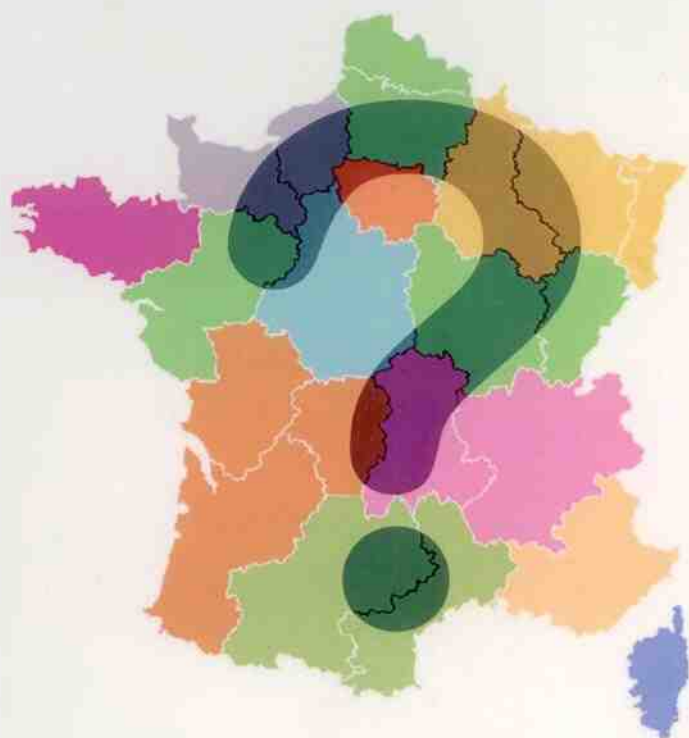


Sous la direction de  
Jean-Claude Némery

# QUELLE ORGANISATION POUR LES GRANDES RÉGIONS EN FRANCE ET EN EUROPE ?



L'Harmattan

Les travaux universitaires réunis dans cet ouvrage sont tirés des actes d'un colloque international organisé à Reims, les 26 et 27 mars 2015, à la faculté de droit et de science politique de l'université de Reims Champagne-Ardenne, par le Centre de recherche sur la décentralisation territoriale (CRDT) et le Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GIS-GRALE-CNRS)



© L'Harmattan, 2015  
5-7, rue de l'Ecole-Polytechnique, 75005 Paris

<http://www.harmattan.fr>  
[diffusion.harmattan@wanadoo.fr](mailto:diffusion.harmattan@wanadoo.fr)

ISBN : 978-2-343-07576-1  
EAN : 9782343075761

## LES FORMES DU RÉGIONALISME ÉMERGENT EN AFRIQUE

par

Épiphané SOHOUÉNOU

Agrégé des Facultés de Droit

Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Rép. du Bénin)

### Introduction

« Il n'y a peut-être plus de mots simples... »<sup>1</sup>. Le terme « régionalisme » n'en est probablement pas un. Une réflexion sur *les formes du régionalisme émergent en Afrique* peut comporter, en raison de son intitulé, une ambiguïté qu'il convient de lever pour éviter tout malentendu. En effet, dans le contexte africain, le mot « régionalisme » est couramment utilisé pour désigner un mode de gouvernance, un système politique et administratif privilégiant, dans un État, les citoyens originaires d'une zone géographique au détriment des autres<sup>2</sup>. Rimant alors avec tribalisme

1. G. BERNANOS, *Lettre aux Anglais*, cité par C. GAGNIERE, *Le bouquin des citations*, Paris : Robert Laffont, 2007, p. 360.

2. Curieusement, ce sens est absent des dictionnaires, qu'il s'agisse de dictionnaires généraux de la langue française (*Larousse*, *Le Robert*, etc.) ou de dictionnaires spécialisés (de politique, de sociologie, etc.). Il ne figure ni au *Dictionnaire universel* publié par l'Organisation internationale de la Francophonie chez Hachette/Edicef, pour la première fois en 1995, ni même à l'*Inventaire des particularités lexicales du français en Afrique noire francophone* réalisé sous l'égide de l'Agence universitaire de la Francophonie et dont la troisième édition chez Edicef remonte à 2004. En revanche, il est attesté par de nombreux écrits. Voir dans ce sens I. GHANA, « Afrique : tribalisme, régionalisme et développement » (texte publié le 2 mars 2014 dans *Afrique* et objet d'un commentaire d'Isidore Kpotufe sur le site <http://www.contrepoints.org>) ; A. QUENUM, « De la tribalité normale au régionalisme dangereux : il vaut mieux prévenir que d'avoir à guérir », *La Nouvelle Tribune*, 19 juillet 2013, accessible à l'adresse <http://www.lanouvelletribune.info>.

et ethnocentrisme, il revêt une connotation péjorative<sup>3</sup>, à exclure ici parce qu'elle est éloignée de la problématique de l'organisation des grandes régions en France et en Europe. Dans le cadre d'un colloque portant sur une telle problématique, le régionalisme paraît devoir être entendu, même si le terme est éminemment polysémique<sup>4</sup>, comme une doctrine politique ou un système d'organisation administrative reconnaissant, dans un État, une autonomie plus ou moins étendue à des entités géographiques présentant une certaine homogénéité ou identité et formant un échelon intermédiaire entre les niveaux central et local<sup>5</sup>. Pour Maurice Barrès, s'exprimant à propos de la Lorraine, le régionalisme vise, non pas à « surexciter l'intérêt local au détriment de l'intérêt [national, mais à] ranimer le bon sens local, [à] lui donner une voix... »<sup>6</sup>

Le régionalisme ainsi conçu n'est pas véritablement nouveau en Afrique. Dans certaines parties du continent, il remonte à la période coloniale. Cependant, le régionalisme peut être considéré comme étant encore émergent en Afrique car ses formes ne semblent pas être stabilisées ou devenues définitives. Par-delà la variété des situations nationales au regard de son ancienneté, l'institution régionale a pu s'exprimer, à travers le temps, sous plusieurs formes en Afrique. Celle-ci est ici considérée dans sa diversité, de l'Afrique noire au Maghreb, des États unitaires aux États fédéraux, des États anglophones à ceux ayant en partage l'usage du français en

3. Il aurait été préférable de retenir le terme « régionalisation » qui, quoique plus récent que le mot « régionalisme », est plus neutre tout en étant proche par le sens – par la polysémie devrait-on dire.

4. Le mot « régionalisme » désigne :

- en linguistique, un idiotisme (locution, expression, terme spécifique à une région);
- en littérature, un courant ou un type de roman traduisant un intérêt particulier pour une région, valorisée à travers ses paysages, ses mœurs, ses us et coutumes, sa gastronomie, son architecture, son folklore, etc. ;
- dans certains États, un courant artistique (États-Unis d'Amérique dans les années 1930) ou une tendance architecturale (France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>);
- dans plusieurs organisations internationales, une zone géographique d'intervention pouvant correspondre, en tout ou partie, à un continent;
- dans les relations internationales, une politique de regroupement visant à favoriser, entre États géographiquement proches, des échanges commerciaux, voire une véritable intégration.

5. Cp. Notamment G. CORNU, (dir.), *Vocabulaire juridique* Paris, PUF, 10<sup>e</sup> édition mise à jour, 2014, p. 879; Centre national de ressources textuelles et lexicales sur le site *Ortolang* accessible à l'adresse <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/régionalisme>.

6. M. BARRÈS, *Mes Cahiers*, tome III, Paris, Plon, 1902, p. 37.



passant, dans une moindre mesure<sup>7</sup>, par les pays lusophones. À défaut de pouvoir couvrir l'ensemble des États, l'étude est envisagée à partir d'un échantillon d'une vingtaine d'États dont l'organisation comprend, au moins théoriquement, un échelon régional<sup>8</sup>. Pour être utile à la réflexion sur l'organisation des régions en France et en Europe, l'étude du régionalisme africain doit porter sur les formes actuelles de ce mode d'organisation en partant du droit écrit, des pratiques et des projets de réforme les plus récents, même si les expériences menées depuis la période coloniale peuvent apporter, dans certains cas, un éclairage intéressant à l'analyse.

Indépendamment de sa contribution au colloque de Reims, l'étude sur le régionalisme émergent en Afrique est utile aux Africains eux-mêmes. En premier lieu, elle enrichit l'enseignement du droit administratif général dans son volet « Organisation administrative », et celui du droit de la décentralisation en Afrique. En deuxième lieu, en raison des comparaisons qu'elle oblige à opérer, cette étude constitue une source d'informations susceptible d'inspirer des réformes dans chaque État sur le continent.

Quelle que soit la perspective dans laquelle elle s'inscrit, l'étude des formes du régionalisme émergent en Afrique induit une interrogation principale relative aux différents schémas dont procèdent la conception et le fonctionnement de l'institution régionale sur ce continent. Concrètement, elle conduit à s'intéresser à la structure et aux critères de délimitation des entités territoriales formant l'échelon régional, au rôle ou aux fonctions de ces entités, à leur statut juridique, à leur organisation, à leur plus-value, à l'évolution de la région dans chaque État, aux ressemblances et différences observables d'un État à l'autre, voire à l'intérieur d'un même État. Envisagée sous cet angle, l'analyse révèle une convergence relative au positionnement de l'institution régionale. En effet, dans tous les États africains dont l'organisation administrative comporte des régions, celles-ci constituent, comme ailleurs dans le monde<sup>9</sup>, des entités intermédiaires, situées à un niveau

7. Les États lusophones sont malheureusement peu couverts en raison de la méconnaissance de la langue portugaise par l'auteur de l'étude et de la faible accessibilité des textes et documents concernant ces États.

8. Ces États, sur lesquels il est relativement facile d'obtenir de la documentation pertinente, sont principalement l'Afrique du Sud, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée Bissau, la Guinée-Conakry, Madagascar, le Maroc, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, le Tchad, le Togo et la Tunisie.

9. Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU), *La décentralisation et la démocratie dans le monde : 1<sup>er</sup> rapport mondial CGLU*, Barcelone, 2008, p. 27-28 ; p. 161 ; 237.

« immédiatement inférieur à l'État »<sup>10</sup> mais au-dessus des échelons « d'exécution et de contact avec la population »<sup>11</sup>. Elles correspondent donc à l'échelon supérieur de l'Administration territoriale. Mais cette convergence est trompeuse. En réalité, les formes du régionalisme émergent en Afrique témoignent à la fois d'une extrême diversité (I) et d'un renouvellement permanent (II).

### *I. L'extrême diversité*

L'extrême diversité des formes du régionalisme émergent en Afrique comporte deux degrés correspondant, l'un à des divergences modélisables (A), l'autre à des disparités trop complexes pour être mises en équation (B)<sup>12</sup>.

#### *A. Des divergences modélisables*

Les données du régionalisme émergent en Afrique qui sont susceptibles de modélisation sont assez éclatées. Elles concernent l'appellation, le rôle et le statut juridique des entités de l'échelon régional.

En ce qui concerne l'appellation, dans le champ géographique de la présente étude, les entités formant le premier niveau de l'organisation territoriale portent généralement la dénomination formelle de « régions ». Cependant, dans une perspective historique, une deuxième appellation mérite d'être signalée. En effet, la dénomination de « provinces » a été déjà adoptée par le passé pour qualifier les actuelles régions dans certains États africains<sup>13</sup> comme ce fut le cas sous l'Ancien Régime en France<sup>14</sup>. Au demeurant, actuellement, l'échelon régional correspond aux « provinces » en Afrique du Sud<sup>15</sup>. Par ailleurs, même lorsqu'il est adopté,

10. A. BOCKEL, « L'Administration territoriale et locale » in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome premier : *l'État et le droit*, Abidjan/Dakar/Lomé, Nouvelles Éditions africaines, 1982, p. 174.

11. *Idem*, p. 172.

12. En raison de cette opposition, les caractéristiques des formes du régionalisme émergent en Afrique ne seront pas présentées dans l'ordre logique qu'aurait imposé une analyse juridico-institutionnelle classique. Mais, il n'y a à cela aucun mal puisque la démarche choisie est au service, non pas d'une description linéaire, mais d'une démonstration donnée.

13. Voir *infra*, p. 8 et S.

14. Voir Y. JÉGOUZO et M. VERPEAUX, « Les collectivités territoriales » in P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, Paris : Dalloz, 2011, p. 285.

15. Voir R. ADJAHOU, *Décentralisation, au Bénin, en Afrique et ailleurs dans le monde : état sommaire et enjeux*, Cotonou : COPEF, 2002, p. 142 ; CGLU, *op. cit.*, p. 26.



le mot français « région » peut coexister avec un terme équivalent de la langue nationale, comme à Madagascar où les régions sont également appelées « *faritany* » ou « *faritra* »<sup>16</sup>.

Du point de vue du rôle qu'ils lui assignent, la plupart des États africains confèrent à l'échelon régional une « vocation » économique. Les formules relativement convergentes qui servent à exprimer cette vocation dans les textes nationaux<sup>17</sup> masquent une variété de situations. Plusieurs cas de figure doivent être distingués.

Le premier cas de figure est celui où les régions ont un rôle presque exclusivement économique. Il en a été ainsi pour les sept régions économiques créées au Maroc en 1971. Elles étaient conçues comme « un cadre de référence, d'étude et d'action économique [pour] infléchir les tendances au développement inégal... corriger les excès de... la concentration économique... »<sup>18</sup>

Dans le deuxième cas de figure, la fonction économique de la région coexiste avec des fonctions administratives traditionnelles, mais reste dominante<sup>19</sup>. La loi marocaine n° 47-96 du 2 avril 1997 relative à l'organisation de la région est représentative de cette tendance, car au moins six des quatorze compétences propres qu'elle reconnaît aux régions ont un lien assez direct avec l'économie. En fonction de la consistance du rôle économique qui lui est dévolu, la région peut être dotée

16. Cp. CGLU, *op. cit.*, p. 26, *Wiktionnaire* accessible à l'adresse <http://fr.wiktionary.org/wiki/faritany>; *Wikipédia* accessible à l'adresse <https://www.google.com/search?q=faritra+madagascar&ie=utf-8&oe=utf-8>.

17. Ainsi : « La région est une collectivité territoriale à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle » (Code général des collectivités territoriales ou CGCT de la République du Niger, art. 96);

« La région a vocation à être un espace économique et un cadre adéquat d'aménagement, de planification et de coordination du développement » (CGCT au Burkina Faso, art. 15);

« Les régions ont pour mission..., de contribuer au développement économique, social et culturel de la collectivité régionale... » (loi marocaine n° 47-96 relative à l'organisation de la région, art. 1<sup>er</sup>, al. 2).

18. Anonyme, « Bref regard historique sur la régionalisation au Maroc » à l'adresse : <https://sites.google.com/site/collectivitesaumaroc/bref-regard-his...>

19. Cette combinaison s'impose partout où le conseil régional bénéficie d'une clause de compétence générale.

de structures spécialisées ou d'instruments spécifiques de financement (Comité économique et social régional en Côte d'Ivoire<sup>20</sup>; Fonds de péréquation et de développement régional au Maroc)<sup>21</sup>.

Au troisième cas de figure correspond une fonction économique des régions, supplantée par les compétences administratives. Les lois togolaise et tchadienne de décentralisation<sup>22</sup> illustrent parfaitement cette approche. Un quatrième cas de figure concerne les États où les régions sont réduites à un rôle purement administratif excluant pratiquement toute compétence économique particulière.

Quant au statut juridique des régions, il recouvre en Afrique quatre formules décrivant presque l'intégralité de « l'échelle de la décentralisation »<sup>23</sup>. En premier lieu, même si la qualification de « région » ne s'applique pratiquement plus à aucun État fédéré dans le champ de l'étude, le régionalisme n'est pas dépourvu de tout lien avec le fédéralisme en Afrique. Par exemple, en République démocratique du Congo (RDC), « la loi fondamentale du 19 mai 1960... [transforma en] de véritables États »<sup>24</sup> les provinces qui furent rebaptisées « régions » à la faveur des réformes de 1966-1967. De même, les neuf provinces sud-africaines actuelles sont les produits de l'évolution des quatre anciennes colonies britanniques ayant constitué à partir de 1910 l'Union sud-africaine<sup>25</sup>. Par ailleurs, les trente-six États de la République fédérale du Nigéria sont issus de la transformation progressive des quatre régions de 1963, dont l'une a été érigée en État en 1967 pendant que les trois autres étaient divisées en douze États. En deuxième lieu, les régions sont, dans certains États africains, de simples circonscriptions administratives. En troisième lieu, dans quelques autres États, les régions sont des collectivités

20. Loi n° 2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration territoriale, art. 39; loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 portant organisation des collectivités territoriales, art. 148.

21. Loi marocaine n° 47-96 déjà citée, art. 66 *in fine*.

22. Voir loi tchadienne n° 33/PR/2006 du 11 décembre 2006 portant répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées, art. 6 et s.; loi togolaise n° 2007-011 du 13 mars 2007 « Décentralisation et liberté locale », art. 199.

23. Voir M. E. SOHOUENOU, « Contribution à l'élaboration d'une échelle de la décentralisation en Afrique noire francophone », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n° 22, 2008-2009, p. 147 et S.

24. BOCKEL, *op. cit.* p. 173.

25. Wikipedia.



territoriales<sup>26</sup> (Cameroun, Maroc...) <sup>27</sup>. En quatrième lieu, plusieurs États africains confèrent à leurs régions le double statut de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales. Tel est le cas en Côte d'Ivoire<sup>28</sup>, au Niger<sup>29</sup> et au Burkina Faso<sup>30</sup> notamment.

Pour être intelligible, le double statut implique une distinction plus ou moins nette entre organes décentralisés et autorités déconcentrées, hormis les cas de dédoublement fonctionnel ou de partage du pouvoir<sup>31</sup>. Il s'agit donc d'une sorte de superposition-distinction, à l'opposé de ce qui apparaît dans le système ghanéen comme une superposition-confusion<sup>32</sup>. Dans les États où il prévaut, le schéma consistant à reconnaître aux régions le statut de collectivités territoriales, que ce statut soit exclusif ou cumulé avec celui de circonscription administrative, comporte des variantes liées au degré de décentralisation (étendue des compétences, mode de désignation des organes...).

Par rapport à l'appellation, au rôle et au statut juridique des régions africaines, il est donc possible d'identifier nettement les différentes formules qui coexistent. Il n'en est pas ainsi pour d'autres données du régionalisme africain par rapport auxquelles s'observent des disparités plus complexes.

26. Au Sénégal, les régions ont perdu leur statut de collectivités territoriales en 2013. Voir exposé des motifs de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales, § 13.

27. Loi n° 47-96 déjà citée, art. 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup>. La lecture croisée de cet article et de certaines autres dispositions de la même loi révèle qu'au territoire de la région, collectivité locale, ne correspond aucune circonscription administrative du même nom, la représentation de l'État auprès de la région étant assurée par le « gouverneur du chef-lieu de la région » (art. 1<sup>er</sup> al. 5; art. 26 al. 1<sup>er</sup>; art. 54 al. 1<sup>er</sup>; art. 56 al. 1<sup>er</sup>, etc.).

28. Voir loi n° 2014-451 du 5 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale, art. 2 et art. 32.

29. Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des Collectivités territoriales de la République du Niger, art. 2, 306 et 307.

30. Cp. décret n° 2012-804/PRES/PM/MATDS/MEF du 8 octobre 2012 portant modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des circonscriptions administratives au Burkina Faso, art. 2; loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso, modifiée par la loi n° 040-055/AN du 29 novembre 2005, art. 15 et s.

31. Voir par exemple plus loin les développements sur le système marocain de partage du pouvoir exécutif entre le président du conseil régional et le gouverneur du chef-lieu de la région.

32. Voir la description que donne du système ghanéen ADJAHU, *op. cit.*, p. 154-155.

### *B. Des disparités complexes*

Certaines différences entre les formes du régionalisme africain sont si tranchées, ambiguës ou subtiles que les logiques dont elles peuvent procéder sont difficilement saisissables et modélisables. Ces disparités complexes concernent la configuration ou l'organisation des régions.

La configuration des régions recouvre leur structure interne, leur nombre, leur taille et leur délimitation.

Du point de vue de leur structure interne, les régions africaines regroupent des départements dans certains des États sous étude (Cameroun, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Niger, Sénégal, Tchad, etc.). Dans d'autres États de l'échantillon, les régions sont plutôt structurées en entités territoriales aux appellations très variables (préfectures<sup>33</sup> au Togo, provinces au Burkina Faso, cercles au Mali, gouvernorats en Tunisie, provinces et préfectures au Maroc, districts au Ghana, etc.).

Le nombre des régions varie, dans les pays de l'échantillon, de cinq (Togo) à trente et une (Côte d'Ivoire) en passant par six (Tunisie) sept (Niger), huit (Mali, Guinée Conakry), neuf (Guinée Bissau), dix (Ghana, Cameroun...), treize (Burkina Faso), quatorze (Sénégal), seize (Maroc), dix-huit (Tchad) et vingt-deux (Madagascar). Les États africains ont d'ailleurs tendance à accroître le nombre des régions « pour réduire les déséquilibres constatés... tout en créant des dynamismes territoriaux nouveaux pour assurer... un développement harmonieux... »<sup>34</sup>. Les disparités ainsi observées d'un État à l'autre sont peu rationnelles. Par exemple, certains États assez étendus (Niger, Mali) n'ont qu'un nombre limité de régions. En tout état de cause, le nombre de régions n'est pas une donnée significative tant qu'elle est considérée isolément.

En ce qui concerne la taille des régions africaines, appréciée au regard de leur superficie, de leur population ou de leur poids économique, elle varie, non seulement d'un État africain à l'autre, mais aussi à l'intérieur d'un même pays. L'ampleur

33. Même s'il a pu désigner par le passé en France le « territoire administré par l'un des préfets du prétoire » (*Le Nouveau Petit Robert*, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française), le mot « préfecture » est censé désigner aujourd'hui en français « l'ensemble des services de l'administration préfectorale » ainsi que le local voire la ville qui les abrite (*Le Nouveau Petit Robert* déjà cité). Mais, dans plusieurs États africains, il continue de s'appliquer, en droit positif, à des circonscriptions (unités) administratives (Tchad) ou à des collectivités territoriales (Togo).

34. Exposé des motifs de la loi sénégalaise n° 2008-14 du 14 mars 2008 modifiant la loi n° 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 portant organisation de l'administration territoriale, § 6.



des contrastes apparaît à la lumière de l'exemple de deux régions du Maroc. Dans ce royaume, la région la plus petite a une superficie qui est presque cent fois plus réduite que celle de la région la plus étendue<sup>35</sup> alors qu'elle est trente-cinq fois plus peuplée que celle-ci<sup>36</sup> mais a un produit intérieur brut cent vingt-trois fois plus élevé<sup>37</sup> et un taux d'investissement incommensurablement plus important. Ce constat peut s'appliquer à la plupart des États africains car « le découpage du territoire national en [régions] s'accompagne souvent de disparités... plus ou moins importantes »<sup>38</sup>. Par exemple, au Sénégal, avant le découpage de 2008, « les régions de Kolda, de Kaolack et de Tambacounda... avec leurs 95 995 km<sup>2</sup> [couvraient] à elles seules plus de 48 % du territoire national »<sup>39</sup>. Chacune d'elles a dû être scindée en deux pôles distincts.

La délimitation des régions comporte deux dimensions distinctes liées respectivement aux logiques mises en œuvre et aux critères techniques utilisés.

Théoriquement, trois logiques sous-tendent la délimitation des régions en Afrique. La première logique serait purement administrative. Elle présente deux inconvénients. D'une part, souvent matée de considérations politiques, sa rationalité n'est pas toujours perceptible ou intelligible, et le découpage en régions qui en résulte « suscite régulièrement des débats »<sup>40</sup>. D'autre part, la logique administrative génère

35. Il en est ainsi entre la région de Oued Ed-Dahab-Lagouira (142 865 km<sup>2</sup>) et le Grand Casablanca (1 615 km<sup>2</sup>) selon *Wikipédia* accessible à l'adresse [http://fr.wikipedia.org/wiki/Régions\\_marocaines\\_classées\\_par\\_s...](http://fr.wikipedia.org/wiki/Régions_marocaines_classées_par_s...)

36. Des deux régions citées dans la note précédente, la plus peuplée est la moins étendue sur la base de statistiques de 2006 utilisée sur le site précédemment cité. Dans le projet de nouveau découpage des régions et sur la base de données de 2008, les disparités s'accroissent entre les régions dites désormais de Casablanca-Settat et de Ed Dakhla-Oued Ed Dahab. Consulter à ce sujet, M. Badrane, « Radioscopie de douze nouvelles régions » sur le site de Saad Lamjarred accessible à l'adresse <http://www.aujourd'hui.ma/maroc/politique/radioscopie-des-douz...>

37. Le PIB en 2008 dans les deux nouvelles régions précédemment visées varie de 149 095 millions de dirhams à 1 210 millions de dirhams. Alors que le montant des investissements a atteint 10 732 039 millions de dirhams pour la région de Casablanca-Settat en 2008, pour Ed Dakhla-Oued Ed Dahab, il était quasiment nul pour la même année. Consulter à ce sujet le site de Saad Lamjarred déjà cité.

38. Exposé des motifs de la loi sénégalaise n° 2008-14 du 18 mars 2008, déjà citée, § 1.

39. Exposé des motifs de la loi n° 2008-14 du 18 mars 2008 déjà citée, § 3.

40. *Wikipédia*, Encyclopédie multimédia libre, à propos des « Régions de Côte d'Ivoire » à l'adresse [http://fr.wikipedia.org/wiki/Régions\\_de\\_Côte\\_d'Ivoire](http://fr.wikipedia.org/wiki/Régions_de_Côte_d'Ivoire), p. 3 du document imprimé.



des régions qui ne correspondent pas aux entités sociologiques ou géographiques<sup>41</sup>. Par exemple, en Guinée Conakry, le nombre de régions administratives s'élève à huit alors que celui des régions naturelles n'est que de cinq. De même, le territoire bissau-guinéen est organisé en neuf régions administratives pour cinq zones culturelles ou linguistiques. Suivant une deuxième logique, observable en République sud-africaine, la délimitation des régions reposerait sur des données ethnolinguistiques. Enfin, Alain Bockel affirme sans en rapporter d'exemples que le découpage territorial résulte, dans certains États africains, d'une troisième logique, à caractère économique, en vertu de laquelle « la région idéale doit coïncider avec une zone d'aménagement économique rationnelle, centrée autour d'un pôle de développement actuel ou potentiel »<sup>42</sup>. Mais, la réalité est plus complexe, car, dans la plupart des États, prévaut une démarche consistant à coupler plusieurs logiques (logiques physique et administrative en Côte d'Ivoire, logiques géographique et linguistique au Cameroun, logiques ethnolinguistique et géographique au Nigéria, etc.) et rendant de ce fait toute lecture difficile.

Quant aux critères techniques de la délimitation, ils sont rarement énoncés dans les textes juridiques et restent donc occultes. Très exceptionnellement, dans quelques États, il est établi que « la création et l'organisation des régions ne peuvent, en aucun cas, porter atteinte [ni] à l'unité de la Nation [ni] à l'intégrité » du territoire<sup>43</sup>, mais doivent viser « la constitution d'un ensemble homogène et intégré »<sup>44</sup> ainsi que « la correction des disparités régionales »<sup>45</sup>. Même si elle a le mérite d'exister une telle formule ne comporte aucun critère précis.

Le législateur ivoirien précise, dans une démarche peu courante, que les régions « sont créées en considération des critères suivants : 1. Le poids démographique ; 2. Le niveau d'infrastructure et d'équipement ; 3. L'existence réelle d'une cohésion

41. Lorsque le découpage est fondé, en tout ou partie, sur des critères géographiques, les dénominations des régions font référence aux points cardinaux ou à des éléments naturels (cours d'eau, relief...).

42. BOCKEL, *op. cit.* p. 174.

43. Cp. loi ivoirienne n° 2014-451 du 5 août 2014, déjà citée, art. 38 al. 2. ; loi marocaine n° 47-96 du 2 avril 1997, déjà citée, art. 2.

44. Loi marocaine n° 47-96 du 2 avril 1997, déjà citée, art. 4 al. 2.

45. Cp. loi ivoirienne n° 2014-451 du 5 août 2014, déjà citée, art. 3 *in fine* et l'exposé des motifs de la loi sénégalaise n° 2008-14 du 18 mars 2008, déjà citée, § 6.

sociale; 4. Le potentiel économique et financier; 5. l'étendue et le nombre de localités devant composer l'entité à créer »<sup>46</sup>. Il prescrit également différentes procédures à mettre en œuvre (enquête<sup>47</sup>; commission consultative<sup>48</sup>, etc.).

Les règles régissant l'organisation des régions en Afrique répondent apparemment à des schémas nettement différenciés. En réalité, ces schémas se complexifient en raison des formules atypiques dont ils sont assortis. Il en est ainsi autant pour l'organe délibérant que pour l'organe exécutif.

L'organe délibérant de l'échelon régional est généralement appelé conseil régional. Alors que dans certains États, tous les membres de cet organe sont élus (Tchad<sup>49</sup>, Togo sous la réserve de l'effectivité<sup>50</sup>...), dans d'autres États, le conseil régional comprend aussi des membres de droit<sup>51</sup> siégeant éventuellement hors quota avec voix consultative. La qualité de ces membres de droit est très variable (députés non élus au conseil régional, sultans, chefs de province, de canton ou de groupement désignés par la structure régionale de l'Association des chefs traditionnels au Niger<sup>52</sup>; membres du Parlement élus dans le cadre de la région<sup>53</sup>, présidents des assemblées préfectorales et provinciales sises dans la région au Maroc<sup>54</sup>). Les membres des conseils régionaux élus le sont, soit au suffrage universel direct (Tchad<sup>55</sup>, Niger<sup>56</sup>),

46. Loi ivoirienne n° 2012-1128 du 13 décembre 2012, déjà citée, art. 8.

47. *Idem*, art. 5 et 9.

48. *Idem*, art. 10.

49. Loi organique n° 02/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des collectivités territoriales décentralisées, art. 5 et 7.

50. Loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, déjà citée, art. 27.

51. Quoique correspondant à un échelon infrarégional, l'exemple du « district assembly » ghanéen rapporté par Adjaho montre que, dans certains systèmes, des organes délibérants peuvent comporter des membres nommés. En effet, « le district assembly est constitué de personnalités indépendantes [élues] dans une proportion de 70 %. Le reste est constitué de personnalités nommées par le chef de l'État avec l'approbation des autorités traditionnelles et des autres groupes actifs au sein de la collectivité » (ADJAHOU, *op. cit.*, p. 155).

52. Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 déjà citée, art. 99 et 101. En revanche, au Cameroun, « les représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs » sont membres à part entière du conseil régional (loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions, art. 26 al. 1).

53. Il en est également ainsi au Cameroun où les parlementaires siègent au conseil régional avec voix consultative (loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 déjà citée, art. 27).

54. Loi n° 47-96 du 2 avril 1997 déjà citée, art. 3 al. 2.

55. Loi organique n° 02/PR/2000 du 16 février 2000 déjà citée, art. 7.

56. Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 déjà citée, art. 100.



soit au second degré par d'autres organes décentralisés<sup>57</sup> (« collectivités locales) [voire par] des chambres professionnelles et des salariés »<sup>58</sup> au Maroc. Mais, au Cameroun, une exigence particulière s'ajoute à celle de l'élection : « Le conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région<sup>59</sup>. »

En ce qui concerne l'exécutif régional, il est détenu, soit par une seule autorité administrative souvent appelée « président du conseil régional » (Niger, Burkina Faso...) même si celui-ci est assisté d'adjoints (Niger) ou d'un bureau comme tel (Cameroun), soit par un collège généralement dénommé « bureau (exécutif) du conseil régional » (Togo). Toutefois, il existe de nombreux cas particuliers. Par exemple, au royaume chérifien, le pouvoir exécutif régional est co-exercé par le président du conseil et par le gouverneur du chef-lieu de la région. Celui-ci participe avec voix consultative aux sessions du conseil régional en siégeant « à la droite du président »<sup>60</sup> puis « exécute les décisions du conseil »<sup>61</sup> avec la réserve que les mesures qu'il prend dans ce cadre « ne sont exécutoires que si les actes y afférents sont revêtus du contreseing du président du conseil régional... donné dans les cinq jours à compter de leur réception... à défaut [de quoi] le gouverneur peut... passer outre et ordonner l'exécution »<sup>62</sup>. Par ailleurs, en Côte d'Ivoire, dans la loi portant organisation des collectivités territoriales, les dispositions relatives au titulaire du pouvoir exécutif régional sont ambiguës. En effet, alors qu'il distingue formellement deux « organes exécutifs », le législateur qualifie l'un de ces « organes » d'« autorité investie du pouvoir exécutif de la collectivité territoriale », l'autre étant simplement « le bureau du Conseil... »<sup>63</sup>

Quel qu'il soit, le détenteur du pouvoir exécutif régional est généralement élu, à l'intérieur du conseil régional (Togo, Niger, Burkina Faso, Maroc...) ou, s'agissant du président du conseil régional en particulier, au suffrage universel direct comme en Côte d'Ivoire où « la tête de la liste déclarée vainqueur est de droit président du conseil régional »<sup>64</sup>. Cependant, au Niger, le président du conseil régional est

57. Au Cameroun, il s'agit des départements (loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 déjà citée, art. 26 al. 1).

58. Loi n° 47-96 du 2 avril 1997 déjà citée, art. 3 al. 1.

59. Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 déjà citée, art. 26 al. 2. Il en est d'ailleurs de même du bureau du conseil régional (*idem*, art. 60).

60. Loi n° 47-96 du 2 avril 1997 déjà citée, art. 26 al. 1.

61. *Idem*, art. 54 al. 1.

62. *Idem*, art. 54 al. 3.

63. Loi n° 2012-1128 du 13 décembre 2012 déjà citée, art. 51.

64. *Idem*, art. 154.



élu « parmi les conseillers titulaires d'au moins le baccalauréat de l'enseignement secondaire ou d'un diplôme équivalent »<sup>65</sup> tandis qu'au Cameroun, « le président du conseil régional est une personnalité autochtone de la région »<sup>66</sup>.

Reflétant une telle diversité, les formes du régionalisme africain font également l'objet d'un renouvellement permanent.

## II. Le renouvellement permanent

Les formes du régionalisme africain portent la marque d'une hésitation continue (A) et d'une quête récente de transformation (B).

### A. Une hésitation continue

En Afrique du Nord et dans l'ex Afrique équatoriale française (AEF)<sup>67</sup> notamment, le « processus [de régionalisation] semble prendre racine depuis la période coloniale »<sup>68</sup>. Pendant cette période, il « répondait à des impératifs de sécurisation et de planification tendant à maîtriser l'espace réfractaire »<sup>69</sup>. Ainsi, en Afrique du Nord, le Royaume du Maroc<sup>70</sup> a-t-il été divisé « en trois régions militaires... et quatre régions civiles »<sup>71</sup> entre 1912 et 1956. Ce fait rappelle les origines de la région en France<sup>72</sup>. En Afrique-Équatoriale française (AEF), la région constituait « l'échelon supérieur d'administration générale »<sup>73</sup>. Qu'ils aient été colonisés par la France ou par d'autres puissances, qu'ils aient connu la régionalisation ou non pendant la période coloniale, presque tous les États africains ont initié « de nombreuses réformes ou retouches [successives] qui [apparaissent à certains analystes comme] l'indice de la difficulté ou des hésitations qui président à l'adoption de solutions

65. Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 déjà citée, art. 125.

66. Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 déjà citée, art. 61 al. 2.

67. L'Afrique équatoriale française est le gouvernement général créé en 1910 pour regrouper en une Fédération les quatre colonies françaises d'Afrique centrale qui étaient alors le Gabon, le Tchad, l'Oubangui-Tchari (actuelle République centrafricaine) et le Moyen-Congo (actuel Congo Brazzaville), auxquelles s'ajoutera plus tard le Cameroun placé sous mandat français en 1919.

68. CGLU, *op. cit.*, p. 29.

69. Anonyme déjà cité.

70. Le Royaume du Maroc a été placé sous protectorats français et espagnol entre 1912 et 1956.

71. Anonyme déjà cité.

72. Ch. DEBBASCH et F. COLIN, *Droit administratif*, Paris : Economica, 10<sup>e</sup> édition, 2011, p. 225.

73. BOCKEL, *op. cit.*, p. 172.

stables »<sup>74</sup>. En réalité, aucune formule ne semble être devenue définitive. Les hésitations persistent. Elles portent à la fois sur le positionnement, la dénomination, le statut juridique et le nombre des entités de l'échelon régional.

Au Congo Brazzaville et au Gabon, les régions ont été maintenues à l'indépendance. Au Gabon, elles ont été renommées provinces en 1975<sup>75</sup>. Au Tchad et en Centrafrique, elles sont devenues préfectures dès 1960. En Afrique occidentale française (AOF)<sup>76</sup>, la carte administrative ne comportait pas de région : les cercles formaient le niveau supérieur de l'administration territoriale avant l'indépendance des territoires concernés. Dans cet espace, des régions sont créées suivant deux schémas différents. Un premier groupe de jeunes États modifie la dénomination des cercles en les rebaptisant « régions », les uns immédiatement (Dahomey, Sénégal, etc.), les autres après avoir maintenu pendant un temps le *statu quo ante* (Mauritanie)<sup>77</sup>. Dans un deuxième groupe d'États, les régions correspondent, non pas à une nouvelle appellation des anciens cercles, mais à un échelon supplémentaire d'administration territoriale dont la création est justifiée par le double besoin de coordination des entités de l'échelon moyen qui se multiplient, et de promotion d'une « administration de développement »<sup>78</sup>. La dénomination « région » est, selon les cas, momentanément remise en cause puis rétablie ou durablement supprimée. Par exemple, le gouvernement du Dahomey (actuelle République du Bénin), devenu une République autonome au sein de la Communauté française<sup>79</sup>, a créé en

74. *Ibidem*.

75. BOCKEL, *op. cit.*, p. 173.

76. L'AOF fut, entre 1895 et 1958, une Fédération de huit colonies françaises correspondant aux actuels États du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire, de Guinée Conakry, du Mali, du Niger, de Mauritanie et du Sénégal.

77. BOCKEL, *op. cit.*, p. 173.

78. *Idem*, p. 174.

79. La Communauté française est une Fédération créée par la Constitution du 4 octobre 1958 et regroupant l'État français et ceux des territoires de son ancien empire colonial qui en ont accepté l'idée. Le Titre XII ayant institué la Communauté a été abrogé lors de la réforme constitutionnelle de 1995 après que leur caducité eut été constatée dès le 16 mars 1961 par un échange de lettres entre le premier ministre et le président du Sénat de la Communauté. Pour plus de détails, consulter l'encyclopédie Wikipédia à l'adresse ci-dessous : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9\\_de\\_la\\_Constitution\\_de\\_1958](http://fr.wikipedia.org/wiki/Communaut%C3%A9_de_la_Constitution_de_1958)



1959 six régions<sup>80</sup> en lieu et place des cercles<sup>81</sup>. Sans statut déterminé à leur création, ces régions sont apparues très vite comme étant à la fois des circonscriptions administratives de l'État et des collectivités territoriales<sup>82</sup>. Mais, leur dénomination était éphémère. En effet, elles sont devenues un an plus tard les départements. Cette évolution révèle le véritable positionnement des régions dahoméennes de l'époque. D'ailleurs, les départements substitués aux régions ont été rebaptisés provinces<sup>83</sup> avant de redevenir des départements<sup>84</sup>, leur nombre passant de six à douze<sup>85</sup>. Une réforme visant à créer un échelon régional a été initiée en 2009. En réalité, l'échelon régional envisagé doit permettre de coordonner les départements dont le nombre est censé passer de douze à vingt-neuf<sup>86</sup>. Si cette réforme, toujours en attente, aboutissait, elle constituerait un nouveau pas dans le régionalisme. Ailleurs, la quête de transformation des régions est déjà plus profonde.

### *B. Une quête récente de transformation*

L'histoire du régionalisme au Maroc jusqu'à une période récente se décline en trois mouvements brièvement évoqués ci-dessus et qualifiés respectivement de « *régionalisation de crise* (1912-1956)... *régionalisation économique* (1971-1996)... [et] *régionalisation administrative* [depuis] 1997 »<sup>87</sup>. Mais, quoique reconnues constitutionnellement comme collectivités territoriales, les régions ne bénéficient,

80. Décret n° 226 PCM/MI du 15 décembre 1959 portant création de six régions sur le territoire de la République du Dahomey, *Journal officiel de la République du Dahomey (JORD)*, décembre 1959, p. 844-845.

81. Le cercle regroupait des subdivisions. Le cercle et la subdivision étaient les deux échelons principaux de l'organisation territoriale de la colonie. Le canton et le village, dirigés par des notables autochtones, étaient de simples relais du pouvoir colonial.

82. Une loi institue et place sous la présidence du délégué régional un conseil général élu (loi organique n° 59-35 ALD du 31 décembre 1959, *JORD*, 31 décembre 1959, p. 898 et s.), « le Délégué régional [ayant] la double qualité d'autorité régionale et de représentant du gouvernement » (décret n° 34PCM/MI du 29 février 1960 fixant les attributions des délégués régionaux, art. 1<sup>er</sup>, *JORD*, 15 mars 1960, p. 199-200).

83. Le Royaume de France était subdivisé en provinces qui furent supprimées sous la Révolution et auxquelles correspondent, toutes proportions gardées, les actuelles régions françaises.

84. Voir loi n° 90-008 du 13 août 1990 portant organisation et attributions des circonscriptions administratives durant la période de transition.

85. Voir loi n° 97-028 portant organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin, art. 6.

86. Ce nouveau projet de découpage est officiellement justifié par l'accroissement de la population, le souci d'efficacité et la référence à d'autres États de la sous-région.

87. Anonyme, déjà cité.



comme cela est déjà apparu, que d'« une autonomie fonctionnelle limitée »<sup>88</sup>. Le projet de réforme des régions engagé au Maroc est la préfiguration d'un renouveau du régionalisme émergent en Afrique. Pour l'analyser, il convient d'examiner les orientations stratégiques puis les bases juridiques de cette réforme.

La réforme dont le projet a été lancé par le roi le dimanche 3 janvier 2010 est qualifiée de « régionalisation avancée ». Du point de vue de sa finalité, cette réforme vise à instituer un « modèle maroco-marocain de régionalisation, en évitant de sombrer dans le mimétisme ou la reproduction à la lettre des expériences étrangères »<sup>89</sup>. Sur le fond, il s'agit de « faire de la région un levier du développement économique, social et culturel capable de faire face aux séquelles du sous-développement, de lutter contre l'inégal développement et les disparités régionales et, plus généralement, de contribuer au développement économique et social de la nation »<sup>90</sup>. Pour conduire le projet de réforme, une commission consultative de régionalisation (CCR) a été mise en place. La commission a proposé, entre autres, un nouveau découpage territorial fondé sur « les principes d'efficacité, d'homogénéité, de proportionnalité... d'équilibre... d'accessibilité et de proximité »<sup>91</sup>. Ce découpage se traduit par la réduction du nombre des régions, qui devrait passer de seize à douze. Ce projet traduit ainsi un effort de rationalisation et une inversion de tendance, car, en règle générale, le nombre des entités territoriales s'accroît plus souvent qu'il n'est réduit en Afrique.

La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 exprime une nouvelle orientation du régionalisme. Même si elle remonte à 1992, cette fois-ci, la constitutionnalisation de la région est renforcée. Le Titre IX de la nouvelle loi fondamentale du royaume chérifien est « Des régions et des autres collectivités territoriales ». Cet intitulé tranche nettement avec celui du Titre XI de la Constitution de 1992. La formule du nouvel intitulé est reprise presque constamment tout au long d'un Titre qui comporte treize articles contre trois précédemment. Elle est très significative : la région n'est plus une collectivité territoriale parmi d'autres, mais, désormais, il

---

88. *Idem*.

89. H. Bahechar, « Régionalisation avancée et gouvernance territoriale : La Région, l'avenir du Maroc » accessible sur le site Saad Lamjarred à l'adresse <http://www.aujourd'hui.ma/maroc/politique/regionalisation-avancee...>, p. 1 du document imprimé.

90. Omar Azziman, président de la Commission consultative de régionalisation (CCR), cité par H. BAHECHAR, *op. cit.*

91. H. BAHECHAR, *op. cit.*, p. 2 du document imprimé.

y a la région et « les autres collectivités territoriales ». Cette formule atteste que la région occupe une place de choix dans le nouvel environnement institutionnel marocain. Le constituant lui-même le confirme :

« Dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, la région assure, sous la supervision du président du conseil de région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales, dans le respect des compétences propres de ces dernières »<sup>92</sup>.

La décentralisation s'approfondit au niveau régional. Le président du conseil régional est promu au rang d'exécutif de la région et celle-ci devient un cadre de concertation, avec de nouveaux mécanismes au nombre desquels figure le droit de pétition. Deux instruments financiers sont prévus pour soutenir le rôle dévolu à la région. Il s'agit du « Fonds de mise à niveau sociale destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipement »<sup>93</sup> d'une part, du « Fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions »<sup>94</sup>, d'autre part. Sur le fondement de ces principes, un avant-projet de loi organique relatif à la région et comportant 254 articles a été élaboré. Rendu public et remis aux partis politiques en juin 2014, il est en discussion au Parlement depuis le début de l'année 2015.

\*\*\*

\*

Le régionalisme remonte à la période coloniale en Afrique du nord et dans l'ex Afrique équatoriale française notamment. Le mouvement s'est étendu aux autres zones après l'indépendance des différents territoires. Il s'exprime sous des formes variables d'un État à l'autre. Ces formes ne sont pas homogènes. Par ailleurs, le régionalisme africain constitue un processus dynamique en raison des réformes successives enregistrées ici et là. Celles-ci traduisent des flux et reflux de l'institution régionale. Certains États n'ont intégré ou réintégré que récemment la région à leur organisation territoriale, laquelle n'est d'ailleurs pas devenue effective dans tous les cas. L'extrême diversité et le renouvellement continu des formes du régionalisme émergent en Afrique témoignent de la quête d'une adaptation aux réalités du continent et de chaque État. Les quelques convergences observables

92. Constitution du 29 juillet 2011, art. 143 al. 2.

93. *Idem*, art. 142 al. 1<sup>er</sup>.

94. *Idem*, art. 142, al. 2.

entre les formes du régionalisme africain et les modèles européens sont, soit des survivances d'un héritage colonial largement approprié à présent, soit le résultat de la mondialisation. Le projet marocain de « régionalisation avancée » est l'indice de l'amorce d'une nouvelle ère du régionalisme en Afrique. La transformation de l'institution régionale en Afrique peut être accélérée par les nouveaux défis auxquels les États sont confrontés.