de la Commission était, à mon sens, frileux, dès lors qu'elle n'a pas mis en exergue le principe de l'autonomie régionale, comme principe fondateur de la nouvelle philosophie du pouvoir, l'Etat conserve encore une place importante dans la conduite des politiques territoriales par le canal de certains mécanismes comme la tutelle, la contractualisation ou le monopole des finances.

L'évolution est certaine mais nous sommes très loin d'un modèle de régionalisation « avancée » quand on connaît à la fois les imbrications des rapports entre le centre et la périphérie et les avatars de l'administration territoriale.

La réflexion de la Commission s'est faite essentiellement à travers une démarche fonctionnaliste fondée sur les compétences et une volonté de maintenir les équilibres entre le centre et la périphérie, au lieu d'une reconnaissance explicite des droits et des obligations des collectivités territoriales. Par voie de conséquence, les problématiques qui se posent actuellement ne relèvent pas seulement de la démocratie participative ou représentative mais des questions managerielles de développement, en termes de complémentarité et d'interactions multiples. Ce qui veut dire que le problème ne peut être traité isolément sous l'angle de gestion, de tâches ou d'efficacité, mais il s'agit de savoir comment faire des territoires des laboratoires d'innovation et de libéralisation des énergies et des intelligences collectives locales et territoriales ?

En effet, le territoire ne peut être ramené à une dimension strictement juridique l'insérant dans un statut de collectivité territoriale. Il doit être reconnu en tant qu'entreprise et géré en tant que tel, selon les exigences du management (performance, efficacité, productivité, communication, évaluation...).

Pour que le projet de régionalisation réussisse, il est important de prendre en compte une série de questionnements majeurs qui nécessitent des actions courageuses et vigoureuses :

- La question des logiques ambivalentes et contradictoires et des rapports déséquilibrés qui prévalent entre les acteurs qui se trouvent au niveau de chaque territoire. Le fait communal et régional marocain est complexe, à géographie variable. Et il est très difficile de se contenter d'une simple analyse juridique pour situer les enjeux et les stratégies, individuelles et collectives.
- La question des rapports dominants entre les différents acteurs sociaux (absence d'écoute, de dialogue, de coordination et de collaboration) et le poids d'une bureaucratie lourde et contreproductive qui maintient le système dans une position homéostatique, à faible influence sur son environnement social, économique et culturel.
- La question des effets d'inertie accumulés depuis l'indépendance et qui affectent les comportements sociaux, les attitudes des uns et autres, par rapport à la conduite de l'action publique et à la notion de représentation politique. Il faut s'atteler à ces inerties qui ne seraient se limiter seulement aux procédures de gestion, mais aux structures et aux mentalités ambiantes. Ce qui signifie que la réforme de la régionalisation ne peut aboutir que dans une démarche de globalité.
- Les écarts constatés entre les domaines de représentation des visions des acteurs régionaux aggravent la situation. En effet, chacun des acteurs détient une vision différente du territoire et il faudra instaurer des mécanismes de coopération efficaces de nature à les rassembler et à les fédérer autour des objectifs d'intérêts communs. L'Etat a un rôle pédagogique déterminant à jouer à ce niveau pour produire des effets fédérateurs et créateurs de synergies et de communication.

- La question de la consolidation des liens sociaux et économiques au niveau des territoires est tout à fait fondamentale aussi. Comment développer l'économie dans un environnement caractérisé encore par des blocages de l'initiative privée et de la libre concurrence ? Comment remobiliser et créer de la confiance entre les acteurs économiques? Comment rétablir les liens sociaux dans un environnement de désenchantement et de crise? Comment faire éclore le débat là où il n'a jamais existé ? Comment remobiliser ceux qui n'ont jamais été écoutés et respectés ?
- La question des « faits porteurs d'avenir » en prenant en considération l'ensemble des facteurs qui interagissent (intérieurs et extérieurs, économiques, sociaux, culturels, religieux, politiques...).

A partir de ces éléments d'analyse, quelles sont les modalités à entreprendre ? D'abord, on ne peut pas régionaliser sans déconcentrer. Cela rejoint, en quelque sorte, le changement du rôle de l'Etat dans la gouvernance territoriale. Sa fonction principale serait d'assurer la discipline du jeu politique et d'orienter la programmation autour des besoins primordiaux de la population. Il faudrait qu'on puisse mettre des garde-fous pour éviter les expériences douloureuses ou la reproduction des pratiques électorales précédentes, qui ont beaucoup nui à la démocratie locale. L'urgence aujourd'hui est de mettre en place des instruments de qualification, de bonne gouvernance et de bonne conduite pour que l'expérience ne soit pas phagocytée par certains fossoyeurs du jeu politique, rodés aux techniques de manipulation et de perversion.

A ce niveau, l'Etat a un rôle de régulation générale pour éviter les dérapages et l'enlisement. Un projet de modernisation du système de gouvernance doit marquer une rupture profonde par rapport aux anciennes logiques et être fondé sur une rationalité supérieure autocritique. C'est le but recherché, si on veut être compétitif sur le plan régional et international, car la compétitivité ne peut être atteinte que par le renforcement d'une culture de la rationalité.

Les modifications auxquelles on devrait s'attendre vont certainement toucher l'ensemble des éléments constitutifs de la légitimité territoriale, à savoir les règles du jeu, les hommes au pouvoir, la clarification des responsabilités, les moyens et stratégies politiques, les fonctions du pouvoir régional, la place du citoyens et du rôle des autres acteurs...

Les rapports entre l'Etat et le territoire s'organisent maintenant autour de mutations fondamentales consacrées par la nouvelle constitution qu'il va falloir maîtriser et encadrer. Aux représentants de la nation d'agir !

Éléments de réflexion sur le projet de régionalisation avancée

par M. Nacer EL KADIRI

Economiste, Professeur à l'Institut National de Statistique et d'Economie
Appliquée et à l'Université Mohamed V Agdal

Je souhaite, tout d'abord, remercier l'IRES ainsi que M. SOUAFI et Mme LEMRINI pour le travail remarquable qui a été mené pour la préparation du projet de réforme de la régionalisation. Ce travail nous permet d'amorcer le débat sur une question majeure pour le futur du pays. A mon avis, ce projet devrait donner lieu à beaucoup d'échanges. C'est un moment fort qui devrait permettre de repositionner le débat à un niveau stratégique, parce que, comme l'a affirmé M. MOULINE, le processus de régionalisation augure d'une reconfiguration de l'ensemble de l'édifice étatique et va au-delà de la recomposition du rôle de la région et des acteurs territoriaux.

Les régions, telles qu'elles sont présentées dans le projet de réforme proposée par la Commission, ont été pensées à travers un certain nombre de critères, assez pertinents, par ailleurs, car émanant des recherches et travaux académiques menés dans ce domaine depuis une dizaine d'année, notamment ceux inscrits dans le cadre du Schéma National d'Aménagement du Territoire. Ces recherches ont eu un impact incontestable et ont permis d'amorcer le débat et la réflexion sur la gestion territoriale au Maroc.

Aujourd'hui, tout le monde est d'accord sur la nécessité de mettre en œuvre une véritable stratégie de développement territorial où les acteurs et les ressources humaines des régions auront un rôle central à jouer. L'appréhension des stratégies de développement territorial par les acteurs et leur implication représentent un défi de taille. Au cours de mes investigations sur le terrain, je suis souvent confronté à la difficulté de convaincre les acteurs régionaux de développer des visions stratégiques. En effet, ces acteurs s'avèrent assez peu familiers à l'égard de ce concept, que ce soit dans le monde urbain ou dans le milieu rural. Il faut donc, d'abord renforcer les compétences en ce domaine et s'attaquer aux problèmes liés à la bonne gouvernance, sans quoi, la réforme de l'édifice ne pourra pas réussir.

S'agissant des stratégies de développement régional à mener, je souhaiterais insister sur une question fondamentale : de quelle région parle-t-on ? Ne risque-t-on pas de se lier les mains en travaillant au niveau d'une région délimitée administrativement ?

Il est certain que, sur le terrain, il faudra élaborer des projets qui ne sont pas forcément calqués sur une carte administrative. C'est le cas par exemple des projets structurants menés par l'Etat (Tanger Med, Aménagement du Bouregreg). Ceci démontre que le territoire se définit par rapport au projet lui-même et dépend de la volonté des acteurs de travailler en commun pour sa réalisation. A partir de cela, il paraît primordial que les stratégies de tous les acteurs convergent vers une même vision stratégique. Bien sûr, il ne s'agit pas d'élaborer une stratégie donnée, de manière abstraite, puis de la transposer sur un espace donné. Il s'agit dans un premier temps de partir du bas, du niveau communal par exemple, et de remonter vers les niveaux supérieurs, et dans un deuxième temps d'opérer des « allers-retours » pour assurer la cohérence entre les stratégies nationales et les attentes des territoires.

S'agissant de l'approche participative, la question principale est de savoir comment faire participer les acteurs à une stratégie de développement ? A ce propos, je souhaite citer l'expérience de la coopération entre la Direction Générale des Collectivités Locales, l'Agence de Développement Social et quelques Conseils Provinciaux de Développement Humain, qui sont en train d'élaborer des diagnostics communaux selon une démarche participative. En suivant cet exercice, on se rend compte qu'il y a un manque palpable de cohérence des visions entre les acteurs locaux et le niveau central. Cela nous amène au problème de la cohérence globale des stratégies de développement qui constitue, en quelque sorte, le pré-requis à la cohérence régionale ou locale, qui s'avère primordiale pour que les territoires se définissent eux-mêmes et se dotent de véritables projets de développement.

S'agissant de la problématique du découpage, je pense qu'il n'y aura jamais un découpage idoine. Il y aura toujours des avis contestant le découpage proposé par le projet de régionalisation. Par exemple, certains contesteront les nouvelles frontières de la région Fès-Meknès en évoquant le fait que, dans cette nouvelle configuration, Meknès sera amputé du Tafilelt alors qu'il existe des liens historiques entre eux. De même pour la région oasienne qui paraît d'une taille énorme, ce qui pourrait rendre difficile sa gestion au regard des moyens disponibles.

Par rapport à la dimension culturelle des régions, elle me paraît être essentielle et je pense que le rapport en tient compte en partie à travers le concept de « zones homogènes ». Cependant, il me semble que la prise en compte de la composante culturelle ne pourra pas se faire de manière pertinente au niveau d'une région car il s'agit d'un échelon surdimensionné par rapport à cette question. Elle pourrait se faire d'avantage au niveau de l'intercommunalité afin de pouvoir faire émerger des projets pertinents de développement.

Pour conclure, je souhaite réaffirmer que le développement ne se fera pas partout de la même manière. Cela dépendra de la capacité des acteurs à se mobiliser et à travailler ensemble et de la capacité de l'Etat à les accompagner. En définitive, les régions sont maîtresses de leur destin, et seront ce qu'elles voudront bien être.

De la régionalisation au droit de l'autonomie des régions

par M. Mimoun CHARQUI,
Analyste juridique et politique

Permettez-moi, de prime abord, de remercier l'IRES, d'une part, pour l'organisation de la présente rencontre et, d'autre part, pour m'avoir invité à y participer.

Le chercheur en sciences sociales, ainsi que les think tanks, se doivent d'être à l'écoute des évolutions sociales, des maux de la société, des revendications voire des sentiments des populations et groupes sociaux afin d'anticiper sur les difficultés potentielles à venir. Cette démarche préventive est à même d'assurer la paix sociale pour autant que les conclusions et recommandations soient écoutées par les détenteurs du pouvoir politique et que des réajustements sous forme de décisions politiques assurent l'équilibre entre les forces sociales en présence et, par là même, la mise entre parenthèse des contradictions. Le Maroc est aujourd'hui dans une phase charnière de son évolution, compte tenu de ce qui se passe dans la plupart des pays du sud de la méditerranée, voire dans la rue marocaine avec le mouvement du 20 février 2011.

En plusieurs occasions, feu Sa Majesté le Roi Hassan II a exprimé son intérêt pour le modèle des Landers allemands, c'est-à-dire pour une forme d'autonomie des régions. Beaucoup de temps a été perdu depuis, puisqu'aujourd'hui encore des forces de résistance traînent quant à reconnaître l'intérêt du Maroc à consacrer le droit à l'autonomie des régions. Certes les modèles de régionalisation sont pluriels, mais toujours est-il que les modèles que le Maroc a connus jusqu'ici, y compris le dernier en date de la Commission consultative de la régionalisation, sont en deçà des modèles ayant libre cours dans les nations démocratiques développées. Le Maroc des régions autonomes n'est pas une nouveauté, au Maroc, quand on se réfère à ce que fut l'Empire chérifien marocain d'avant les protectorats.

La question centrale est de savoir quelles sont les raisons qui militent en faveur du droit à l'autonomie des régions ? Ces raisons sont plurielles, mais les principales sont les suivantes :

- L'histoire, tout d'abord, où l'on retrouve la cohabitation entre l'autonomie voire l'indépendance politique et administrative des tribus et le pouvoir central symbole de l'unité du pays ;

- Le sentiment des populations et les revendications de la société civile quant à l'autonomie des régions ;
- L'intérêt de l'autonomie des régions, qui au regard des résultats réalisés ailleurs, démontre que c'est la solution idoine pour responsabiliser les populations locales, créer une émulation entre les régions, permettre le décollage des régions et leur développement ;
- La consécration de la démocratie réelle et effective ;
- La préservation de l'intégrité territoriale ;
- L'Etat centralisé a montré ses limites, car les différentes régions du pays ne sont pas au même niveau de croissance économique et de développement. Bien des régions ont été tout simplement délaissées depuis l'indépendance politique du pays et jugées à un passé récent (comme c'est le cas, par exemple pour la région du Rif) en dépit de leurs potentialités ;
- L'autonomie est le seul système à même de responsabiliser les populations concernées, de réaliser les principes de la démocratie économique, sociale et participative et d'assurer la libre détermination des populations concernées.

Or, la question de la régionalisation dite « avancée », ou du moins la proposition faite par la Commission, loin de conforter la vision d'un Maroc apaisé, engagé réellement vers le progrès, la démocratie, l'égalité, le développement et la paix sociale pose un sérieux problème et, aujourd'hui davantage qu'hier, devrait être revue sous l'angle du droit à l'autonomie des régions.

1. Les limites de la proposition de régionalisation dite « avancée »

Les honorables membres de la Commission auront fait un travail non négligeable qui cependant pêche, d'une part, de ne pas tenir compte de ce qui est réclamé fortement ainsi que de certaines lignes directrices majeures parmi lesquelles l'égalité entre les marocains, la préservation de l'intégrité territoriale et les standards universels en matière de démocratie puis, d'autre part, faute d'audace suffisante.

Ainsi, en ce qui concerne l'égalité entre les marocains, la régionalisation « avancée » est très en deçà par rapport à ce qui figure dans le modèle d'autonomie pour le Sahara marocain. De surcroît, alors que l'initiative d'autonomie pour les provinces du sud est somme toute assez simple, claire et en adéquation avec les meilleures pratiques démocratiques, la proposition de régionalisation avancée s'efforce d'aller dans le détail d'un modèle qui rappelle la régionalisation des communes. Pour faire court, la région serait une méga commune, avec un droit de regard du Wali pour les projets d'investissements.

Nous sommes bien loin de ce qui est préconisé avec l'initiative pour l'autonomie au Sahara. Or, si les marocains sont égaux devant la loi, il ne peut être sérieusement envisagé une régionalisation à deux vitesses, l'une, sous forme d'autonomie, pour les provinces du sud et l'autre, sous forme d'une régionalisation dite « avancée » pour les populations des autres régions du Maroc. Ainsi, l'Etat serait prêt à faire confiance en accordant le droit à l'autonomie à une partie de sa population dont certains membres, à travers le Polisario, revendiquent l'indépendance, remettant ainsi en cause leur marocanité, tandis que ce même Etat ne serait-il pas prêt à faire confiance à ceux d'entre ses populations qui revendiquent leur marocanité ?

Une telle vision en sus de consacrer un principe discriminatoire entre marocains est porteuse du risque du début de la remise en cause de l'intégrité territoriale car, à mon sens, il ne peut y avoir des régimes de régionalisation différents selon les populations dans le cadre d'un Etat unitaire.

Le découpage proposé par la Commission a de sérieuses limites. Ce qu'il faut, si l'on veut respecter l'adéquation et la conformité avec les standards universels en matière de démocratie, c'est que la délimitation des frontières des régions revienne aux populations concernées elles mêmes. Le temps du découpage des régions dans les bureaux de la capitale en ne prenant pas en compte les sentiments, l'identité, la culture et les revendications des populations concernées doit être révolu.

En se focalisant sur la recherche d'un modèle maroco-marocain, la Commission a fait preuve d'ingéniosité certes, puisqu'elle invente un modèle nouveau inédit de régionalisation, qui cependant ne tient pas compte des réalités locales, ni historiques, ni actuelles. Pour « inédit » qu'il soit, le modèle préconisé par la Commission est difficilement assimilable aux bonnes pratiques démocratiques ayant fait leurs preuves, de par le monde, et encore moins à ce que l'Etat marocain lui-même a proposé pour les provinces du sud.

L'argument invoqué et évoqué c'est que le modèle d'autonomie pour les régions du Sahara serait dû à des considérations de politique internationale. La solution de l'autonomie est non seulement la réponse à un problème politique, mais aussi et surtout la réponse aux problèmes du sous développement, de l'absence de démocratie effective, de croissance économique, de responsabilisation des populations concernées...

Aujourd'hui, plus d'une année après la désignation de la Commission, de nouvelles donnes sont intervenues, dont celle du Discours du Souverain du 9 mars 2011, avec le projet de réforme de la constitution. Des réformes majeures pour lesquelles le Souverain a fixé des orientations précises.

Aujourd'hui, il est question, selon la volonté même de la plus haute autorité du pays, d'aller, notamment, vers une séparation des pouvoirs. Cette séparation des pouvoirs ne devrait pas se limiter au niveau central de l'Etat, mais devrait se traduire aussi par une séparation des pouvoirs entre l'Etat et les régions, dans le cadre, à mon avis, du droit à l'autonomie des régions.

II. Pour le droit à l'autonomie des régions

Prochainement, les « droits de la région » seront consacrés dans la future constitution et ces droits ne sauraient être dualistes selon les régions. De même qu'il n'est guère indiqué d'envisager, au niveau de la future constitution, dans un premier temps la régionalisation dite avancée, puis dans un deuxième temps, lorsque les pourparlers avec le Polisario auraient abouti, une nouvelle refonte de la constitution prévoyant l'autonomie, avec tout ce qui s'en suit.

Le sort de toute une région, voire de tout un pays ne devrait pas être pris en otage par une organisation séparatiste, au demeurant anti-démocratique. Les négociations du Maroc avec le Polisario, sous l'égide des Nations Unies, traînent en longueur. Quid dans la mesure de l'échec de ces discussions autour de la question du Sahara ? Le Maroc devrait-il rester les bras croisés ? La réponse d'un Etat souverain, conscient de l'intérêt du levier stratégique démocratique, c'est de mettre en place le principe constitutionnel du « droit à l'autonomie des régions », sur l'ensemble du territoire national. Cette attitude serait à même de renforcer la crédibilité des institutions marocaines, à l'échelle internationale ainsi qu'au niveau national.

A l'aune de la démocratie, du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de la libre et authentique autodétermination, le concept de « l'indépendance » est bien en deçà de la notion d'autonomie. Les indépendances consécutives aux décolonisations, d'une façon générale, ont été bien loin de consacrer la démocratie participative pour les populations concernées. Avec les indépendances des pays anciennement colonisés, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui a servi de base idéologico-juridique, s'est retrouvé confisqué. Si l'on raisonne en termes de démocratie effective, seule l'autonomie est à même de consacrer une réelle et authentique autodétermination. Cet argument de théorie générale du droit n'aura pas été suffisamment exploité par le Maroc, face à ses adversaires et devant la « communauté internationale ».

Les éléments figurant dans le modèle d'autonomie pour le Sahara devraient être repris pour l'ensemble du pays. La constitution devrait consacrer le droit, la possibilité pour la (ou les) région(s) qui en ressent(ent) le besoin, le pouvoir, la possibilité, la capacité de s'ériger en région(s) autonome(s), selon les procédures et formalités prévues dans la constitution elle-même.

Cette reconnaissance pour l'ensemble des populations sans distinction aucune consacrerait le principe de l'égalité entre les marocains. Le fait de reconnaître constitutionnellement un « droit à l'autonomie des régions » ne signifie pas que dans la foulée immédiate toutes les régions du Maroc vont y aller, et tout de suite... L'expérience, chez les pays tiers, montre que chaque(s) région(s), y va (vont) à son (leur) rythme(s). S'il est souhaité que les provinces marocaines du sud, dans le Sahara occidental, soient les premières à en faire l'expérience, eh bien qu'à cela ne tienne...

Entre la proclamation, la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie des régions et son effectivité sur l'ensemble du territoire national, il y a une marge. Seules les populations régionales concernées devraient être à même de pouvoir décider du sort de leur(s) région (s). Etant précisé que le statut d'une région autonome doit toujours être conforme à la constitution, outre les validations auxquelles il doit être soumis, notamment la validation du Parlement et le référendum régional.

Dans la constitution, le droit à l'autonomie des régions devrait être prévu en fixant ce que sont les compétences propres à la région autonome (compétences exclusives, compétences partagées avec l'Etat central et compétences exécutives) ainsi que les institutions et pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire régionaux, outre les grands principes dont celui de la solidarité nationale ainsi que les compétences financières et ressources régionales.

L'identité des populations régionales ne se résume pas seulement à une question de langue(s), de culture(s) et de sentiments ; c'est aussi, et surtout, une question de droits ou d'absence de droits. Or, c'est précisément cette absence de « droits », dont le droit à l'autonomie des régions, qui fait défaut et qui se retrouve réclamée.

A partir du droit à l'autonomie des régions, émerge le droit à la langue, à la culture, à l'égalité, à la démocratie, au développement, à la responsabilisation, à la participation... En reconnaissant, par voie constitutionnelle, le droit à l'autonomie des régions, le Maroc s'engagerait dans le chemin de la mise à niveau du pays, en ce qui concerne les attentes en termes de liberté, d'égalité, de démocratie... Le droit à l'autonomie des régions n'est pas une fin en soi, mais un simple moyen, un instrument pour un Maroc meilleur résolument engagé et hissé vers les pays de droit, de démocratie, d'égalité, de justice... Avec le projet de réforme de la constitution le Maroc ne devrait pas perdre de temps et miser sur l'avenir. In fine, il n'y a de véritable régionalisation « avancée » que celle qui consacre le droit à l'autonomie des régions.

Session n° 2 : Intégrité territoriale et régionalisation avancée

Potentiel économique des provinces du sud du Maroc

par M. Ahmed HAJJI

Directeur Général de l'Agence pour la promotion et le développement économique et social des provinces du sud

Je dois vous entretenir pendant quelques minutes au sujet de nos provinces du sud. L'exercice est quelque peu délicat ! Comment résumer en quelques minutes plus de la moitié du territoire national, une culture millénaire, dont s'abreuve abondamment notre identité marocaine et un potentiel économique à la mesure de la diversité des paysages, de l'immensité du territoire et de l'étendue de son littoral ?

Difficile d'opter, dans la structuration de mon propos, entre une approche territoriale et une approche par secteur. Les imbrications sont telles que je fais ici le choix de déambuler avec vous à travers le Maroc Saharien, guidé par la fascination qu'il exerce et par l'admiration à laquelle nous forcent ses habitants.

Dans ce périple, je vous promets de ne pas abuser des chiffres. Il y a une raison particulière à cela et par laquelle je conclurai mon propos.

Pour l'heure, parcourons ensemble ce territoire à la découverte de son formidable potentiel. Commençons, si vous le permettez par le nord et plus particulièrement par le chapelet oasien. Les oasis constituent certes une opportunité touristique grâce à leurs paysages, leur culture et leur mode de vie si extraordinaire et qui offrent un espace refuge pour ceux qui cherchent, le temps d'un séjour, quiétude et sérénité. C'est le lieu idoine pour un tourisme alternatif, prisé et de haut standing.

Mais pas seulement ! Nos oasis sont aussi l'écrin d'une agriculture et d'un savoir-faire séculaires autour de produits de terroirs recherchés et appréciés. Et à ce titre, ils doivent bénéficier d'une mise en valeur à la hauteur de cette rareté et du savoir faire de leurs producteurs. Il ne s'agit pas ici d'une économie sociale de subsistance, mais d'une économie sociale conquérante et performante, servie par une stratégie marketing et de communication adaptée permettant in fine de générer des ressources à la hauteur de la qualité de nos produits et du savoir-faire de nos producteurs.

De ce fait, la préservation, la valorisation et le développement des oasis sont aujourd'hui un enjeu majeur et une priorité pour les pouvoirs publics. Toutefois, cet essor escompté ne saurait se réaliser sans une approche intégrée, plaçant les oasis dans leur contexte local, dans une relation d'interdépendance et de complémentarité avec les territoires qui les entourent. C'est l'objectif assigné au Programme de Développement Territorial du Sud qui associe pouvoirs publics, agences du système onusien, société civile locale... Il déploie une démarche et des actions intégrées permettant la préservation d'une biodiversité et d'écosystèmes fragiles, la lutte contre la désertification, la redynamisation des savoir-faire locaux, la mise en valeur des cultures locales et la valorisation des produits de terroirs. Autant d'atouts qualifiant ce chapelet oasisien à jouer un rôle économique et social important et à constituer un pôle d'écotourisme et de tourisme culturel.

Continuons ce périple, cette fois-ci vers l'ouest, vers le littoral atlantique pour déboucher sur la mythique plage blanche, l'une des trois stations balnéaires prévues dans le cadre du Plan Azur. Avec celles de Bab Draa, de Chbika et le site exceptionnel de la baie de Dakhla, la côte atlantique de nos provinces du sud dispose d'un potentiel exceptionnel et offrira à terme une prestation touristique diversifiée, alliant balnéaire, tourisme culturel et tourisme oasisien. Ce potentiel se traduit également en termes d'emplois. A elles seules, les stations de Bab Draa et de Chbika généreront plus de 25.000 postes entre emplois directs et indirects. Ces emplois, nous devons les capter grâce à une politique de formation volontariste, qualifiant les jeunes de nos provinces du sud à en être les premiers bénéficiaires.

Nous avons évoqué Dakhla et son exceptionnelle baie. Mais Dakhla c'est aussi son port. Avec ceux de Laayoune, TanTan, Tarfaya et bientôt celui de Boujdour, qui comptent parmi les plus importants du Royaume, le littoral de nos provinces du sud est doté d'infrastructures portuaires à la mesure de sa richesse halieutique et de l'importance économique du secteur de la pêche. Notons au passage que ce secteur emploie plus de 40.000 personnes et dispose d'un potentiel de plus de 30.000 emplois supplémentaires que généreront les différents projets et actions programmés par les pouvoirs publics. Ces projets et ces actions ambitionnent certes une augmentation quantitative de la production mais également et surtout qualitative. En effet, grâce à la qualification, à travers les nombreux centres de formation, existants ou projetés et l'appui à l'émergence de pôles d'envergure nationale voire internationale, la contribution des provinces du sud au secteur national de la pêche doit se hisser au premier plan, non seulement par le tonnage mais également par la valeur.

Les provinces du sud doivent assurer la valorisation de leurs produits grâce à une industrie adaptée et performante. Le Programme Halieutis, à titre d'exemple, doit être recentré autour de cet objectif afin de permettre la création d'emplois, qualitativement et quantitativement à la mesure du potentiel naturel.

Les infrastructures portuaires, hautement spécialisées et bénéficiant d'aménagements adaptés à l'installation industrielle, doivent être renforcées pour devenir les pivots d'une activité économique résolument tournée vers la production de la valeur ajoutée.

Néanmoins et soucieux de ne jamais sacrifier l'humain sur l'autel de la productivité et de la performance économique, la pêche artisanale est et doit rester une activité vivante et vivace. A cet effet, un chapelet de 10 villages de pêche intégrés a été édifié le long du littoral. Bénéficiant d'infrastructures modernes, d'équipements sociaux et de zones d'habitat, ils contribueront à faire de cette activité un secteur productif à part entière et un vivier d'emplois pérennes pour les milliers de pêcheurs qui en vivent. Toutefois, un projet intégré suppose une action intégrée. Les multiples dimensions des villages de pêche (sociale, économique voire culturelle et touristique) appellent une implication de tous ; chacun selon son champ de compétence et tous en convergence pour atteindre les objectifs escomptés.

Dans son Discours du 20 août 2010, Sa Majesté Le Roi nous enjoint de rompre définitivement avec l'idée, exogène, opposant un Maroc utile à un Maroc inutile. Cette injonction nous oblige. Et à toutes les échelles du territoire. Si j'ai abordé en premier lieu les lisières (nord et atlantique) du Maroc Saharien, c'est qu'à tout seigneur tout honneur. le Désert. Pas si désert que cela et encore moins lorsqu'on l'aborde sous le prisme du potentiel économique.

On ne pourrait évoquer le désert sans penser à sa chaleur et à son soleil implacable. Implacable oui mais pourvoyeur d'énergie. Trois installations de premier ordre à Tarfaya, Fom El Oued et Boujdour doteront la région d'équipements solaires permettant l'autosuffisance et l'alimentation en énergie des stations de dessalement d'eau de mer. Une énergie propre et renouvelable qui s'ajoute aux projets du plan éolien, au service du progrès et du développement.

Mais dans ce domaine, nous ne devons pas limiter nos ambitions à la simple production pour la consommation locale, même si celle-ci est importante. Les provinces du sud disposent d'un gisement solaire et éolien important autour duquel peuvent se développer, non seulement une industrie de l'énergie, mais également une activité de tertiaire supérieur dans les domaines de l'ingénierie et de la recherche et développement en matière de technologies nouvelles et d'amélioration des performances. C'est un vivier d'emplois non négligeable pour nos ingénieurs et nos techniciens supérieurs.

Et l'on ne pourrait parachever l'évocation du Désert sans évoquer l'un de ses emblèmes. Le dromadaire. Dans ce domaine, nos experts sont recherchés à travers le monde. Nous avons l'espace et les pâturages (ceux de Tirss, du Draa...), nous avons l'expertise et le savoir-faire ancestral. Et nous avons le dromadaire ! Tous les ingrédients d'une filière cameline performante et florissante. Un programme a été élaboré et est en cours de mise en œuvre. Il permettra d'améliorer qualitativement et quantitativement un cheptel déjà estimé à plus de 200.000 têtes et de valoriser les innombrables produits dérivés. Mais soyons ambitieux, y compris dans ce domaine. La filière cameline doit trouver des ramifications agricoles, industrielles, touristiques et culturelles, toujours avec ce souci de créer de la valeur ajoutée au bénéfice des habitants de nos provinces sahariennes.

Evoquer l'élevage c'est évoquer l'agriculture. Les serres d'Aousserd, les fermes de tomate cerise de Dakhla sont là pour témoigner que, non seulement c'est possible, mais avec de hauts niveaux de productivité et de qualité. Ainsi, l'agriculture peut et doit recevoir une impulsion forte et déterminée, tenant compte des spécificités naturelles, climatiques et culturelles du Maroc Saharien et de la nécessité d'une gestion rationnelle des ressources hydriques. Car s'il y a une ressource rare et stratégique pour le XXI^e siècle, c'est bien l'eau. Nos choix doivent donc être raisonnés. Nous pouvons dire avec fierté qu'aujourd'hui chaque citoyen de nos provinces du sud y a accès. De nombreux ouvrages, divers par leurs tailles et par leurs natures ont été réalisés. Qu'il s'agisse d'ouvrages permettant d'alimenter des nappes phréatiques, tel que celui du canal reliant la retenue de l'Oued Saguia El Hamra à la nappe de Fom El Oued, de nombreux barrages collinaires tels que ceux dans l'Anti-Atlas, à Assa-Zag, à Es-smara, à Aousserd... ou des stations de dessalement, les pouvoirs publics ont consenti et consentent dans ce domaine des efforts considérables afin de garantir l'équité et la pérennité d'accès à cette ressource. Et je voudrais ici ré-insister sur le fait qu'une pluviométrie aussi faible et des nappes phréatiques fossiles ne peuvent souffrir d'une gestion à court terme où des intérêts particuliers hypothèquent le droit des générations futures à la vie.

Les ambitions légitimes que nous pouvons avoir, au regard de ce formidable potentiel, pour nos provinces du sud doivent être servies par des villes attractives en mesure d'offrir le cadre de vie prompt à fidéliser une ressource humaine qualifiée et de haut niveau. A cet effet, les projets engagés ou prévus dans les plans de développement urbain doivent bénéficier de toute l'attention, avec une vigilance particulière quant à leur pertinence au regard des choix stratégiques de développement, leur synergie et leur mise en cohérence.

Plus que la compétitivité, c'est la complémentarité des territoires qu'il faudra rechercher et promouvoir, dans le cadre d'un espace régional intégré, capable, par la diversité de ses richesses et l'excellence de ses services, de capter l'investissement nécessaire à son développement.

Cette intégration et cette complémentarité ne peuvent se construire à travers des politiques sectorielles segmentées. Elle ne peut être que le fruit d'une stratégie intégrée visant équitablement le développement économique et social de nos provinces du sud et j'ai le plaisir de vous annoncer que l'Agence du Sud diligente, pour le compte des pouvoirs publics, une mission à cet effet.

Si, comme je l'ai annoncé au début de mon propos, je n'ai pas souhaité m'attarder sur des chiffres, c'est que nous escomptons de cette mission, non seulement de dresser un état des lieux objectif des potentialités et des contraintes de développement de nos provinces du sud mais d'élaborer une vision stratégique, traduite en plan d'action concret, réaliste et réalisable, constituant la feuille de route des pouvoirs publics pour un Cap 2020.

Cette stratégie et le plan d'action qui en découle seront déclinés sur les territoires et consolidés dans des plans régionaux de développement. Ils serviront de support contractuel pour une action convergente des pouvoirs publics locaux et nationaux.

Dans son Discours du 9 mars 2011, Sa Majesté le Roi que Dieu l'assiste, a situé la région au cœur de l'organisation territoriale de notre pays. Il l'a érigée en acteur majeur et central du développement économique et social. L'élargissement de ses compétences et de ses moyens sera inscrit dans notre Constitution. Cette régionalisation avancée, dont les régions sahariennes seront à la tête, appelle l'Etat à s'inscrire dans une logique d'action de plus en plus tournée vers le partenariat avec les régions et leur accompagnement dans leur rôle et leurs missions. Nous jetons ici les bases d'une nouvelle conception de ce partenariat.

Regard extérieur sur le projet marocain d'autonomie des régions du Sahara

par Mme Khadija MOHSEN FINAN

Maître de conférences à Paris VIII et Chercheur à l'Institut Maghreb Europe de Paris VIII

Je remercie l'IRES de m'avoir invitée. Vous imaginez bien que ma communication se situe à un autre niveau par rapport aux communications précédentes parce que je ne connais pas en détail le processus de la régionalisation avancée au Maroc même si j'en saisis les grands axes. J'essaierai de porter un regard extérieur de la part de quelqu'un qui a travaillé sur l'aspect géopolitique du conflit du Sahara. J'aimerais revenir sur trois points qui me paraissent importants : l'issue du conflit du Sahara, la redéfinition du lien social et une réflexion sur les perspectives du vivre ensemble que peut offrir cette autonomie.

C'est vrai que le projet d'autonomie du Sahara permet de sortir du conflit. Je ne le dis pas parce que je suis ici au Maroc. En effet, quand j'ai conclu mon livre « Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional » en 1997, j'ai fini ce livre en affirmant que l'autonomie était la seule manière de sortir du conflit alors que le Maroc négociait encore l'auto-détermination à Houston. C'est vrai que le conflit est, depuis quelques années, bloqué. On constate effectivement une absence de dynamique depuis quelques temps. Aujourd'hui, le schéma de sortie de crise proposé par chacune des parties : autonomie pour le Maroc, autodétermination pour la partie adverse, implique la légitimation d'une partie et la dé-légitimation de l'autre partie. C'est une des clés de blocage de la situation. Or, à mon avis, si le projet d'autonomie veut se concevoir comme un moyen de sortie de crise, il doit se concevoir comme un compromis entre les deux parties. Pour qu'il y ait un compromis, il faut effectivement que chacun des protagonistes gagne partiellement et perde partiellement. Et même s'il ne perd pas, il faut simuler une perte comme disent les stratèges en sciences politiques.

Le Maroc présente l'autonomie du Sahara comme un axe de la politique de régionalisation globale du pays et part du principe que le schéma de transfert des pouvoirs va être dessiné par Rabat. De mon point de vue, il me semble que cette manière de présenter le projet d'autonomie pourrait laisser entendre que celui-ci n'est pas le résultat d'un cheminement intellectuel et politique qui conduit à résoudre le problème du Sahara. Cette approche pourrait générer chez certaines franges séparatistes le sentiment de ne pas être concerné. Par exemple, je pose des questions très simples, puisqu'il s'agit de transfert de pouvoirs, à qui va-t-on transférer les pouvoirs ? S'agissant de l'assemblée qui est appelée à être élue, qui va élire qui ? Ça nous renvoie bien sûr à un problème de représentativité qui est lié à quelque chose qui a été évoqué ce matin, à savoir, la définition des élites locales ou en tout cas l'identification de ces élites.

Dans ce sens, je pense que la démocratisation du Maroc opérée depuis les années 1990 a complexifié les choses. Depuis 1975 jusqu'aux années 1990, les élites étaient identifiées et désignées essentiellement parmi les « teknas », traditionnellement très attachés au pouvoir central, comme l'attestent de nombreuses études menées dans ce domaine. En effet, les pouvoirs publics marocains ont développé ce genre de lien et se sont appuyés sur ces élites, composées de notables locaux, pour administrer le territoire et ce, en les associant aux activités économiques les plus développées tels que le bâtiment, la pêche... Ces élites lui servaient à la fois d'appui et de vitrine pour montrer que l'intégration et la réussite dans le système politique marocain étaient possibles. Quand on examine la situation aujourd'hui, il me semble que le nouveau rapport qui existe entre gouvernants et gouvernés et qui va dans le sens de l'ouverture et de la démocratisation a distendu ces liens, clientélistes par le passé.

L'ouverture du système politique a profité aux populations des zones sahariennes. Lorsqu'on enquête auprès de ces populations, on constate qu'ils ont profité de l'élargissement des espaces d'expression à travers les journaux et la télévision et du dynamisme et de l'effervescence démocratique du Maroc. Dans ce sens, je pense que ce qui a profité à ces populations en matière d'ouverture du système politique les a aussi rendus plus exigeantes en matière de participation politique. Les jeunes générations ont été imprégnées par les changements observés au Maroc, d'où l'émergence d'une société civile qui s'exprime et revendique non pas en termes d'indépendance mais en termes de droits de l'Homme. Je pense que l'ouverture des années 90, a conduit, du moins les jeunes générations, à redéfinir leur identité tout en essayant de se positionner politiquement dans la perspective d'une sortie du conflit et de la mise en place de l'autonomie.

C'est vrai que certains acteurs mettent la barre très haut et parlent d'indépendance. Quand on examine cette prise de position de plus près, il s'avère qu'elle varie selon les interlocuteurs de ces acteurs. En effet, quand on les rencontre en Espagne ou ici ou quand il s'agit de moi, il s'agit beaucoup plus d'autonomie que d'indépendance et il est vrai que s'adressant aux Marocains, ils parlent davantage d'indépendance. Est-ce une manière de mettre la barre haut ? Je ne sais pas.

Nous sommes devant des identités recomposées essentiellement nées pendant le conflit. Ce n'est pas le fruit d'un déplacement des populations, mais il s'agit de la création de nouvelles identités, d'appartenances nouvelles et d'un nouveau regard sur soi. Ces nouvelles identités sont nées à la faveur de l'ouverture opérée au Maroc. C'est en prenant compte de tout cela qu'on pourra avoir une idée de la composition de l'assemblée qui va être élue et de ces électeurs. En effet, une assemblée doit être représentative de ces populations et elle doit être légitime, c'est-à-dire qu'il faut qu'elle soit reconnue par la population locale, et il faut qu'elle ait la confiance du pouvoir central qui va lui transférer des pouvoirs et des compétences en matière de gestion des ressources et des hommes pour rendre la justice ou pour définir les programmes scolaires.

Tous les aspects précédemment évoqués devront être pris en considération, car cela renvoie malgré tout à la spécificité de la région qui renvoie à l'identité sahraouie. Cet aspect ethnique est à mon avis incontournable. Car au final il faut bien se rendre à l'évidence, le Maroc est en train d'octroyer à cette région une autonomie large sur la base d'une reconnaissance ethnique. C'est ce groupe qui va se retrouver au sein de l'assemblée et qui va dialoguer avec Rabat. Il ne faut pas écarter d'un revers de manche le fait qu'une autonomie fondée sur une spécificité ethnique puisse s'avérer difficile à gérer pour le pouvoir central. La reconnaissance d'une entité régionale sur des bases ethniques peut à terme affaiblir la conception citoyenne de la nation au profit des identités ethniques.

En l'occurrence, cette autonomie qui s'avère être probablement la seule solution pour régler le conflit, implique pour le Maroc une transformation relative mais réelle de son assise territoriale et a des effets aussi sur son régime interne au point d'en affecter probablement son identité politique. La nouvelle architecture institutionnelle aura certainement des effets sur l'équilibre des pouvoirs au sein d'une monarchie dont l'une des fonctions est d'être garante et gardienne de l'unité nationale.

Régionalisation avancée et intégrité territoriale au Maroc

par M. Abderrahim El MASLOUHI
Professeur à l'Université Mohammed V-Agdal

La « gouvernance multi-niveaux » est, on le sait, un produit de la globalisation qui a imposé à l'Etat de se recomposer et de se reconfigurer y compris au niveau de sa constitution territoriale. Il y a là un double processus :

- *Du haut* : à travers l'internationalisation des politiques publiques qui a pratiquement vidé l'Etat de ses fonctions régaliennes. Les politiques sociales et économiques sont élaborées et conduites en fonction de référentiels et d'outils opératoires élaborés d'ailleurs par les agences internationales de développement et les bailleurs de fonds étrangers.
- *Du bas* : cette gouvernance multi-niveaux, conjuguée au regain d'intérêt pour le territoire et les identités locales, est en train de grignoter sur le pouvoir régalien de l'Etat. On est là en présence de logiques d'autonomie territoriale, de subsidiarité et de décentralisation avancée.

Autant dire qu'avec la privatisation et la gouvernance multi-niveaux, l'Etat de nos jours est en passe de devenir une « coquille vide ». Ceci nous ramène au dogme néolibéral de l'Etat minimaliste, dogme qui condamne ce dernier à se replier sur ses fonctions de régulation et de contrôle stratégique. Considérée en termes de politique territoriale, cette conception a l'inconvénient de confiner le territoire dans sa seule dimension instrumentale en tant que simple espace de développement et de création des richesses. Or, il y a impérativement une dimension « lien national » à la base de tout territoire étatique et qui se décline notamment en termes d'articulation local/national. A titre d'exemple, au Canada, la question du développement économique ne se pose pas avec acuité (dimension instrumentale), et pourtant on constate l'existence de fortes tentations indépendantistes (lien national). Autrement dit, il ne s'agit pas uniquement de créer des richesses, mais également du lien national.

Il faudrait, à ce titre, savoir gré aux travaux de la Commission consultative de la régionalisation pour avoir introduit le suffrage universel en tant que mode de désignation des élites régionales. Cela va permettre aux citoyens d'investir l'espace régional en tant qu'espace de citoyenneté. Le rapport de la Commission a également le mérite de consacrer d'autres mécanismes, notamment celui relatif au principe de subsidiarité, qui figure par ailleurs clairement dans l'article 17 de l'Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie des provinces sahariennes. Il existe, à l'évidence, d'autres mécanismes, dont celui de suppléance.

Ainsi, le principe de subsidiarité est appelé à être tempéré par deux autres principes. Le principe de suppléance selon lequel l'État a la possibilité de remédier à certains déficits comme la faible capacité d'une collectivité territoriale à mener des chantiers structurants tels que la construction d'une autoroute ou l'aménagement d'un site portuaire qui dépassent techniquement et financièrement les possibilités de la région ou d'une province. Dans ce sens, la critique adressée quant à l'existence d'une certaine dualité institutionnelle au niveau de la configuration régionale projetée par la Commission semble sans fondement. Même dans les États fédéraux ou les pays à régionalisation avancée (Espagne, Italie...), l'État garde un certain nombre de prérogatives et un droit de regard sur le fonctionnement des territoires. Autant que la dualité institutionnelle n'est pas un vain dédoublement, mais bien une exigence fonctionnelle qu'il conviendrait de préserver.

Le second principe qui mérite d'être souligné est celui de péréquation interrégionale qui renvoie à l'ensemble des mécanismes de solidarité, d'équité et d'égalité des chances afin de réduire l'amplification des disparités spatiales entre les territoires. Le rapport de la Commission a proposé, à ce niveau, deux instruments financiers de péréquation : le fonds public de solidarité interrégionale et le fonds de mise à niveau sociale des régions qui souffrent de déficits en termes d'infrastructures et d'équipements socioéconomiques.

S'agissant des territoires sahariens, le Maroc a mené depuis les trente dernières années, une politique de discrimination positive en faveur des provinces sahariennes. La question se pose pourtant de savoir pourquoi cette persistance des mobilisations protestataires dans les provinces sud du Royaume ? On notera, avant de répondre à cette question, que l'initiative marocaine pour un statut d'autonomie des provinces sahariennes représente une voie viable en ce sens qu'elle s'inscrit dans une logique de régionalisation politique et ce, à l'opposé de la configuration institutionnelle proposée par la Commission qui relève plutôt de la régionalisation administrative. La régionalisation proposée par la Commission n'a rien d'avancée par rapport aux expériences régionales pilotes ; elle s'est accommodée du modèle français de régionalisation auquel elle a emprunté certains aspects essentiels, à l'écart des modèles réellement « avancés » (espagnol et italien notamment).

S'agissant du plan marocain d'autonomie pour le Sahara, le caractère politique de la régionalisation ressort de la nature des organes de la « Région autonome du Sahara » : Parlement régional, pouvoir exécutif élu (l'initiative marocaine parle de chef du gouvernement régional), un système judiciaire autonome. Le caractère politique de l'initiative marocaine ressort également de la nature des compétences dévolues à la région (point 12 de l'initiative). L'Etat gardera évidemment ses compétences régaliennes en matière de politique étrangère, de défense et bien d'autres domaines.

Pour rebondir sur la question posée plus haut, celle de savoir pourquoi persistent toujours des mobilisations protestataires au Sahara, la thèse à développer consiste à soutenir qu'il ne s'agit pas d'un problème d'intégration nationale, mais plutôt d'un problème de corporatisme territorial, c'est-à-dire des questions relevant davantage de la représentation des intérêts socioéconomiques du territoire et des mécanismes d'allocation et de redistribution des ressources de façon à satisfaire les demandes sociales des populations locales.

Il ne s'agit pas d'un problème d'intégration nationale, parce que nous disposons d'indicateurs avérés et empiriques qui déclinent l'hypothèse d'un relâchement du lien national entre les provinces sahariennes et l'ensemble du royaume. En effet, nous disposons à ce titre d'un indicateur dégagé par l'étude empirique du sociologue Mohamed Cherkaoui, à savoir la croissance tendancielle des mariages mixtes entre les Marocains du nord et ceux sud de 1960 à nos jours. Ce constat s'est dégagé de l'analyse de près de 30.000 cas de mariage mixtes. D'autres indicateurs peuvent être évoqués tels que :

- le volume croissant des investissements réalisés par les hommes d'affaires et les entrepreneurs sahraouis dans d'autres régions du Royaume que la Sahara,
- la forte présence des cadres sahraouis, dans l'administration centrale, l'université marocaine et les organisations politiques et associatives nationales,
- les taux de participation aux élections nationales et locales qui dépassent toujours la moyenne nationale.

Une typologie des enjeux et des objets des mobilisations protestataires dans les provinces du Sahara donne à constater qu'il s'agit généralement de trois types de revendications qui s'enchevêtrent parfois, mais restent tout de même assez distincts du point de vue de leurs objets respectifs :

- le premier enjeu est relatif aux demandes sociales articulées en termes de politiques publiques : emploi, logement, accès aux biens économiques, défense d'intérêts professionnel comme l'attestent, par exemple, les mouvements de protestations survenus en avril et en janvier 2005 dans la ville de Dakhla et qui portent sur les licences de pêche ;
- le second enjeu est relatif aux revendications identitaires et à la reconnaissance du particularisme ethnoculturel des populations sahariennes (sauvegarde du patrimoine culturel hassani notamment) ;
- le troisième enjeu se rapporte au séparatisme.

L'observation empirique du terrain permet de constater que les deux derniers types de revendications, identitaire et séparatiste, sont le fait de minorités actives. Il s'agit essentiellement des membres de la société civile qui ont parfois des connexions avec des organisations humanitaires ou avec l'Algérie et même avec le Polisario. Par contre, le type de revendication prédominant se rapporte aux demandes à caractère social ou économique. Ceci s'observe, par exemple, de manière explicite à travers l'objet des pétitions ou des « banderoles » brandies par la jeunesse locale.

Une des issues à préconiser, sur ce plan, est d'institutionnaliser le corporatisme territorial par la création d'organes de médiation territoriale des intérêts comme cela est le cas opéré par certaines expériences pilotes en Europe et ailleurs. Au Maroc, il existe déjà des ébauches d'institutionnalisation du corporatisme territorial. Le CORCAS (Conseil royal consultatif des affaires sahariennes), en est un bon exemple, d'autant plus que cet organe a pour mission de représenter les intérêts locaux à caractère socioéconomique, de promouvoir l'identité sahraouie et d'accompagner l'effort diplomatique pour défendre la thèse de la marocanité du Sahara. Ceci revient à créer du lien national entre les populations locales et le pouvoir central, entre le local et le national.

Autant dire que la mobilisation protestataire à caractère socioéconomique n'est pas du tout synonyme de relâchement de lien national entre les populations du Sahara et le reste du Royaume. Car, lorsque un jeune sahraoui demande une prise en charge de ses doléances et demandes personnelles (emploi, équipements socioéconomiques...), cela induit implicitement une sorte de reconnaissance de la légitimité du gouvernement à qui il s'adresse et, par la force des choses, de sa condition citoyenne, c'est-à-dire de sa marocanité.

En guise de conclusion, force est de rappeler que la configuration institutionnelle et territoriale proposée par le Maroc dans le cadre de l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie des provinces sahariennes constitue une offre crédible. Elle risquera néanmoins de ne pas être capitalisée comme carte majeure dans les mains des négociateurs marocains si le Royaume n'intègre pas les composantes endogènes du Sahara, la société civile militante et intellectuelle notamment, celle qui n'a pas nécessairement de connexions ni d'affinités avec le séparatisme promu depuis Alger et Tindouf.

Session n° 3 : Projet identitaire du Maroc des Régions

Les dimensions culturelles du projet de la régionalisation

par M. Ahmed BOUKKOUS
Recteur de l'Institut Royal de la Culture Amazighe

1. Entrée en matière

En partant du fait que le rapport de la Commission consultative de la régionalisation est un corpus qui se prête naturellement à une analyse discursive, le propos de mon intervention est de discuter la teneur du projet présenté par la Commission, notamment tout ce qui concerne la prise en compte de la dimension culturelle dans l'identité régionale et territoriale.

Je m'associe aux collègues qui ont considéré que le rapport comporte un certain nombre de points forts qui dénotent une technicité certaine et beaucoup de sérieux et de professionnalisme. Je retiendrai, tout d'abord, les fondements qui structurent le rapport. Le projet de régionalisation proposé par la Commission repose essentiellement sur des considérations politiques en termes de démocratisation de la gouvernance au niveau central et territorial. Il repose également sur les impératifs économiques en termes de développement intégré et sur l'équilibre à instaurer en matière de régulation des rapports entre l'Etat et les régions. Je retiens, enfin, que sur la base de ces considérations générales, il a été proposé un découpage régional qui se distingue des découpages antérieurs. Ce découpage, qui obéit à certaines considérations, est discuté ici et là à juste raison.

2. Fondements du projet de régionalisation avancée

Les fondements qui ont été retenus dans l'élaboration de ce travail sont des fondements, certes pertinents quant à la configuration et à la gestion territoriale, mais ce sont des fondements insuffisants pour rendre compte de la réalité sociale, culturelle et patrimoniale du pays.

Je voudrais discuter la vision qui fonde ce rapport en partant des prémices suivantes. D'abord, à mon sens, il n'y a point de démocratie territoriale sans prise en compte de l'identité historique et patrimoniale des territoires. J'entends par patrimoine à la fois le patrimoine matériel et immatériel. Il ne peut y avoir de développement territorial sans l'intégration de la dimension culturelle des régions. De même, il ne peut y avoir de projet de développement sans la prise en compte des facteurs du développement humain. Enfin, on ne peut prétendre faire du développement humain sans la prise en charge de la dimension symbolique de l'Homme car l'Homme, faut-il le rappeler, est une entité multidimensionnelle qu'il faut capturer dans sa globalité.

Or, le projet proposé par la Commission occulte les aspects culturels de la régionalisation et les appréhende sous une forme peu appropriée. Pour illustrer ce constat, je citerai ce qui est avancé à la page 7, *alinéa m* : « *Le modèle de régionalisation avancée ne résulte pas d'un quelconque accommodement avec des particularismes ethniques culturels ou confessionnelles plus ou moins exacerbés* ». L'on se demandera, à juste titre, ce que la Commission entend par « les particularismes exacerbés ». A mon sens, on ne devrait pas établir un lien de causalité entre l'expression d'un attachement à sa culture dans ses spécificités et la volonté de promotion de la diversité culturelle, d'une part, et « l'exacerbation des particularismes », ou encore ce que certains appellent avec effroi « les dérives du communautarisme ». La Commission ne semble pas établir de distinction entre la revendication de droits linguistiques et culturels légitimes et leur promotion dans le cadre de la régionalisation, et l'expression des relents de l'ethnisme et du relativisme culturel. L'enjeu de la nécessaire distinction est la préservation et la promotion de la diversité culturelle et linguistique qui est la résultante du développement historique et anthropologique de notre pays. Telle est la conviction des promoteurs de la Convention de l'UNESCO (2005).

Le parti pris de la Commission s'explique, à mon sens, par une appréhension non appropriée de l'identité plurielle du Maroc, identité historiquement fondée sur la pluralité de ses éléments constitutifs. Il dénote également l'occultation de l'apport de l'anthropologie culturelle à la connaissance de la formation de la société marocaine. Le parti pris risque, ainsi, d'être interprété comme une prise de position idéologique qui conçoit toute spécificité culturelle et/ou linguistique comme source de danger pour l'unité nationale. Ce parti pris pourrait être expliqué par la conviction que le modèle universel idéal est le modèle de l'Etat nation à la manière jacobine. Enfin, le projet présenté est sourd aux attentes et aux demandes sociales en matière de démocratie culturelle et linguistique exprimées par la société civile, comme si l'expression de ces attentes ne pouvait être qu' « exacerbées ».

Une attention soutenue aurait dû être accordée aux travaux académiques réalisés dans les domaines de l'histoire culturelle, de la sociologie, notamment les travaux de Paul Pascon sur la « composité » de la société marocaine, de l'anthropologie culturelle, de la géographie rurale, et même de l'économie à la manière de Aziz Belal qui a mis en exergue l'impasse de l'approche développementiste et les errements de l'économisme réducteur. Ces travaux ont excellemment analysé la diversité des pratiques culturelles, leur richesse et leur centralité dans le système de valeurs des groupes et des communautés.

3. Un projet hors-contexte

A la lumière de ces prémices, je considère que le rapport de la Commission se caractérise par le réductionnisme qui le conduit à sacrifier la dimension sociale et culturelle de la régionalisation. De plus, le rapport risque d'être dépassé par la conjoncture actuelle et par les nouvelles perspectives ouvertes par les récents Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, celui du 9 mars et celui du 17 juin 2011, des discours dans lesquels le Souverain nous invite à penser, avec audace et dans de nouveaux paradigmes, le Maroc de demain. Il risque également d'être dépassé par le mouvement social qui aspire à un Maroc nouveau du fait de la dominance de la vision développementiste classique et des comportements politiques timorés. Pour s'en convaincre je renvoie aux grandes lignes du projet exposées aux pages 3 à 5, au *concept normatif* et au *principe directeur* du projet déclinés aux pages 31 et 34.

Le projet de la Commission est un projet hors contexte dans la mesure où il n'a pas assimilé le contexte politique actuel et ses tenants et aboutissants. Afin d'illustrer le référentiel politique du projet de régionalisation, je voudrais rappeler la vision et les orientations déclinées dans les Discours du Souverain relatifs à la régionalisation :

- Discours du Trône du 30 juillet 2001: « *Nous voyons dans la régionalisation aussi l'avènement d'une administration déconcentrée, de proximité, gérée par des élites régionales ; ainsi que **l'éclosion des particularismes culturels dont la diversité constitue une source d'enrichissement pour la nation Marocaine**. Nous sommes convaincu que la démocratie ne consiste pas seulement à réaliser l'égalité dans un état-nation, de droit, uni ; mais **elle requiert également un substratum culturel qui illustre le respect de la diversité des particularismes culturels régionaux** en offrant à ceux-ci un espace de nature à en assurer la continuité, la créativité et la diversité qui forgent harmonieusement l'unité nationale ».*
- Discours d'Agadir du 12 décembre 2006 : « **Chaque région recèle d'importantes potentialités et d'atouts naturels urbanistiques et culturels** ».
- Discours de Marrakech du 6 novembre 2008 : « *la réussite de la régionalisation passe par l'adoption d'un **découpage efficient propre à favoriser l'émergence de régions économiquement et géographiquement complémentaires et socialement et culturellement harmonieuses***. ».
- Discours du 3 janvier 2010 : « *La régionalisation élargie doit être la confirmation démocratique de la singularité du **Maroc, riche par la diversité de ses affluents culturels et de ses atouts spatiaux**, le tout se fondant en une identité nationale unique et singulière* »

- Discours du 9 mars 2011 le premier fondement de la réforme constitutionnelle globale est décliné comme suit : « **La consécration constitutionnelle de la pluralité de l'identité marocaine unie et riche de la diversité de ses affluents, et au cœur de laquelle figure l'amazighité, patrimoine commun de tous les Marocains, sans exclusive.** »

En conclusion, et au regard des questions évoquées ci-dessus, il y a le risque majeur que ce projet soit en porte-à-faux par rapport aux développements récents qui marquent la dynamique politique de notre pays. Pire, il y a le risque que le fondement épistémique sur lequel repose le projet, à savoir que les particularismes culturels sont dangereux pour l'unité de la nation et que, en conséquence, il convient d'en débarrasser le projet de régionalisation, soit un fondement en contradiction avec la nouvelle Constitution qui reconnaît la diversité qui caractérise la culture nationale et qui officialise la langue amazighe.

4. Pour un modèle alternatif

Pour sortir du modèle préconisé par la Commission dans le projet de régionalisation avancée, je propose les principes suivants comme leviers stratégiques pour réussir la réforme de la régionalisation au Maroc :

- la prise en compte des fondements historiques, culturels et linguistiques qui configurent l'identité nationale plurielle, des fondements déclinés dans le Rapport du cinquantenaire ; corrélativement, l'exclusion de ces fondements risque de déstructurer les régions en y créant des dysharmonies irréparables ;
- la conformité aux droits humains, dans leur universalité, leur complémentarité et leur indivisibilité, à savoir les droits civils, économiques, culturels et linguistiques. Dans ce sens, je renvoie au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention de l'UNESCO sur la promotion de la diversité culturelle, à la Déclaration de Barcelone sur les droits linguistiques et à la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels ;
- l'ancrage des choix et des orientations démocratiques dans lesquels s'inscrit le projet d'un Maroc « uni dans sa diversité » ; et
- l'intégration du développement culturel dans le développement économique et, partant, l'articulation des dimensions économique, sociale et culturelle dans un projet intégré et véritablement avancé de régionalisation.

Dans le cadre des principes précédemment évoqués, nous sommes dans un paradigme qui devrait considérablement enrichir le modèle sur lequel se base le projet de régionalisation de la Commission.

Il faudrait être conscient aussi que si ce projet était considéré comme un projet d'autonomie régionale avancée et s'il n'intégrait pas la dimension culturelle dans sa diversité et dans son ampleur alors il ne serait ni attractif, ni crédible ni viable. Il ne resterait à l'évidence que le modèle concurrent, celui de l'autonomie régionale proposé aux populations sahraouies du Sud, et qui pourrait offrir aux régions amazighophones les conditions d'épanouissement de la diversité culturelle.

La prise en compte des précédents principes vise à donner une identité culturelle aux régions dans le cadre d'un projet de régionalisation intégré sachant que les marques culturelles des régions- et là je ne parle pas de spécificités ni d'« ethnisme » - ne constituent en rien un facteur handicapant quant à l'unité de la nation, à la cohésion de la société et au développement du pays ; bien au contraire, ce sont des facteurs adjuvants et des leviers stratégiques nécessaires à la réussite du projet de régionalisation avancée. Dans cette perspective, il va de soi que le découpage proposé par la Commission ne répond pas aux exigences constitutionnelles de la préservation et de la promotion des expressions culturelles et linguistiques nationales dans leur territoire naturel, à savoir des régions ayant une personnalité culturelle historique, des régions qui gèrent, de manière démocratique, leurs ressources matérielles et symboliques dans l'unité, la cohésion et la solidarité.

Quel projet identitaire pour le Maroc des Régions ?

par M. Mohammed Othman BENJELLOUN
Chercheur principal à l'Institut Royal des Etudes Stratégiques

1. De l'identité, de l'unité et de la diversité : considérations de méthode

L'identité, la diversité et l'unité sont distinctement appréhendées par les différentes disciplines des sciences humaines et sociales :

- logique formelle et psychologie : l'identité préexiste à l'unité ;
- anthropologie et science politique : c'est le sentiment d'unité qui permet de construire une identité collective.

Les disciplines camérales, qui ont pour objet l'état de ses démembrements, auront tendance à épouser le point de vue du prince (l'unité) au détriment de celui du grand nombre (diversité et identité).

Les objectifs des Etats sont : au plan interne, une permanente recherche de l'homogénéité entre les différentes composantes de la nation et au plan externe :

- la justification des choix internes aux yeux de la communauté internationale,
- l'amélioration de l'image de marque de la nation,
- le maintien et la consolidation de son indépendance face aux prétentions souvent hégémoniques, voire impérialistes, des autres nations.

Il y a chez les Etats une hantise unitaire au détriment de la diversité intrinsèque de la nation et vis-à-vis de l'identité de ses composantes prises individuellement.

2. Principaux enseignements de la phase qualitative du Programme « Lien Social au Maroc »

Les identités collectives se nourrissent tant des contradictions propres aux sociétés en interne que des pesanteurs homogénéisantes de la mondialisation.

La mondialisation et ses mécanismes homogénéisants (économiques, culturels et informationnels) ne satisfont pas les nouveaux besoins d'identification et d'opposition, d'appartenance et de distinction.

Le caractère litigieux de certains référents de l'identité collective est source de crispations identitaires, culturelles et religieuses. L'universalisme n'est pas une spécificité marocaine, c'est une spécificité des élites marocaines.

La nation marocaine est plurielle par ses composantes et ses référents identitaires et irréductible à l'une de ses composantes. On note une diversité d'appartenance pour chaque individu, chaque groupe et chaque catégorie identitaire. Les excès des idéologies localistes et les replis communautaristes malmènent l'identité nationale et l'idée de nation.

Une politique adéquate et cohérente de l'identité suppose : la refondation du socle identitaire de la nation, la consolidation des acquis de la réforme du champ religieux, la mise en œuvre d'une politique culturelle ambitieuse, le développement d'une politique linguistique positive. Cette politique de l'identité est indispensable pour un dépassement des intransigeances et des replis identitaires

Une politique de l'identité et des relations citoyennes requiert :

- un découpage régional administratif qui prenne en charge les spécificités des contenus culturels et humains des territoires,
- des aménagements linguistiques qui valorisent la diversité marocaine à travers une reconnaissance des spécificités régionales ethniques et linguistiques des régions marocaines,
- une valorisation de l'alliance et le métissage identitaire et culturel.

3. Quel projet identitaire pour le Maroc des régions ?

La vision du Souverain est porteuse des prémices d'un grand projet à travers la prise en charge de la diversité culturelle et linguistique, la réforme du champ religieux par le désamorçage des tensions liées à l'intégrisme, le rééquilibrage des rapports hommes/femmes et au sein de la famille (Mudawana), la prise en charge du développement régional par les entités locales (régionalisation) et la maturation de l'idée démocratique et du sentiment de citoyenneté chez les Marocains (réforme constitutionnelle).

Le projet identitaire des régions est :

- prometteur. Mais comment en faire un projet fiable sans être menaçant pour l'édifice de l'Etat-Nation ?

- civique. Mais comment le sentiment d'appartenance régionale peut-il renforcer le sentiment d'appartenance à la nation ?
- démocratique. Mais comment cette démocratie locale peut-elle renforcer la confiance dans l'édifice institutionnel national dans son ensemble ?
- développeur. Mais quels mécanismes de solidarité sont à même d'en optimiser les potentialités ?

La région ne peut être un simple agrégat de communes ou de provinces ou définie par une simple proximité ou continuité territoriale. Elle ne devra pas se faire contre ses unités effectives et ses communautés de base, sans prise en considération d'un contenu culturel et sans l'adhésion commune à des imaginaires et à des systèmes de valeurs communs à un territoire. La région devra proposer une autre conception de l'identité nationale qui prenne en considération la diversité culturelle du pays.

Le projet identitaire des régions requiert un changement de paradigme par :

- la création d'un principe de territorialité identitaire par la prise en compte des contenus identitaires de chaque région,
- le changement de l'image qu'on se donne de la nation,
- le renversement du paradigme « nationaliste » : L'intégration locale comme base de l'intégration nationale
- l'élargissement à tout le territoire national de l'institutionnalisation de la pluralité culturelle et linguistique

Ceci contribuera au désamorçage des tensions identitaires, au passage d'une dimension linguistique unitaire à un statut pluriel, à la transition progressive d'une région économique vers une région territoriale fondée sur des contenus culturels et à l'édification d'un Maroc des régions, différent du Maroc d'aujourd'hui.

Synthèse des débats

Les débats engagés suite aux interventions programmées à l'ordre du jour du séminaire ont permis de mettre en relief les idées exposées ci-dessous, qui portent sur les questions des identités culturelles, de l'articulation entre la déconcentration et la décentralisation, des élites locales et de l'appropriation du chantier de la régionalisation.

Identités culturelles

- *L'aspect socioculturel du projet de la régionalisation.* La construction régionale ne pourrait se faire sans la prise en compte effective des dimensions historiques, tribales, linguistiques et culturelles des régions, qui représentent autant de facettes qui ont leur pertinence dans l'appréhension des identités régionales au Maroc.
- *Insertion du Maroc dans la mondialisation et principe de la « glocalisation ».* Si l'on ne peut pas remettre en cause l'inclusion du Maroc dans la globalisation, l'enjeu fondamental réside dans l'équilibre à trouver entre l'assimilation et l'appropriation des modes de vie et de travail imposées par la globalisation et la sauvegarde des identités et spécificités culturelles du pays.
- *Préservation du patrimoine et des savoir locaux.* Le Maroc se distingue par la richesse et les diversités de ses « savoirs tacites locaux » sur les plans artisanal, culinaire... Ces savoirs restent, cependant, marginalisés et menacés de disparition sous le rouleau compresseur de l'uniformisation des styles de vie. S'ajoute à cela le patrimoine matériel (ksour...) du Maroc qui est en situation de déperdition à cause de la faiblesse des moyens alloués à sa réhabilitation et des insuffisances constatées au niveau des schémas de sa mise en valeur.
- *La politique linguiste.* Il s'avère primordial que le Maroc évolue d'une politique publique subie à une politique positive en matière linguistique au regard des enjeux de la mondialisation et de la modernisation du système éducatif national. Ainsi, la promotion des langues étrangères a été citée comme un élément de cohésion sociale et un levier capital de changement et de modernisation (l'Inde a été donnée comme exemple). Non moins important, la sauvegarde des langues nationales, tel que l'Amazigh qui est en passe d'être constitutionalisée comme langue officielle, nécessite des efforts plus importants de la part des pouvoirs publics afin de marquer une rupture par rapport aux résultats limités obtenus jusqu'à présent (Selon l'IRCAM un rythme insuffisant est enregistré en matière de généralisation de l'enseignement de l'Amazigh, car en dix ans, 400.000 élèves au niveau des écoles primaires bénéficient de l'enseignement de l'Amazigh, soit 10% seulement du nombre total des élèves).

- *Les compétences culturelles des conseils régionaux.* La Commission a proposé de doter les conseils régionaux de compétences en matière de politique culturelle, notamment à travers la promotion de la langue locale, l'enseignement de l'histoire locale et la préservation du patrimoine matériel et immatériel. Afin de renforcer le rôle culturel que pourraient jouer les conseils régionaux, il a été rappelé qu'une recommandation émanant des travaux de la Charte Nationale d'Education et de Formation mérite d'être concrétisée et revue aujourd'hui à la lumière de la mise en œuvre du chantier de régionalisation avancée. En effet, il s'agit de la recommandation qui préconise que le tiers des programmes scolaires soit élaboré au niveau régional à la fois par la région et par l'académie régionale. Le reste des curricula, qui représente le socle commun des marocains serait élaboré au niveau central.
- *Le risque d'instrumentalisation politique du débat sur la question identitaire.* Il a été rappelé que le Maroc se distingue par le haut degré d'intégration de sa nation. Afin d'illustrer ce constat, la Commission a rappelé l'étude qu'elle a élaborée sur l'expression du lien social la plus synthétique à savoir les mariages. Il en ressort que les différentes régions du Maroc sont très liées au regard de ce paramètre. Cependant, une instrumentalisation politique de la question des identités pourrait mettre le Maroc sous le risque de voir se développer certains excès des idéologies localistes ou des replis communautaristes. D'où l'intérêt de mener un débat serein et scientifique sur la question afin d'éviter ce risque.

Articulation entre la déconcentration et la décentralisation

- *Le nécessaire parallèle entre la déconcentration et la décentralisation.* Le schéma français a été discuté pour illustrer la nécessité d'articuler la déconcentration et la décentralisation. En effet, on est parti, en France, de l'existence d'une déconcentration assez avancée avant d'aboutir à la loi de décentralisation de 1982 qui a permis un important transfert de compétences. Au Maroc, il y a un double déficit au niveau déconcentré et au niveau décentralisé, ce qui nécessite à la fois de voir l'Etat se réorganiser et la collectivité émerger. La déconcentration paraît alors fondamentale pour la réussite du projet de la régionalisation.
- *Rapports entre l'Etat et les collectivités locales.* En réaction au débat sur les déséquilibres qui existent dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, il a été rappelé l'idée selon laquelle la grande collectivité nationale est l'Etat et la collectivité locale est un démembrement de l'Etat. Selon ce point de vue, la collectivité locale est une extension de l'Etat. La question de la régionalisation revient à distinguer entre ce que peut garder l'Etat, la grande collectivité nationale, et ce qui pourrait être assigné aux autres niveaux. Il n'y aurait donc pas deux légitimités différentes. Le représentant de l'Etat émane d'une légitimité nationale et l'institution régionale est porteuse de l'intérêt régional. Théoriquement, on ne peut concevoir des rapports entre l'Etat et les collectivités locales qu'en termes d'articulation et non en termes d'opposition.

Elites locales et démocratie participative

- *Les capacités des élites et les compétences locales.* Parmi les facteurs susceptibles de limiter la réussite du chantier de la régionalisation figurent celui du manque de qualification des élites et des compétences locales. Ainsi, ont été interpellées la capacité des organisations politiques à porter les ambitions du projet de la régionalisation et la capacité de la société marocaine à produire des élites capables de prendre en charge la gestion publique. Parler de pouvoir politique sans évoquer les compétences humaines, ça serait faire perdurer les dysfonctionnements actuels. A ce propos, il a été rappelé que les régions ne disposent aujourd'hui que de près de 350 salariés soit 1% des effectifs des collectivités locales.
- *Levier de la démocratie participative pour l'émergence des élites locales.* Il a été rappelé que les potentialités locales existent et se trouvent dans les universités et les associations même aux coins les plus reculés du pays. Dès lors, il apparaît important d'imaginer des structures et des moyens pour les mettre à contribution notamment à travers le levier de la démocratie participative complémentaire à la démocratie électorale. A cet effet, il convient de faire face au problème de la méfiance à l'égard des acteurs du monde associatif et ce, en les qualifiant et en les incitant à mettre en œuvre les bonnes pratiques en matière de transparence et de gouvernance.
- *Rôle des agences pour l'appui technique aux conseils régionaux.* Les participants ont mis en relief la nécessité, d'avoir une structure qui soit sous le contrôle du conseil régional, dédiée à l'expertise du développement régional et dotée d'une attractivité sur le plan salarial pour pouvoir drainer des cadres de haut niveau. La capitalisation de l'expérience des agences de développement régional mérite, dès lors, une attention particulière.

Appropriation du projet de la régionalisation

- *Enrichissement des recommandations de la Commission consultative de la régionalisation.* Il a été rappelé que les recommandations de la Commission sont des propositions ouvertes au débat et c'est aux acteurs concernés de les approfondir, en tenant compte de la réalité marocaine. Dans ce sens, il faut prendre conscience que le projet proposé n'est pas statique et qu'il s'inscrit dans la durée car il s'agit de changement de pratiques et de cultures parfois profondément ancrées dans les mémoires.

- *Appréhension de l'utilité de la régionalisation.* Les participants ont insisté sur la nécessité d'appréhender la régionalisation à travers son caractère utile pour le développement du pays dans le sens où elle contribuera à résoudre une série de problèmes mis en reliefs lors des communications au séminaire (mise à niveau sociale...). En outre, le projet de la régionalisation a été conçu comme un prélude à une refonte des structures de l'État. Il s'agit alors d'un pari sur l'avenir et d'une construction pour laquelle il faudrait mobiliser tous les facteurs de réussite.