

# Innovation et recomposition territoriale au Maroc

## Une mise en perspective géo-historique

---

**Saïd BOUJROUF**

géographe

### Introduction

Les processus de recomposition territoriale au Maroc se caractérisent par une dynamique continue, reflet des grands changements qui ont affecté les différents secteurs du pays au cours du xx<sup>e</sup> siècle.

Le renouvellement territorial au Maroc est un processus de recomposition permanent, depuis les trames traditionnelles (qu'elles soient tribale, confessionnelle liée aux confréries ou encore « seigneuriale » *caïdale*) jusqu'aux maillages territoriaux les plus récents en communes et régions. Les différentes générations de formes et de territoires politico-administratifs nés de ces processus de recomposition furent d'abord la région coloniale, puis la province, la commune et la région postcoloniales, enfin nombre de périmètres furent distingués administrativement d'abord pour l'aménagement, puis plus récemment pour les projets de développement et la protection de l'environnement. L'édifice territorial témoigne de l'évolution des logiques, des contextes, des stratégies, des moyens et des approches vis-à-vis d'une réalité

locale, nationale et internationale changeante. Chaque renouvellement territorial engendre des nouveaux référentiels et multiplie les formes du cadrage territorial. On peut même parler d'un processus de densification et de complexification de la gestion territoriale au Maroc. L'objectif du projet colonial et postcolonial, à l'origine de toutes les réformes territoriales effectuées, était principalement la maîtrise du territoire, le contrôle des habitants et la recherche d'une articulation entre la territorialité politique et celle du développement.

Si les réformes territoriales sont généralement uniformes et globales pour tout le territoire national marocain, les changements suscités et leurs retombées sont loin d'affecter de manière uniforme les différentes parties du Maroc.

La montagne, par son étendue et la nature de son relief, forme une composante essentielle de l'espace marocain. Périphérique et marginale, elle souffre d'un enclavement qui se traduit notamment par la faiblesse des services publics et sociaux. Sa population est en croissance sensible tandis que ses ressources se dégradent. Les problèmes environnementaux s'amplifient et deviennent préoccupants. Ces situations de crise ne sont pas dues seulement aux capacités limitées de la montagne à s'adapter aux changements, mais aussi aux pesanteurs de l'histoire du fait de l'attitude parfois rebelle de sa population vis-à-vis du pouvoir central.

Comment la montagne réagit-elle aux transformations de la géographie administrative ? Des innovations peuvent-elles ou ont-elles pu faciliter son intégration, participer à la maîtrise et la gestion de ses territoires, rompre sa marginalisation, concilier les territoires politiques et ceux de développement ? Ont-elles pu réduire les disparités entre la montagne et le reste du territoire national ? Des innovations sont-elles à l'œuvre pour tenter d'articuler les différentes interventions des acteurs et harmoniser leurs territorialités ? Jusqu'à quel point a-t-on pu rompre avec la gestion territoriale traditionnelle qui repose sur la survie du groupe en introduisant une nouvelle territorialité basée sur l'efficacité, la performance et la concurrence ?

# Un siècle de maîtrise et de contrôle du territoire politique et des espaces de développement

## **Référentiels territoriaux : conflit ou complémentarité entre tradition et modernité ?**

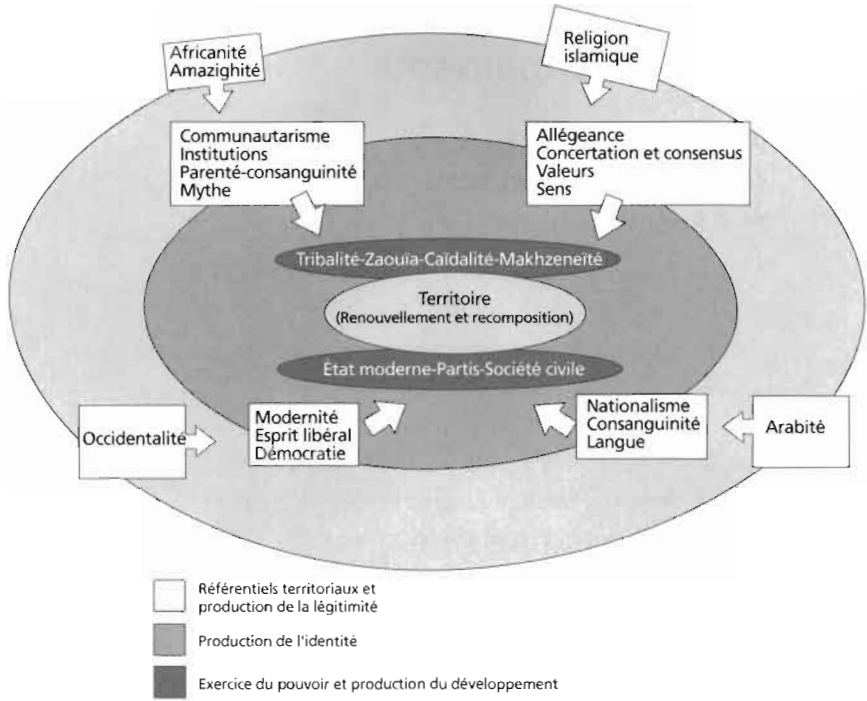
La territorialité au Maroc, principalement la territorialité publique, croise des référentiels et héritages divers provenant de l'islam, de l'arabité, de l'amazighité (berbérité), de l'africanité, de l'occidentalité... Autrement dit, elle fait le métissage entre différentes composantes de la tradition et de la modernité. Feu sa Majesté le Roi Hassan II a ainsi pu écrire que « Le Maroc ressemble à un arbre dont les racines nourricières plongent profondément dans la terre d'Afrique, et qui respire grâce à son feuillage aux vents de l'Europe. Cependant, la vie du Maroc n'est pas seulement verticale. Elle s'étend horizontalement vers l'Orient, auquel nous sommes unis par des liens culturels séculaires. Même si nous le voulions – et nous ne le voulons pas ! – il nous serait impossible de les rompre. » (HASSAN II, 1976 : 189). De ce fait, le territoire est la synthèse d'au moins, trois sphères :

- la sphère des référentiels qui conjuguent tradition et modernité ;
- la sphère de la production de l'identité ;
- la sphère de l'exercice du pouvoir et de la production du développement dans des cadres territoriaux adaptés aux deux premières sphères (fig. 1).

Si la modernité légitime un certain nombre de grands projets territoriaux, la tradition fait du Marocain, par excellence, à la fois un sujet, un croyant et un citoyen obéissant aux institutions et à la monarchie. De ce fait, la modernité fournit les moyens, les techniques, les formes, les règles et les principes de la territorialité publique, mais sa légitimité fondamentale relève de la tradition. Ce dualisme inéluctable se retrouve dans les grandes sources du droit administratif à savoir la législation, le droit coutumier, la juridiction et la jurisprudence. Ce qui génère en

Figure 1.

## Schéma simplifié des référentiels du renouvellement territorial au Maroc.



quelque sorte une « territorialité nationale impure », selon les mots de Jacques BEAUCHARD (2001 : 128) du fait qu'elle incarne une diversité de formes politiques parfois contradictoires.

En premier lieu, la législation ou la *Chariā* jadis source unique du code religieux et civil de la communauté musulmane, trouvait ses références dans le livre sacré, le Coran et la tradition du Prophète (*Sounna*). À chaque changement inattendu, on résolvait les nouveaux problèmes soit par une comparaison aux cas déjà connus, en utilisant le raisonnement par analogie (*Qyas*), soit par le recours à la jurisprudence le *Fiqh*, ou soit par la recherche d'une nouvelle solution, *Ijtihad*, tout en respectant les lois coraniques et la tradition prophétique. La communauté musulmane faisait recours cependant au consensus, *Ijmaā*, lorsqu'il s'agit d'un problème épineux, où l'on n'a pas réussi à trouver une solution

satisfaisant tout le monde. Dans ce cas, les docteurs de la loi musulmane, *Ahl Al Hal oua Al Aqd*, essayèrent de légiférer... À l'époque, la législation territoriale et (ou) administrative makhzenienne, se référant à ces bases, se produisait sous forme essentiellement de *dahir* sultanien (décret royal) ayant comme objectifs la défense du trône et les intérêts de la communauté. Ce sont ces *dahirs* qui délimitèrent les territoires, désignèrent les représentants du Sultan commandeur des croyants. À la suite des grands changements subis par le pays au cours du xx<sup>e</sup> siècle, la législation territoriale devait s'inspirer également du droit administratif moderne. Malgré une production intense de textes (lois, chartes..., cf. annexe) qui cherche à assurer une gestion territoriale moderne du pays, on n'a pas pu pour autant rompre définitivement avec un héritage territorial traditionnel.

Considéré comme la seconde source en parallèle ou complétant la *Chariâ*, la tradition ou le droit coutumier *Orf* a lui aussi connu un renouvellement notable. La gestion territoriale traditionnelle touche à des domaines variés mais limités dans l'espace : gestion tribale des eaux, des terres, des parcours... Elle faisait et fait encore appel à l'*Orf*. Celui-ci, rarement écrit, passe d'une génération à l'autre sans perdre de sa rigueur d'application. Les novations contemporaines vont créer la tradition administrative du service public dans une période donnée sans opposition avec le droit (SARROUKH, 2001 : 49).

En troisième lieu, la juridiction ou *Alqadaa* présentait de multiples formes. Il s'agissait de juridictions canoniques musulmanes et israélites qui, dans le cas des musulmans, étaient assurées par un juge, *cadî*, qui interprète la loi religieuse par délégation du Sultan en tant que commandeur des croyants. Dans les juridictions « laïques » temporelles relevant des représentants du *Makhzen*, c'est-à-dire de l'État royal, (*pachas* en ville et *caïds* dans les campagnes), leurs missions n'étaient pas seulement d'assurer l'ordre public et la paix sociale, mais aussi d'appliquer le code pénal. Parallèlement, les institutions coutumières du monde berbère pratiquées essentiellement en zone de montagne, réglèrent les différends selon ce qu'on appelle *Izref*. Se référant plus ou moins à la *Chariâ*, la coutume est appliquée par l'assemblée des notables et sages de la tribu, *Jemaâ*, soit par un compromis entre les partis, soit par un arbitrage ou, à défaut par la force.

Tableau 1.

**Les principaux renouvellements territoriaux et leurs référentiels au Maroc (partie 1).**

Époque	Nouveau concept administratif et (ou) territorial	Référentiels	Approches et principes de gestion territoriale
xix <sup>e</sup> et début du xx <sup>e</sup> s.	- <i>Caidat, lala</i> et <i>Machiakhat</i> dans les campagnes - <i>Pacha</i> en ville	« Féodal », « Seigneurial », makhzien et charismatique	- Dominatrice - Oppressive - Autoritaire - Désignation
1 <sup>re</sup> moitié du xx <sup>e</sup> s.	- Région - Territoire - Cercle - Circonscription - Annexe - Poste	- Centralisme jacobin - Colonial - Mise en valeur du « Maroc utile »	- Militaire, civile, centralisatrice et sectorielle - Désignation et nomination
2 <sup>e</sup> moitié du xx <sup>e</sup> s.	- Région - Province - Commune - Zone d'aménagement (périmètre, bassin versant, parcs...)	- Légitimité traditionnelle - Légitimité légale-rationnelle - Développement intégré	<i>Au début</i> - Centralisme (avec déconcentration administrative), sectorielle et zonale <i>En suite</i> - Décentralisatrice et territoriale
Fin du xx <sup>e</sup> et début du xx <sup>e</sup> s.	Projet Association et ONG	- Civisme - Participation « Développement durable »	Participative et partenariale « Mobilisation »

*Remarque* : chaque renouvellement territorial ne remet pas en cause automatiquement les constructions précédentes.

On peut donc faire la différence entre :

- une justice relevant de l'islam et s'appuyant sur le rite orthodoxe de l'école juridique malikite de Médine ;
- une justice berbère relevant des coutumes et traditions locales ;
- enfin, une justice administrative qui a suivi l'arrivée des Français au Maroc.

Les changements subis, d'origine exogène, n'ont pas réussi à instaurer un système uniforme inspiré seulement des principes

Tableau 1.

**Les principaux renouvellements territoriaux et leurs référentiels au Maroc (partie 2).**

Enjeux	Logiques	Formes	Objectifs
Domination	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paternaliste ou de consanguinité</li> <li>- Clientélisme</li> <li>- Réseau lié au <i>Makhzen</i> par allégeance</li> </ul>	Territoires personnels indépendants et non hiérarchiques liés au Sultan	Développement du pouvoir hégémonique personnel au sein d'une territorialité identitaire et communautaire
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Domination</li> <li>- Contrôle</li> <li>- Exploitation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rationalisation</li> <li>- État moderne</li> <li>- Dualisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unités administratives tribales contiguës (pavage)</li> <li>- Armature moderne centralisée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soumission et maîtrise des tribus</li> <li>- Modernité</li> <li>- Organisation territoriale uniforme</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marocanisation</li> <li>- État puissant</li> <li>- État-nation</li> <li>- Unification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monarchie constitutionnelle</li> <li>- Démocratie représentative</li> <li>- État gestionnaire</li> </ul>	Maillage hiérarchique à unités emboîtées	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Territorialité nationale et organisation uniforme ; édifice clair et cohérent</li> <li>- Omniprésence de l'État</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solidarité</li> <li>- Désengagement de l'État</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Démocratie participative ou</li> <li>- État partenaire</li> </ul>	Nodale et discontinue Réseaux	Territorialité civile

directeurs des législations modernes. Le premier aspect innovant, qui allait s'imposer *de facto*, était le déclenchement du processus de la séparation des pouvoirs exécutifs, juridiques et législatifs, alors que d'autres grandes évolutions et rennovations allaient suivre à la suite de l'avènement de l'Indépendance et notamment la création de tribunaux administratifs, communaux, commerciaux.

Comment s'inscrivent ces sources et ces référentiels dans les territorialités publiques ? Sous quelles formes apparaissent les dispositifs

successifs ? Constituent-elles des innovations ? Quels rapports entre le territoire politique et le territoire de développement, notamment dans les espaces marginaux de montagne ?

### **Genèse du renouvellement territorial : de la trame tribale simple au maillage territorial complexe**

L'architecture territoriale au Maroc avant l'arrivée des Français s'appuyait essentiellement, dans le monde rural, sur la trame tribale (tabl. 1). À la tête de chaque tribu ou fraction, se trouve un *Cheikh* ou un *Amghar* avec une assemblée des notables et sages, la *Jmaâ* qui le désignait<sup>1</sup>. Cette architecture était très simple du fait de la prédominance d'une économie agropastorale, de la faiblesse des rapports entre les différentes composantes du pays, de la médiocrité des infrastructures de base, de la rareté des villes et de l'atonie de la croissance de sa population. Compliqué par un semis de saintetés maraboutiques relevant des confréries ou des *zaouïas*, cet agencement politique de l'espace allait inquiéter le *Makhzen* qui représente le pouvoir central. C'est surtout à la marge (montagnes et désert) que les instabilités et les turbulences allaient produire une espèce de « stress territorial » (NACIRI, 1999). Pour retrouver sa place comme pouvoir unique, le *Makhzen* orchestra des conflits interminables entre ses « différents concurrents », en l'occurrence les *zaouïas* et les tribus. Ses stratégies adoptées étaient diverses ; d'abord, il a exploité son adoption du principe musulman du *Djihad*, la guerre sainte contre les forces étrangères conquérantes, pour limiter les pouvoirs des *zaouïas* et pour attirer la sympathie des populations. Ensuite, il a écarté la *Jmaâ* de son rôle décisionnel.

#### **Émergence et ascension du pouvoir personnel caïdal à la veille de la colonisation**

Pour accomplir cette tâche, le *Makhzen* a favorisé davantage, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, le poste de chef de la tribu (*Amghar*) qui

<sup>1</sup> La ville ou la *medina* était dirigée par un gouverneur, un *amil* et (ou) un *pacha* nommés par un *dahir* du Sultan.



développe un pouvoir personnel éventuellement au-delà du groupe tribal. Il sera nommé par le Sultan comme *caïd* et non choisi ou élu par l'assemblée locale à la base. Ainsi, allait-il devenir un relais entre le *Makhzen* et la tribu. « La reconnaissance caïdale n'est ni une pure délégation d'autorité... ni une pure allégeance volontaire et spontanée de protégé à protecteur. Il n'y a pas de statut du caïdalisme, ni de réglementation, ni de législation... Le protocole makhzien considère les *caïds* comme des "serviteurs très agréés de sa majesté" et qui, par conséquent, lui sont parfaitement soumis » (PASCON, 1983 : 368). Or ces *caïds* allaient devenir des grands « seigneurs » principalement en zone de montagne en assurant le commandement de leurs zones entre 1897 et 1916 tout en n'étant pas totalement soumis à l'autorité du *Makhzen* (MONTAGNE, 1930 : 348). Ces « seigneurs », notamment dans l'Atlas<sup>2</sup>, commettaient des abus de pouvoir sans aucun scrupule. Ils n'ont pas seulement utilisé leurs pouvoirs charismatiques pour faire régner l'ordre et assurer la collecte de l'impôt pour le compte du *Makhzen*, mais ruiné « toute l'organisation traditionnelle des populations, sans lui substituer d'autre loi que celle de leur volonté, d'autre fin que celle de leur richesse » (MONTAGNE, 1930 : 358). En peu de temps et dans une montagne pauvre, ces *caïds* ont pu coloniser des territoires autour de leurs *kasbahs* et ont pu, par la force, soumettre les tribus et exploiter leurs biens<sup>3</sup>. Malgré les transformations créant un nouvel intermédiaire dans le contrôle du territoire par le *Makhzen*, la pratique du pouvoir territorial au Maroc et principalement en zone de montagne n'a pas entièrement changé. Les faits ont montré que le système caïdal, malgré sa durée dans le temps et sa force d'intégration dans les configurations territoriales nouvelles et sans doute ultérieures, n'a pas vraiment eu les capacités de s'imposer comme un modèle de gestion territoriale dès l'arrivée des Français. Ceux-ci vont instaurer un nouveau cadrage territorial au sein duquel le caïdat n'est qu'une composante parmi d'autres.

<sup>2</sup> Glaoui, Mtougui, Goundafi, Ouriki, Souktani, Ouchettou...

<sup>3</sup> Paul PASCON (1983) a conduit des exemples remarquables sur la *caïdalité*, sur son évolution et sur les principaux débats qu'elle a suscités. Voir la partie III concernant les grands moments de la *caïdalité*, de page 293 à page 369. Voir aussi Robert MONTAGNE (1930 : 358-362) à propos de la question : existe-t-il une féodalité berbère ?

## La région coloniale : base d'un maillage territorial dualiste

L'arrivée des Français amorça une ère nouvelle au Maroc. Leur souci de « pacifier », de maîtriser, d'exploiter, de contrôler le territoire et ses institutions a nécessité sa modernisation ainsi que son uniformisation... Pour ce faire, des cadres territoriaux modernes furent instaurés dès les premiers temps de l'occupation et ont évolué au cours de son avancée (cf. Annexe) et de la mise en place du « système du Protectorat ». Les transformations introduites n'allaient pas créer une rupture complète avec les formes de l'ancien régime, mais plutôt les faire évoluer lentement mais profondément. Le « traité du Protectorat » de 1912 visait « la réorganisation et la réforme du *Makhzen* chérifien, ainsi que la réalisation des réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires ».

Concernant l'organisation et le contrôle du territoire par l'administration locale et régionale, des changements remarquables furent opérés sur l'ensemble du territoire national. Dans les villes, les *pachas*, nommés comme avant, vont dès lors avoir la possibilité de décréter et exercer en quelque sorte les fonctions de maire « à la française » sous contrôle d'un fonctionnaire français. Dans le monde rural, les *caïds*<sup>4</sup>, au nombre de 350, commencèrent à perdre leur poids politique et militaire tout en restant à la tête des tribus jouant le rôle d'administrateur, de juge et de commissaire de police sous contrôle également d'un fonctionnaire ou d'un officier français. Ils étaient sélectionnés et « pris dans les grandes familles locales connues pour leur dévouement au régime du Protectorat ou parmi les officiers marocains qui avaient servi dans l'armée française » (AYYACH, 1956 : 91). Cette formule de sélection limitée à l'élite et à la notabilité alliées n'était pas une innovation française au Maroc. Elle était une tradition séculaire du *Makhzen* pour choisir les hommes du régime (CHABBI, 1995), cette tradition s'est perpétuée après le départ des Français du Maroc. Les tribus, à leur tour, n'eurent plus le droit de gestion autonome des affaires locales (*Dahir* du 21 novembre 1916). Les membres de leurs *Jmaâs* représentaient toujours légalement leurs

I 4 Sauf El Glaoui dans la région de Marrakech.

groupes, mais avec un simple rôle consultatif et après nomination par un arrêté du chef de région. Les exceptions concernaient les tribus des montagnes du Moyen et du Haut Atlas qui conservèrent leurs conseils pour pratiquer surtout la justice civile coutumière (*Dahir* du 11 septembre 1914). Le cadre tribal restait cependant la toile de fond de l'organisation administrative.

La nouvelle architecture territoriale était fondée sur l'institution de la région qui devait assurer par sa forme « hiérarchique », sa démarche centralisatrice et son esprit légal-rationnel, l'harmonie et la cohérence du territoire. La division en régions était adoptée depuis l'arrivée des Français en 1912, « parce que seule de nature à permettre une action immédiate et efficace dans un pays très vaste où les moyens de communication étaient lents et précaires »<sup>5</sup>. Si la tradition de régionalisation est très ancienne au Maroc (ESSALAM, 1997), la nouvelle régionalisation s'effectuait dans des mailles plus larges et paraissait plus évoluée que les expériences antérieures concernant sa philosophie, son contenu, ses formes et les outils utilisés... La région, civile ou militaire, comprenait des territoires, des cercles, des circonscriptions, des annexes et des postes<sup>6</sup>. Ces unités n'étaient « en aucune manière des collectivités locales dotées de la personnalité morale » (BREMARD, 1948 : 124).

Un processus de « francisation » du territoire était alors lancé (langue française, concepts, référentiels, approches, formes...), avec une doctrine assouplie ou adaptée aux conditions particulières locales. L'une des principales innovations territoriales était la création d'un dualisme administratif au sein de l'armature territoriale conjuguant des unités modernes de provenance étrangère et des unités traditionnelles de provenance locale makhzenienne. Ce nouveau maillage satisfaisait un certain nombre d'impératifs coloniaux d'ordre sécuritaire et militaire, et répondait à des seuils logiques d'encadrement de la population, d'exploitation, de drainage et de circulation des biens et ressources, et à l'assurance de la préservation durable des intérêts de la France au Maroc.

<sup>5</sup> Instructions du général Lyautey, datées du 4 août 1912, cité par BREMARD, 1948 : 39.

<sup>6</sup> Les postes n'avaient aucune autonomie budgétaire.

Comment ce rapport au territoire va-t-il évoluer dans le nouveau contexte d'un Maroc indépendant, héritier d'un dualisme spatial, sectoriel, socio-économique, culturel et territorial ? Quel renouvellement territorial pour quelles problématiques nouvelles ?

**Le maillage territorial de l'Indépendance :  
les difficiles compromis entre le relais  
tutélaire de la province et les collectivités  
territoriales dédiées au développement**

Sans véritable rupture avec le système territorial implanté par les Français au Maroc, l'époque de l'Indépendance est marquée par un recentrage du domaine de la territorialité publique autour de la construction de l'État-nation. Les questions de l'ordre, de la sécurité et du contrôle, de la modernisation (rationaliser les structures, décentraliser, déconcentrer et régionaliser les actions territoriales), de la marocanisation territoriale, de l'équilibre spatial et du développement socio-économique furent au cœur des politiques publiques. Pour répondre à ces choix, trois volets furent privilégiés :

Le volet politique et territorial allait devenir un champ de bataille entre les différents acteurs de la vie publique. Après le départ des Français, de nombreux conflits éclatèrent entre la monarchie et le parti de l'*Istqlal* ou de l'Indépendance à tendance urbaine. Ils concernaient le partage du pouvoir et les choix stratégiques du pays. La monarchie sut « que son salut résidait dans l'alliance avec le "bon bled", avec le "*Fellah*"... Les réformes des collectivités locales avec leurs techniques électorales, la mainmise sur le ministère de l'Intérieur et l'armée, lui permirent de se constituer un réseau d'alliances assez solide pour faire face à toutes les prétentions partisans modernistes et à tous les assauts révolutionnaires » (AGNOUCHE, 1987 : 308). En termes de territorialité publique, le problème qui se posa alors était celui de la marge de tolérance vis-à-vis de la décentralisation et de la déconcentration territoriale prônée par la monarchie. De ce fait, le cadrage territorial restait un domaine réservé à l'administration où l'action politique des acteurs locaux était très réduite. Mais cette marge devint de plus en plus large pour ce qui était des questions de gestion et développement socio-économique local et régional surtout avec la « montée du local » dans les années 1970 et le désengagement de l'État à partir du début des années 1980.

Le volet sectoriel est caractérisé essentiellement par le développement de l'agriculture et du tourisme dans un souci de modernisation de l'économie ; il s'accompagne de la formation des cadres dans un souci de marocanisation et de modernisation de l'administration.

Le volet spatial allait intervenir pour orienter les actions publiques selon les choix d'une politique plus libérale. Les efforts, alors, ont été concentrés sur la partie la plus « utile », la plus rentable et la plus riche du territoire national qui est le nord-ouest du Maroc. De ce fait, les déséquilibres spatiaux hérités de l'époque coloniale allaient s'aggraver et produire une croissance urbaine incontrôlée. Les disparités socio-économiques vont produire deux Maroc ou un Maroc à deux vitesses. Actuellement, il est même possible de parler avec Mohammed NACIRI (1999) de quatre Maroc : un Maroc « mis à niveau » ou intégré à la « cyber-géographie » mondiale, un Maroc urbain, un Maroc des banlieues des grandes villes et un Maroc rural.

Ces volets structurent le rapport de l'État au territoire et le centrent en premier lieu autour de la problématique du contrôle, puis, en second lieu, autour de celle du développement et de l'équilibre. Les moments forts de ce rapport se traduisirent par des compositions et recompositions affectant la territorialité de proximité et de développement à savoir les chartes communales de 1959 et de 1976, les découpages communaux de 1960 et 1992, la régionalisation économique de 1971 et la régionalisation de 1997 instaurant la région en tant que collectivité territoriale et la territorialité de tutelle et de contrôle, à savoir la division du pays en provinces, cercles et caïdats. Ces unités territoriales vont prendre la forme d'un maillage hiérarchique et emboîté. En se référant, directement ou indirectement, à la trame tribale, la base de la construction de l'édifice territorial fut la commune pour cette période postcoloniale. Si, le système de nomination était à la base du choix des responsables à la tête de l'administration territoriale, le nouveau dispositif introduit un système électif par adoption du suffrage universel direct pour les collectivités locales issues de la décentralisation, toujours doublées par le système de l'administration déconcentrée.

Le déclenchement de ce processus de décentralisation et de démocratie locale s'insère dans une évolution où le rôle de l'État passe de promoteur et entrepreneur à celui de régulateur et de

partenaire. Pour consolider cette perspective de désengagement de l'État, la société civile a été appelée à jouer un rôle clé. Sa participation et son implication est presque systématiquement requise.

### Émergence de la société civile : citoyenneté territoriale ou territorialité citoyenne ?

Si « l'innovation » du XIX<sup>e</sup> siècle fut le capitalisme, le XX<sup>e</sup> siècle se caractérise par la construction de la territorialité nationale et de sa marocanisation. La dernière innovation concerne la citoyenneté territoriale qui n'est qu'une « invention de l'État ». De ce fait, la vie associative au Maroc est gérée par le *dahir* portant sur les libertés publiques qui date du 15 novembre 1958. Malgré son caractère très libéral, les démarches de création des associations s'accompagnent d'un contrôle administratif très étroit de la part des pouvoirs publics. Aujourd'hui, le nombre d'associations connaît un développement spectaculaire sur l'ensemble du territoire<sup>7</sup> et plus particulièrement en ville et en montagne, dû principalement au désengagement de l'État dans un certain nombre de secteurs socio-économiques. Leurs domaines d'intervention sont de plus en plus nombreux ; ils touchent au développement local et durable ainsi qu'à l'exercice de la citoyenneté. Ce phénomène engendré, d'une part, par le plan de réajustement exigé par le FMI et, d'autre part, par la mondialisation des interventions dans le champ du développement, va être à la base de « territorialités citoyennes » encouragées de l'extérieur mais qui rencontrent une évolution interne de la société.

L'émergence de ces nouveaux territoires civils mobilise autour de quelques projets de territoire différents acteurs en partenariat. Cette innovation fondamentale marque le passage de systèmes administratifs hiérarchiques aux systèmes à réseaux de partenaires. Mais cette situation ne constituerait-elle pas une autre forme de fragilisation des territoires publics en évitant des réformes profondes et en créant au niveau local des pouvoirs

<sup>7</sup> CHRAIBI BENNOUNA (1999) estime leur nombre entre 25 000 et 30 000 (700 000 pour la France). Elles se concentrent dans les grandes villes ou dans les régions où les structures traditionnelles permettent le développement d'une culture associative (les montagnes du Haut Atlas et de l'Anti-Atlas).

concurrents ? Ne serait-ce pas une impasse pour le développement renforçant la ségrégation sociale et territoriale ? Ou bien, au contraire, n'offrirait-elle pas « la rencontre, parfois la confrontation, entre les démocraties représentative et participative ; les décisions construites au travers de cette méthode tranchent par leur solidarité » (DECOSTER, 2000) ? Les réponses à ces questions sont partagées, dans le sens où cette « problématique gagne en pertinence du fait du retour en force du territoire, aujourd'hui base d'autonomie et espace favorable au rassemblement des initiatives et au développement local » (NACIRI, 1999). Mais cette mobilisation des acteurs locaux notamment dans le champ des services publics intégrés dans la problématique du développement local, n'est-elle pas un bricolage et un palliatif assemblant des structures anciennes (tribu, fraction, *jemaâ*, *zaouïa*, *douar*...) officieuses et recomposées avec les nouveaux modèles imposés par l'État (collectivités territoriales, services extérieurs des administrations centrales, associations, ONG...) ?

La société civile affronte un autre problème qui est celui de sa création dans une logique de « l'État bismarkien » et du « *top down* » projetant les projets venus d'en haut. Le processus dans une telle condition perd de l'énergie avec le temps et les gens se désengagent. Encore faut-il dire que le domaine des associations est devenu un monde ouvert à toute action de « volontariat » et nécessite dans beaucoup de régions une structuration et une coordination d'autant plus que ce monde souffre d'une insuffisance de moyens et d'un manque de professionnalisme.

Dans un tel contexte et avec un tel héritage, peut-on parler d'innovation territoriale au Maroc ?

## L'innovation territoriale à la marocaine : les seuils et les défis

Si on part de la définition selon laquelle l'innovation est « un processus d'influence qui conduit au changement social et dont l'effet consiste à rejeter les normes sociales existantes et à en proposer de nouvelles » (*Larousse*), on peut dire tout de suite que le Maroc n'a pas réellement connu d'innovation territoriale. Mais,

si l'innovation est le moment où « les modes de fonctionnement anciens deviennent malléables et subissent eux-mêmes la pression du temps »<sup>8</sup> et si ces modes anciens s'infléchissent du fait que les nouveautés sont devenues socialement pensables, conceptualisables, acceptables (HÉRITIER, 2001), alors, l'innovation au Maroc est un fait visible et tangible. Elle devient un processus de changement lent, profond et continu qui, dans ce sens, ne peut seulement compiler tradition et modernité.

L'innovation territoriale est le fait d'un certain nombre de facteurs dont le plus important est celui des « possibilités limitées d'émergence »<sup>9</sup>. Dans le cas du Maroc, les possibilités d'émergence se créent lors des grandes périodes d'instabilité territoriale causée par divers facteurs : turbulence tribale, puissance des *zaouïas*, développement du pouvoir personnel *caïdal*..., mettant le pouvoir en jeu ; également, dans des situations de crise politique, économique ou sociale, quand les rapports de force sont rompus entre les différents acteurs ou quand il y a domination du territoire par des forces extérieures comme à l'arrivée des Français et des Espagnols au début du XIX<sup>e</sup> siècle ; ou encore, quand l'enjeu du territoire est celui de sa maîtrise et (ou) de son développement comme à l'Indépendance. Autrement dit, quand le cadrage territorial hérité n'est plus efficace et crédible.

Mais les innovations territoriales au Maroc ont été contraintes par :

– La domination du passé sur le présent (même celui de la crise). Tous les problèmes actuels ne peuvent trouver leur solution dans la mémoire et le patrimoine. Une lecture restrictive des sources du savoir (Le Coran et la Tradition du prophète Mohamed) et de la jurisprudence (*Ijtihad*) relative aux sources de la *Chariâ* islamique ne permet pas d'innover, à l'inverse du consensus (*Ijmaâ*) et de l'analogie (*Qiyas*) qui permirent d'organiser et de gérer les territoires étatiques et impériaux des dynasties successives (Almorvide, Almohade, Mérinide, Saadien, Alaouite...).

– L'incapacité d'adapter ou de s'adapter positivement aux modèles étrangers, ce qui provoque une perplexité envers les territoires gouvernés.

<sup>8</sup> Bernard Lepetit en 1987, cité par F. HÉRITIER (2001).

<sup>9</sup> Alexander Goldenweiser, cité par F. HÉRITIER (2001).



– L'incapacité des courants réformistes du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècles, au Maroc comme dans le reste du monde arabe, à prendre en compte les questions d'administration et de composition territoriales. Cependant, les principaux débats tournaient autour de la légitimité des pouvoirs (*Imamat, Al Khilafat, Al Mulk...*) et leur nature sans se donner la peine d'examiner leurs projections territoriales.

– Avant l'arrivée des Français au Maroc, le pouvoir en place ne donnait pas beaucoup d'importance à la dimension territoriale. Le souci majeur, sans grandes ambitions territoriales porteuses d'innovation, était d'assurer l'allégeance (*Al Baiā*) des tribus, le paiement des impôts et la défense du trône. Si les Français, dès leur arrivée au Maroc, ont introduit un nouveau modèle d'occupation territoriale, les Marocains, dès lors, l'ont pris comme modèle référentiel pour l'essentiel de leur production territoriale. De ce fait, ils ont commencé à développer l'esprit d'imitation et d'aliénation (des modèles « prêt-à-porter ») au lieu de développer un esprit critique pour pouvoir innover. Le courant réformiste orthodoxe (*Islah*) réclama le retour à la foi pure des anciens (*Salaf*) en appelant à se débarrasser de toutes les altérations et les innovations condamnables (*Bidaā*) et en jugeant acceptable d'importer de l'Occident tout ce qui ne s'oppose pas aux commandements de la religion. Cette tendance a trouvé son essence dans l'interprétation (*Taaouil*) des textes de la tradition (*Ennaç*) qui n'est en réalité qu'une des méthodes pour mettre en valeur la raison (*Al Āaql*).

– La politisation de la question des découpages rend les unités administratives « sans sens » réel et historique. La production territoriale est incapable donc d'intégrer prioritairement les fonctionnements socio-spatiaux tant les unités sont des outils de pouvoirs et non des espaces de mobilisation de populations.

## Les effets de l'innovation territoriale sur la montagne ou la reproduction territoriale du retard

Si le Maroc a connu de nombreuses et profondes mutations territoriales dans les cadres précédemment décrits, la montagne, espace

marginal par excellence, s'est caractérisée par un retard systématique dans la mise en place des nouveaux encadrements, élaborant peut-être des exceptions voire des innovations à la marge.

### **Une caïdalité tyrannique chez « les hommes libres »**

Si la caïdalité pouvait être une innovation territoriale du XIX<sup>e</sup> siècle, elle était un fardeau pour les zones de montagne surtout celles du Sud et précisément celles du Haut Atlas du fait de son caractère oppresseur, tyrannique et coercitif. Cette innovation a produit chez les populations montagnardes une attitude de soumission et de peur en tuant leur énergie et leur fierté. Elle a même touché le fond de la personnalité *amazigh* dans son caractère libre et « indépendant ». En effet, les *caïds* ont facilité dans plusieurs cas la colonisation française de la montagne du fait qu'ils contrôlaient les grands cols montagnards donnant sur le grand Sud marocain. C'est pourquoi le général Lyautey « fit appel à leur collaboration, en les pourvoyant d'une sécurité et de pouvoirs qu'ils n'avaient jamais eus auparavant » (AGNOUCHE, 1987 : 253). Le *caïd* El Glaoui en est un éminent exemple, il a joué un rôle majeur dans la soumission des tribus du Haut-Atlas et du Sud, à savoir les Fetouaka, Oultana, Ait Bou Oulli, Ait Bouguemmez, Ihansalen, Ghoudjama, Ait Atta, Glaoua... Cette situation fut consolidée par l'alignement des *caïds* aux côtés des Français pour faire face au mouvement d'opposition farouche à la colonisation Al Hiba en provenance du Sud.

### **La montagne colonisée entre respect de la tradition et privation de la modernisation**

La régionalisation, prise comme l'un des exemples des transformations territoriales du Maroc colonial, a créé un nouveau système de gestion territoriale. Ce système a sanctionné la montagne pour la résistance farouche à l'arrivée des Français dans ces zones. La « pacification » de la montagne a coûté, aux Français, un lourd tribut en hommes et en moyens pendant plus de 20 ans après la signature du « traité du Protectorat » de 1912. La sanction s'est traduite, dans la gestion territoriale, par l'insertion de la majorité de l'espace montagnard dans les régions militaires qui n'étaient

qu'un cadre de contrôle, notamment par la limitation à la liberté de circulation et aux initiatives des groupes et des individus (BOUJROUF, GIRAUT, 2000).

La politique de conservation à laquelle était soumise la montagne a contribué à sa marginalisation, tandis que le Maroc dit utile connaissait un processus de rénovation. Le *dahir* du 11 septembre 1914 institua la tribu berbère en tant que tribu de droit coutumier civil ayant des institutions particulières. Le *dahir* berbère du 16 mai 1930 fut à la base d'une gestion territoriale ethnique pratiquant, sous contrôle des Français et non celui du Sultan, la compétence judiciaire avec les affaires civiles, commerciales, foncières et celles relevant du statut personnel et de l'héritage. Une telle législation, appuyée par des essais d'évangélisation, d'élimination de l'arabe et de marginalisation de la religion islamique, était dénoncée catégoriquement par tous les Marocains, arabes et musulmans, car elle institutionnalisait la division du pays en deux parties « Maroc soumis au *Makhzen* », *Bled El Makhzen* et « Maroc insoumis », *Bled Siba*.

Cette conception duale de l'espace et de la société marocaine avec une forte méfiance vis-à-vis d'une montagne considérée comme potentiellement dissidente s'est perpétuée dans les représentations à l'œuvre chez les pouvoirs publics (BOUJROUF, 2001).

### **Des représentations de méfiance à la « revanche des territoires »**

La décentralisation *via* les collectivités territoriales (communes, régions...) et le système électoral, ainsi que la modernisation et la marocanisation de l'administration furent les domaines des réformes de l'époque de l'Indépendance, la montagne fut différemment affectée par ces changements.

La régionalisation allait faire « éclater la montagne » se trouvant répartie entre les différentes régions du Royaume, économiques d'abord puis collectivités territoriales dans un autre maillage. La région moderne ne prend donc pas en compte les « spécificités » montagnardes. En cela elle rompt avec la stigmatisation précédente et l'enfermement dans les régions militaires mais elle contrarie également toute velléité de politique publique compensatoire consacrée spécifiquement aux périphéries.

Les communes de montagne, issues des chartes de 1960 et 1976 et redécoupées en 1992, sont généralement pauvres et ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien la gestion locale. Mais les dynamiques économiques et sociales impulsées par certaines de ces collectivités en faveur du développement sont notables. Elles peuvent ainsi participer par l'affectation des ressources au financement d'équipements d'infrastructures, de prestation de biens et services collectifs, et impliquer une certaine répartition des revenus à travers la fiscalité locale et les transferts sociaux de la richesse (HINTI, 1998) surtout dans les régions marginales et misérables. Leur découpage a maintenu la tribu ou la tribu là où la colonisation n'a pas transformé l'espace. La tribu, vidée de son sens traditionnel, devient alors la base de l'architecture territoriale moderne. Si l'encadrement communal est fait pour répondre à des besoins bien spécifiques de la population dans une optique de proximité, les communes rurales montagnardes ont trouvé beaucoup de difficultés à assimiler les préoccupations et les attentes des populations dans les domaines surtout de la gestion de l'eau, des parcours et des terrains agricoles... De ce fait, le système y apparaît moins participatif, par le refus ou la réticence de la population à s'y intégrer ; le phénomène d'abstention est élevé et le militantisme politique et syndical est faible. Le clientélisme reste largement déterminant dans le système électoral. On peut même souligner que le découpage, pour répondre à des fins politiques, a négligé dans plusieurs cas les cadres de vie existants ou « les territorialités vécues » (TAMIM, 1997) : unité d'un pays *bled*, d'une vallée, d'un couloir ou de l'aire d'un *souk*... La même vallée peut être répartie entre deux ou plusieurs communes qui trouvent alors des difficultés majeures à coordonner leurs actions ou à coopérer et se contentent de gérer les affaires administratives et civiles.

Les problèmes d'aménagement, de développement et de protection de la montagne ne sont pas traités seulement par les collectivités territoriales ; les différents ministères et leurs services extérieurs ont mis en œuvre d'autres cadres spatiaux et sectoriels pour mener leurs interventions :

– Les bassins hydrographiques pour conduire la politique d'équipement en barrage afin d'irriguer un million d'hectares dans les plaines arables.

- Les périmètres de reboisement conjugant les notions de massifs forestiers et de bassins versants essentiellement en amont des barrages en visant la restauration des sols pour sécuriser l'aval.
- Les unités forestières de protection à la base de la « politique de protection de la nature » fondée sur l'instauration des parcs et des réserves et visant la sauvegarde de la biodiversité.
- Les zones de projets intégrés tendant au développement local ou durable, comme l'exemple de l'expérience de Tabant dans la province d'Azilal pour le développement du tourisme de montagne, l'agriculture et l'artisanat ou encore l'exemple du projet Moyen Atlas central pour l'amélioration de l'élevage, de la gestion des parcours et le développement de l'agriculture.

L'essentiel des actions menées en zones de montagne sont des actions non ou mal coordonnées entre les différentes administrations et entre les administrations et les autres acteurs concernés (BOUJROUF, GIRAUT, 2000). De ce fait, ces actions ont provoqué des oppositions entre approches protectionnistes et développementalistes, d'où la consolidation de la crise des gestions sectorielles qui continue à affecter négativement le développement montagnard.

## Conclusion, l'innovation par le bas enfin ?

La marginalisation et le sous-développement vont approfondir le fossé entre la montagne et le reste du pays. L'amplification du sentiment de mécontentement chez les populations se manifeste de plus en plus sous forme d'épanouissement du mouvement culturel et politique *amazigh* et le développement d'une multitude d'associations locales de développement et de protection. Malgré leurs moyens dérisoires, elles sont en train de créer des solutions nouvelles avec la « débrouille » en fructifiant et en cultivant le capital social et la solidarité traditionnelle (MERNISSI, 1998 ; GEBRATI, 2004).

L'émergence de ces coalitions « de consensus » (FUNNELL, 2001) en zone de montagne au Maroc peut être identifiée alors comme une « revanche des territoires » identitaires et citoyens à

la marge. Autrement dit, c'est la mise en question du rapport de l'État aux territoires à l'heure de la mondialisation, et non sa légitimité qui est visée, c'est son rôle dans la société qu'il faut repenser (SEDJARI, 1997).

Les associations ont favorisé l'implication, en parallèle à l'État et à ses institutions, d'autres acteurs dans la gestion des territoires. De ce fait, elles font dorénavant dépendre ces zones montagneuses non seulement de l'État et de ses collectivités, mais également du monde privé (donateurs, bailleurs de fonds) et des ONG. Ce qui pose en définitive la question des modalités d'agencement de ces différents acteurs territorialisés. Leurs zones d'actions sont très limitées, moins nombreuses et réservées aux lieux qui ont des possibilités d'émergence. Alors que la montagne par sa situation de crise, réclame des actions particulières et globales.

Considérant les conditions difficiles et particulières de la montagne, celle-ci présente normalement l'espace le plus apte à connaître des innovations territoriales profondes. Paradoxalement, la montagne s'intègre toujours aussi difficilement au système territorial. Cette situation est-elle un fait du hasard ou la manifestation de son incapacité à s'adapter en raison de la lourdeur de son héritage territorial et identitaire ? Inversement, cette situation n'est-elle pas due à l'incapacité du système territorial à s'adapter pour favoriser l'intégration et la valorisation des « spécificités » montagnardes ? Une politique zonale, comme la politique de montagne, serait-elle la bonne réponse publique ?

## Annexe

---

Les principaux textes régissant l'organisation et la gestion territoriales du Maroc se trouvent :

- dans les constitutions surtout celle de 1996 (article 100 à 102) concernant les collectivités territoriales (*Bulletin officiel* n° 4420 du 10/10/1996) ;
- dans d'autres législations « autonomes » comme pour les règles organisant les préfectures, les provinces et leurs conseils (*Dahir* n° 1.63.273 du 12/9/63 revu et complété par le *Dahir* n° 1.92.132, *BO* n° 4166 du 2/09/1992) ;
- dans des règles organisant les collectivités locales (*Dahir* n° 1.76.503 du 30/09/1976, *BO* n° 3335 bis du 1/10/1976) ;
- dans la loi organisant la région (*Dahir* n° 1.97.84 du 2/04/1997, *BO* n° 4470 du 13/04/1997) ;
- dans la loi concernant le code électoral (*Dahir* n° 1.97.83 du 2/04/1997, *BO* n° 4470 du 13/04/1997).

Les principaux textes régissant l'organisation territoriale à l'époque des Français au Maroc

- Décret du 31 juillet 1913 instaurant la première région civile au Maroc (aux alentours de Casablanca) et créant la fonction de contrôleur civil.
- Arrêté Résidentiel du 27 mars 1919 et Arrêté Résidentiel du 6 novembre 1920 instaurant les régions civiles de Rabat, Casablanca, El Gharb (Port-Lyautey-Kenitra).
- Arrêté Résidentiel du 11 décembre 1923 modifiant l'organisation territoriale du Maroc (*BO* n° 585 du 8 janvier 1924). Il s'agissait de 4 régions civiles (Rabat, Chaouia, El Gharb et Oujda), 3 circonscriptions autonomes relevant d'un contrôleur civil (Mazagan, Safi et Mogador) et 3 régions militaires (Fès, Mekhnès et Marrakech).
- Décret du 3 octobre 1926 du président de la République française et Arrêté Résidentiel du 26 novembre 1926 (*BO* n° 737 du 7 décembre 1926). Ces deux textes découpaient et réorganisaient le Maroc en 4 régions civiles (Oujda, El Gharb, Rabat et Chaouia), 4 circonscriptions autonomes relevant d'un contrôleur civil (Doukkala, Abda-Ahmar, Chiadma et Oued Zem) et 4 régions militaires (Taza, Fès, Mekhnès et Marrakech).
- Arrêté du 29 septembre 1935 (*BO* n° 1196 du 11 octobre 1935) et Arrêté du 20 décembre 1935 (*BO* n° 1211 du 10 janvier 1936). Ces deux textes réorganisaient les régions civiles dorénavant composées de 3 régions (Rabat, Casablanca et Oujda) et 3 territoires (Port-Lyautey, Mazagan et Safi). Les régions militaires se transformaient en 3 régions (Fès, Mekhnès et Marrakech) et 3 territoires (Taza, Atlas central, Tafilalet et confins de Draa).

– Arrêté Résidentiel du 19 septembre 1940, *BO* n° 1456 bis du 23 septembre 1940 réorganisant le territoire national en 3 régions civiles (Rabat, Casablanca et Oujda) et 4 régions militaires (Fès, Mekhnès, Marrakech et commandement d'Agadir confins).

– Arrêté Résidentiel du 29 décembre 1947 apportant des modifications. Il rattachait Azilal et El Ksiba à la région de Casablanca.

Pour plus de détails, voir BREMARD, 1948.