

La politique d'aménagement du territoire : essai de bilan

La planification de l'espace national constitue, plus que jamais, la condition *sine qua non* pour le développement économique, social et culturel dans toutes ses dimensions, tant quantitatives que qualitatives. L'aménagement du territoire (1) constitue également un droit de l'homme. De ce fait, il comporte pour les pouvoirs publics une obligation de réaliser les conditions de bien-être moral et matériel et de satisfaire les besoins essentiels des citoyens dans quelque région qu'ils se trouvent.

Dans un contexte marqué par la mondialisation et les contraintes de l'ouverture sur l'Union européenne dans le cadre de l'accord d'association et de libre-échange, cette mise à niveau de l'économie et du territoire représente pour notre pays un défi majeur. Le concept d'aménagement du territoire se trouve de ce fait consubstantiel de la politique générale des gouvernants ; l'action de ces derniers s'appréciant à l'aune de ses impacts sur l'espace. Aussi bien, la politique d'aménagement du territoire constitue-t-elle le cadre global dans lequel devrait s'inscrire l'ensemble des actions des pouvoirs publics.

Trop longtemps considéré comme le parent pauvre dans les préoccupations des pouvoirs publics, l'aménagement du territoire a bénéficié d'une place de choix dans les déclarations de politique générale de l'actuel gouvernement (2). La prise de conscience par ce dernier de l'intérêt vital d'une politique volontariste et hardie d'aménagement du territoire s'est notamment illustrée par la nomination, à la tête du département qui en est chargé, d'une personnalité de premier ordre dans la composition gouvernementale.

Mais, quatre ans à peine après l'arrivée de ce gouvernement au pouvoir, vouloir faire le point sur son action dans ce domaine relève de la gageure. Politique prospective et stratégie de développement, l'aménagement du territoire ne peut valablement être évalué que sur le long terme. Une telle évaluation devrait, qui plus est, porter sur les actions des différents ministères et opérateurs publics et privés ayant une incidence sur le territoire : équipements d'infrastructure et de superstructure, régionalisation des

**Abdelhadi
Raounak**

Institut national
d'aménagement et
d'urbanisme, Rabat

(1) La notion d'aménagement du territoire est entendue ici au sens académique de la recherche d'un équilibre et d'un développement au niveau global du pays et de ses différentes régions.

(2) Cf. Abdelhadi Raounak, « Aménagement du territoire : bilan pour une nouvelle approche », *Temps présent*, n° 48, 17-23 juillet 1998, p. 18-19.

investissements, parts des régions dans la valeur ajoutée nationale, etc. Elle doit surtout porter sur le degré d'articulation voire d'intégration de ces actions.

Il n'est donc pas dans ce propos de dresser un bilan, même sommaire, de l'action d'ensemble du gouvernement. L'auteur de ces lignes n'en a ni l'ambition ni la compétence. Tout au plus, cette contribution tentera d'analyser quelques aspects saillants de l'action du ministère de l'Aménagement du territoire, en tant que promoteur de cette politique.

Il faut noter d'emblée que celui-ci présente certaines particularités qui le distinguent nettement des autres domaines de l'action gouvernementale. Son action ne se réduit pas à des réalisations physiques sur le terrain. Son rôle principal consiste à impulser et à faciliter la coordination interministérielle et intersectorielle dans les projets de développement territorial, permettant d'assurer à la politique d'aménagement viabilité, cohérence, efficacité et continuité.

A cet égard, on ne peut qu'apprécier et mettre à l'actif de ce ministère l'approche pédagogique suivie dans la conception de son rôle, en particulier le temps fort constitué par l'organisation du débat national sur l'aménagement du territoire.

Ce débat qui a réuni les principaux intervenants au niveau central et territorial a traité des grands problèmes de l'espace national, notamment les déséquilibres entre les régions, entre la ville et la campagne, l'armature urbaine, l'eau, les espaces sensibles, l'habitat insalubre, les équipements structurants, la pollution, etc.

Les objectifs déclarés de ce débat sont fort ambitieux et visent à pallier les insuffisances et lacunes que la politique d'aménagement du territoire a connues depuis la fin de la décennie 60. Ils constituent autant de conditions nécessaires pour la réussite de cette politique publique. Ils peuvent se ramener au triptyque suivant :

- l'élaboration d'un texte juridique dont l'absence est considérée comme l'une des causes essentielles de l'échec de la politique d'aménagement du territoire ;
- l'établissement d'un schéma national, et à sa suite d'autres schémas d'aménagement du territoire qui constituent des cadres spatiaux de référence et de cohérence des différentes actions du développement économique et social ;
- la clarification des rôles et des compétences des différents intervenants dans cette politique et dont la confusion constitue une source de chevauchements, de gaspillages et de doubles emplois.

Le débat national sur l'aménagement du territoire a permis l'organisation de plus de cinquante ateliers locaux et seize forums régionaux. Ces assemblées ont discuté des grands problèmes du territoire national aussi bien que des aspects micro-spatiaux du développement local.

Mais le couronnement de ce débat fut assurément la tenue du forum national, fin janvier 2001, avec pour principal objet la discussion d'un projet de charte d'aménagement du territoire (3).

Ce projet de texte est présenté par ses auteurs comme « le fruit d'un débat national transparent dont le contenu traduit les ambitions, les vues et les propositions formulées lors des différentes phases du débat et ayant fait l'objet de consensus ». Il comprend une série de propositions de dépassement des problèmes posés aux trois niveaux déjà évoqués, celui de l'assise juridique, des outils méthodologiques d'aménagement et de l'organisation politique et administrative de l'aménagement du territoire.

Normes et conception

L'adoption d'une charte nationale d'aménagement du territoire constitue un premier objectif du débat. Un tel texte devait énoncer les principes fondateurs, les choix fondamentaux et les objectifs globaux de la politique d'aménagement du territoire, les modalités de répartition des rôles et des compétences entre les administrations centrales et leurs prolongements territoriaux et les autres acteurs publics et privés, et enfin la définition des procédés juridiques, techniques et financiers de la mise en œuvre de cette politique.

Le texte du projet de charte constitue un document riche en données et analyses relatives au diagnostic, aux contraintes naturelles, aux différenciations inter-spatiales et à leurs conséquences.

Mais, du fait-même de la richesse de ce document, on est forcé de conclure à un exposé de motifs détaillé davantage qu'à un véritable projet de charte au sens d'un acte directeur de la politique d'aménagement du territoire.

Ce projet prévoit lui-même l'élaboration dans son sillage d'une loi-cadre destinée à préciser la portée de ses dispositions et à déterminer les voies et moyens de mise en œuvre de ses orientations. On est en droit de s'interroger sur l'intérêt d'une telle dualité normative, d'autant plus que la loi-cadre projetée ne présente pas d'originalité par rapport au projet de charte, puisqu'elle reprend les mêmes chapitres que ce dernier.

Il semble donc qu'on n'est pas encore devant un projet de charte au sens d'un texte de loi proprement dit. Ce document se présente comme un cadre de réflexion globale sur la situation territoriale et de proposition de modèles d'organisation territoriale. La hiérarchie de normes qu'il semble vouloir établir entre la charte nationale et la loi-cadre ne se conçoit en fait qu'entre celle-ci et les lois sectorielles qui concerneraient les différentes zones spécifiques à aménager ou à protéger, telles que la montagne, le littoral, les oasis, etc.

Mais, ce sont surtout les éléments de la conception de la politique d'aménagement du territoire, tels qu'ils se dégagent du texte de projet, qui appellent un certain nombre de commentaires.

Le bilan établi par le projet des anciennes politiques publiques et le diagnostic dégagé de l'état du territoire et des disparités de développement

(3) Nous nous permettons de reprendre ici les développements de notre article « En marge du forum national sur l'aménagement du territoire : lecture liminaire du projet de charte nationale d'aménagement du territoire », *REMALD*, n° 38-39, mai-août 2001, p. 41-48.

entre les régions évoque une série de défis à surmonter (crise urbaine, sous-développement rural, croissance démographique, inefficacité de la gestion publique, crise de l'emploi, détérioration de l'environnement, etc.). Ces problèmes sont tous si importants et si urgents les uns que les autres qu'il s'agit moins d'établir un ordre de priorité pour leur dépassement que de s'interroger sur l'option politique à adopter pour leur apporter les réponses adéquates et assurer à la politique d'aménagement du territoire les chances de réussite.

La réflexion devrait donc porter impérativement sur la nature de notre système politico-administratif et sur l'option décentralisatrice ou centralisatrice de ce système. Le projet de charte ne tranche pas nettement entre ces deux modèles d'organisation du territoire, même s'il aborde des variantes approximatives de l'une et de l'autre option.

Ainsi, si l'on privilégie la décentralisation de la décision administrative et économique, il reviendra aux collectivités locales et en particulier aux régions de mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire et du développement régional. Les efforts devront donc s'orienter vers la promotion de la décentralisation territoriale en dotant les régions d'autonomie, d'attributions et de moyens conséquents. Dans une telle perspective, l'Etat se réserve un rôle important, en tant que force collective, d'impulser les immenses chantiers de développement territorial et de réguler l'ensemble du système.

Si l'on maintient, en revanche, la tendance centralisatrice de l'Etat, l'aménagement du territoire devra être conçu, dirigé, entrepris, contrôlé par une administration centrale spécialisée. Celle-ci coordonnera les programmes d'action des différents départements ministériels, assurera l'unité des moyens budgétaires réservés à cette politique et veillera à l'application des orientations d'aménagement au niveau des différentes régions.

D'un autre côté, le projet ne souligne pas de manière claire et ne met pas en évidence les liens organiques d'active complémentarité qui existent ou qui doivent exister entre l'aménagement du territoire et le plan comme moyen privilégié pour la mise en œuvre de la politique du développement du territoire (4).

L'articulation nécessaire entre la planification et l'aménagement du territoire suppose une certaine prééminence de celui-ci sur celle-là. Le plan doit être élaboré en fonction des orientations de l'aménagement du territoire dont il doit constituer la réalisation pour la période qu'il est appelé à couvrir. Une politique d'aménagement du territoire ne peut être efficace que s'il y a une intégration totale entre les processus de la planification et de l'aménagement du territoire (5).

Or, l'une des premières commissions horizontales ou thématiques à avoir tenu ses travaux au cours de l'élaboration du plan de développement économique et social 2000-2004 fut précisément celle relative à l'aménagement du territoire. Mais, cette primauté dans le temps n'avait pas pour objectif d'imprimer une orientation territoriale aux travaux des

(4) Cf. Abdelhadi Raounak, « L'articulation de la planification économique et de l'aménagement du territoire », in *Aménagement du territoire et développement durable : quelles intermédiations ?*, éd. l'Harmattan, 1999, p. 107-123.

(5) Cf. *Intégration de la planification économique et de l'aménagement du territoire*, Nations-unies, 1976.

autres commissions du plan, mais simplement de programmer les activités du ministère de l'Aménagement du territoire pendant la période quinquennale. Ceci fait ressembler la commission thématique en définitive à une commission sectorielle comme les autres et ôte ainsi au département de l'Aménagement du territoire son rôle d'administration des relations inter-ministérielles.

Certes, le projet de charte évoque les contrats de plan entre l'Etat et les régions parmi les moyens d'exécution des options d'aménagement du territoire. Mais ces contrats ne sont qu'un moyen de réalisation des programmes planifiés de l'Etat au niveau régional. Le contrat n'est pas un plan régional ; il ne représente qu'une partie de ce qui doit être réalisé au niveau de la région. Celle-ci dispose, en effet, selon la loi 47-96 du 2 avril 1997 sur l'organisation régionale, de son propre plan régional de développement économique et social et de son propre schéma régional d'aménagement du territoire.

De plus, le procédé de la contractualisation exige au préalable que la région puisse disposer d'une dose de décentralisation plus poussée : la règle de principe pour la passation des contrats entre l'Etat et la région étant une certaine parité entre les cocontractants.

les outils d'aménagement

L'autre objectif du débat sur l'aménagement du territoire est l'établissement d'outils méthodologiques de planification spatiale. Il faut rappeler à ce propos que les études relatives à ces outils datent du début des années soixante-dix. Elles ont été programmées *de facto*, vraisemblablement à titre expérimental. Mais, en l'absence de base juridique, ces outils ont été marqués par des vices rédhibitoires : opacité de la procédure d'établissement, élaboration incoordonnée et sans logique d'ensemble, inaccessibilité, indifférence des opérateurs économiques à leurs orientations, etc.

Défini comme un préalable impératif à l'aménagement du territoire planifiant à l'échelle d'une trentaine d'années, sur la base d'une démarche prospective, les structures générales de l'aménagement optimal du territoire, le schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.), a été programmé, pour la première fois, dans le plan triennal 1978-1980. Il devait constituer selon le planificateur le catalyseur de l'ensemble des instruments d'aménagement et de planification, en ce qu'il sélectionne les grands axes structurants du territoire, laissant le soin aux schémas puis aux plans régionaux d'intervenir par étapes pour la mise en œuvre des politiques préconisées.

Mais ce n'est que dans le plan d'orientation 1988-1992 que le lancement des travaux du S.N.A.T. a été annoncé. La phase préparatoire qui consiste à identifier les potentialités, les contraintes et à détecter les dysfonctionnements sectoriels et spatiaux s'est achevée en 1992 après avoir permis l'établissement de dix-huit rapports sectoriels, six synthèses par

module et une synthèse générale. Elle a été suivie, de 1995 à 1998, par une seconde phase dite de prospective territoriale. Celle-ci a donné lieu à une vingtaine de rapports additionnels justifiant les sept scénarios élaborés qui définissent les images futures et alternatives du développement du territoire national.

Avec l'arrivée aux affaires de l'actuelle équipe gouvernementale en 1998, le choix fut porté sur l'actualisation du diagnostic de 1992, et la relance de la procédure d'élaboration du S.N.A.T. Celui-ci devait, selon les responsables du ministère de l'Aménagement du territoire, correspondre à une nouvelle vision et surtout prendre en compte les résultats du débat national d'aménagement du territoire.

Quant aux schémas régionaux, élaborés pour six des sept régions économiques du dahir de 1971, ils ont manqué de toute portée opérationnelle. Ne tenant aucun compte des mutations spatiales et des transformations géo-démographiques que le pays connaissait, ils ont été confectionnés dans l'indifférence totale aux débats ininterrompus sur le découpage régional. La nouvelle configuration territoriale des régions les a condamnés à l'obsolescence (6), d'autant plus que la loi 47-96 du 2 avril 1997 sur l'organisation régionale attribue désormais aux conseils régionaux la compétence d'établir leurs propres schémas d'aménagement.

Le projet de charte devait clarifier le cadre juridique et les procédures d'élaboration de ces outils et préciser leurs objectifs et leurs horizons temporels. Il devait également mettre en évidence et formaliser les liaisons logiques et les interdépendances, les complémentarités et les cohérences qui existent entre les différents niveaux de l'aménagement de l'espace, national, régional, urbain et rural.

Or, le projet n'évoque que le schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.) et les schémas régionaux (S.R.A.T.). On constate donc une certaine régression par rapport aux premiers outils d'aménagement du territoire des années 70, qui faisaient place aux différents espaces à aménager, national, régional et rural. Dans ce projet de charte, on ne sait si les schémas d'armature rurale, instruments pionniers de l'aménagement du territoire au Maroc (7), ont été purement et simplement abandonnés, ou bien si les prévisions d'aménagement des espaces ruraux font partie intégrante des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, le projet de charte introduit une nouvelle nomenclature d'espaces ou de zones dites sensibles comprenant le littoral, la montagne, la forêt, les zones sahariennes, sans en déterminer les outils spécifiques de leur aménagement et/ou protection. Il n'est pas précisé non plus si ces zones seront dotées de documents propres ou si les prévisions d'aménagement qui les concernent sont intégrées dans les schémas des régions dans lesquelles elles sont situées.

Notons, enfin, qu'en l'état actuel des choses, l'élaboration du projet de S.N.A.T. semble être à un stade avancé, puisque les conclusions de la phase

(6) Seul le schéma régional de l'Oriental a pu être continué ; cette région n'ayant pas connu de modification de son territoire par le décret du 18 août 1997 portant découpage régional.

(7) Cf. B. de Lavergne, *Politiques d'aménagement du territoire au Maroc*, éd. l'Harmattan, 1991.

de l'actualisation du diagnostic ont été présentées en décembre dernier. L'achèvement de la phase prospective et de la programmation est attendu pour la fin de l'année en cours. Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur du schéma national que les conseils régionaux seront invités à établir leurs propres schémas régionaux sur la base de ses orientations.

Les aspects institutionnels

Dans un domaine aussi tentaculaire que l'aménagement du territoire, caractérisé par la diversité et l'étendue des champs d'action et la multiplicité des intervenants, il se pose de véritables problèmes d'organisation administrative, notamment les chevauchements et interférences des compétences entre les différents organes chargés de la réalisation de cette politique.

Aussi, l'un des principaux objectifs du débat et du projet de charte fut-il évidemment de déterminer les rôles et les compétences des différentes instances chargées de l'aménagement du territoire aussi bien au niveau interministériel qu'à celui des départements ministériels spécialisés.

Concernant les organes interministériels, tout d'abord, le projet de charte reprend les recommandations des travaux du séminaire national sur l'aménagement du territoire réunis au ministère de l'Intérieur en 1989 et le document provisoire portant projet de loi sur l'aménagement du territoire préparé par ce même ministère en avril 1994. Il prévoit, à l'instar de ces derniers, la relance du comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) (8) et l'institution à ses côtés d'un nouvel organe central appelé le "Conseil national permanent d'aménagement du territoire" (C.N.P.A.T.). Celui-ci, en tant qu'organe permanent, devait assurer à la politique d'aménagement du territoire sa viabilité et sa continuité, traduire de manière opérationnelle les orientations du C.I.A.T. et institutionnaliser la coordination intersectorielle. A cette fin, il devrait préparer les travaux du C.I.A.T., veiller à la régularité de ses réunions et assurer le suivi de réalisation de ses délibérations.

Toutefois, ce dédoublement institutionnel est de nature à créer une certaine confusion dans les rôles respectifs des deux instances. Par exemple, le projet attribue au C.N.P.A.T. la compétence d'approuver les documents d'aménagement du territoire aux niveaux national et régional, alors que le C.I.A.T. est appelé simplement à "se prononcer" sur ces mêmes documents. Ceci est en contradiction avec la loi d'avril 1997 sur l'organisation régionale qui donne compétence au C.I.A.T. pour l'approbation des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

Il faut attendre la publication du décret du 13 décembre 2001 (9) pour qu'une telle confusion soit levée. Abrogeant le décret royal du 6 août 1968 portant création du C.I.A.T., le nouveau décret institue auprès du Premier ministre (10) un organe dénommé "Conseil supérieur d'aménagement du territoire" (C.S.A.T.). Ce dernier est appelé à donner un avis sur les projets

(8) Créé par décret royal du 6 août 1968, le C.I.A.T. devait être l'organe de conception, de coordination et d'arbitrage en matière d'aménagement du territoire. Mais, il est resté en état d'inactivité depuis son unique réunion de 1971.

(9) Décret n° 2-01-2331 du 13 décembre 2001 portant création du Conseil supérieur d'aménagement du territoire, *B.O.* n° 4965 bis, 31 décembre 2001.

(10) Nous avons déjà recommandé la présidence par le Premier ministre d'un tel organe en commentaire du projet de charte nationale de l'aménagement du territoire, alors que le C.N.P.A.T. est présenté dans ce projet sans en déterminer l'organe de présidence. Cf. note n° 3.

(11) Il faut noter ici l'absence des centrales syndicales dont la participation est pourtant prévue par le projet de Charte nationale d'aménagement du territoire.

de textes juridiques relatifs à l'aménagement du territoire et sur les schémas d'aménagement à caractère national et régional. De même, il est habilité à proposer les grandes orientations dans ce domaine et à veiller à l'harmonisation des politiques sectorielles.

Sa composition est élargie pour comprendre les représentants de tous les départements ministériels et les organismes publics et semi-publics qui sont sous leur tutelle, les autorités régionales déconcentrées et décentralisées, les groupements professionnels (11), le monde académique, les membres de la société civile, etc. Il se réunit au moins une fois par an, en séances plénières ou dans le cadre de commissions spécialisées.

Le secrétariat du C.S.A.T., quant à lui, est assuré par le département chargé de l'aménagement du territoire. Celui-ci prépare ses réunions et travaux, assure le suivi de ses recommandations et lui soumet un rapport annuel sur l'aménagement du territoire.

Malgré cet effort d'ingénierie institutionnelle, le décret instituant le C.S.A.T. et avant lui le projet de Charte nationale d'aménagement du territoire s'inscrivent l'un et l'autre dans la logique du fonctionnement vertical de la structure administrative traditionnelle. Le caractère horizontal et interministériel de l'aménagement du territoire exige une conception adaptée à cette nature en faisant une politique collégiale et transversale aussi bien au niveau de la prise des décisions qu'à celui de leur mise en œuvre.

Or, le C.S.A.T. est un organe consultatif sans pouvoir décisionnel. Il est appelé à se prononcer sur des projets de décision dont le processus lui échappe. La question est donc de savoir quelle est l'instance habilitée à prendre les grandes décisions en matière de politique d'aménagement du territoire et dans quel cadre institutionnel.

Quant au nouveau rôle de l'administration chargée de l'aménagement du territoire, il semble flou et hésitant et en contradiction avec la nature de l'aménagement du territoire.

Le décret portant création du C.S.A.T. lui attribue un rôle de secrétariat dont l'importance ne peut excéder celle de ce même organe puisqu'elle découle de la sienne propre. A moins de supposer que c'est ce secrétariat qui décide des options à proposer à l'avis du C.S.A.T. Or, de quelle autorité le ministère de l'Aménagement du territoire peut-il se prévaloir pour décider des orientations de cette politique, étant lui-même partie prenante dans sa conception ? Qui plus est, ce pouvoir de décision sur les autres membres du conseil est contraire au principe de spécialisation ministérielle.

De son côté, le projet de charte, tout en insistant sur le caractère horizontal et interministériel de l'aménagement du territoire, prévoit de rendre cette administration plus souple et plus opérationnelle pour assurer la coordination, notamment par sa présence sur l'ensemble du territoire, et à cette fin, la doter de moyens financiers et humains conséquents.

Cette proposition dénote une certaine confusion conceptuelle. La structure administrative chargée de l'aménagement du territoire demeure

une simple direction au sein d'un ministère, ce qui est précisément l'administration traditionnelle de gestion, par définition lourde et routinière. Tandis que l'administration chargée de l'aménagement du territoire devrait être libérée de l'ordonnancement administratif classique, indifférente aux configurations gouvernementales et aux remaniements ministériels.

Tirant son autorité de son rattachement directement au Premier ministre et assurée de la permanence, son rôle est d'animer dans une vision prospective et intégrée la politique d'aménagement du territoire. Pratiquant la prospection, elle devrait pouvoir se poser en interlocuteur privilégié des différents acteurs du développement local et régional : Etat, collectivités locales, secteur public, entreprises privées nationales et étrangères, société civile, etc. De même, par sa souplesse et son dynamisme, devrait-elle être capable de briser les cloisonnements administratifs et d'assurer la coordination nécessaire à la mise en oeuvre des différentes composantes de cette politique (12).

Dans la perspective de confier la conduite de cette politique à ce nouveau type d'administration, l'aménagement du territoire devrait disparaître comme structure gouvernementale et devenir une fonction qui peut changer de titulaire au gré des changements de majorités politiques et des rattachements à différents portefeuilles ministériels.

Cet essai d'évaluation de l'action du ministère de l'Aménagement du territoire, tout en mettant en exergue la constance des efforts fournis pendant cette période de quatre ans, souligne les insuffisances de la conception d'ensemble de la politique d'aménagement du territoire. De telles insuffisances risquent de réduire la portée de ces efforts et, partant, les chances de réussite de cette politique.

Nous avons aussi voulu attirer l'attention sur les écueils organisationnels qui pourront pousser à la poursuite des politiques sectorielles incoordonnées et, en conséquence, à l'approfondissement des écarts de développement entre les différentes régions, ce que l'aménagement du territoire cherche précisément à réduire.

(12) L'Agence de promotion et de développement économique et social des préfectures et provinces du nord du Royaume approche le type d'administration devant se charger de la conduite de la politique d'aménagement du territoire.