

Le Maroc des régions et nouveau modèle de développement : quelle convergence du développement territorial résilient ?

Soufiane Bouchakour

Professeur d'Economie

**Laboratoire Interdisciplinaire de Recherches Economiques,
Econométriques et Managériales**

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Oujda

[0661551176]

s_bouchakour@yahoo.fr

Résumé**Le Maroc des régions et Nouveau Modèle de Développement : Quelle convergence du développement territorial résilient**

La Commission Spéciale sur le Nouveau Modèle de développement a fait ressortir que la faible convergence, que ce soit la convergence verticale et/ou horizontales, et la gouvernance de politiques publiques, notamment sectorielles, constituent des freins au développement du royaume, d'où la nécessité de revoir ces politiques publiques sectorielles, notamment avec une vision régionale. La région est le lieu d'ancrage de ces politiques, ce qui nécessite la bonne gouvernance au niveau des régions pour assurer cette convergence et accélérer le rythme de développement.

Mots-clés : Aménagement du Territoire - Développement Territorial -Gouvernance- Région

Classification JEL : R1, R3, R5, O21

Abstract**Morocco of the regions and new development model : what convergence of resilient territorial development ?**

The special commission on the new development model highlighted that the weak convergence, whether vertical and horizontal convergence, and the governance of public policies , particularly sectoral, constitute obstacles to the development of the kingdom. Hence the review these sectoral public policies, in particular with a regional vision. The region is the anchor of these policies, which requires good governance at the regional level to ensure this convergence and accelerate the pace of development.

Keywords: Territory development- territorial development-governance-region.

JEL classification: R1, R3, R5, O21

ملخص**"مغرب الجهات والنموذج التنموي الجديد: أية التقاية من اجل تنمية ترابية مرنة"**

خلصت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد ان المغرب عرف تطور ملحوظا خلال السنوات الماضية وأصبح قوة إقليمية في مجال بعض الصناعات وفي استقطاب الاستثمارات الأجنبية، بفضل الاستثمار البنيات التحتية وفي تنزيل مجموعة من السياسات القطاعية. لكت بالمقابل، لكن يشير تقرير النموذج التنموي أن من غياب او ضعف الالتقاء العمودية والافقية لهذه السياسات القطاعية من كوابح تنمية المغرب. ومن بين مخرجات هذا التقرير هو اعتبار الجهة وحدة ترابية دامجة ومجال لبلورة وإنتاج هذه السياسات القطاعية بغية تحقيق الالتقاء المفقودة.

الكلمات المفتاحية: اعداد التراب - التنمية الترابية - الالتقاءية - الحكامة -الجهة.

Introduction

L'aménagement du territoire est *la recherche dans le cadre géographique d'un pays, d'une meilleure répartition des Hommes en fonction des ressources naturelles et des activités* (Eurogène Claudius Petit). Il s'agit d'une politique publique qui consiste à planifier et coordonner l'utilisation des sols, l'organisation du bâti, la répartition des équipements et activités dans un territoire. Ladite politique vise le développement socio-économique des territoires, en encourageant, leur compétitivité, en fonction de leurs atouts et leurs faiblesses et en prenant en considération les spécificités démographiques, culturelles et naturelles qui marquent fortement les territoires régionaux.

La politique d'aménagement du territoire est une politique volontariste de l'Etat qui vise une meilleure répartition des activités et des hommes sur un territoire donné. Il s'agit aussi d'un mode d'action, voir une politique volontariste pour développer et transformer les territoires, en assurant d'abord, une meilleure répartition des équipements, des moyens de communication, ensuite une meilleure répartition des Hommes. Soit donc, une politique publique favorable au développement de la compétitivité des territoires (Bernard Pecqueur), ce qui justifie son étroite relation avec le développement territorial. Ce passage ne peut réussir que via une planification stratégique territoriale.

Conscient de l'héritage colonial marqué par les disparités territoriales et sociales, le Maroc a procédé, au lendemain de son indépendance, à la planification, moyennant des plans quinquennaux et triennaux, afin de sauvegarder l'intérêt général et assurer les besoins sociaux. Toutefois, ces efforts ne sont pas soldés par un équilibre territorial et une justice sociale car ces plans sont menés en absence d'une politique d'aménagement du territoire, qui n'est amorcée qu'au début de années 2000 avec le gouvernement de Abderrahmane el Yousfi.

La politique d'aménagement au Maroc a permis l'identification des grands enjeux de développement durable et l'unification des visions de différents acteurs sur les défis d'aménagement et de développement national et régional, et c'est en principe l'œuvre du Schéma National d'Aménagement du Territoire (au niveau national) et des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (au niveau des régions) et des études de planification stratégique tels que les plans de développement régional (PDR).

Au Maroc on est passée d'une logique d'aménagement du territoire (orientations stratégiques) à une nouvelle logique de développement territorial avec la mise en œuvre de programmes sectoriels s'inscrivant dans le cadre de la politique publique.

Toutefois, le rapport diagnostic de la Commission sur le Nouveau Modèle de Développement a fait ressortir que la faible convergence et la gouvernance de ces politiques publiques, que ce soit la convergence verticale et/ou horizontale, constituent des freins de développement du royaume, d'où la nécessité de revoir ces politiques publiques sectorielles, notamment avec une vision régionale.

Le Maroc des régions est l'un des objectifs de 2035 fixé par le rapport Nouveau Modèle de Développement (NMD). La région, en tant qu'entité territoriale demeure le socle de mise en œuvre de politiques publiques sectoriels et le principal acteur de développement territorial résilient.

Certes, le Maroc a mené depuis des années de régionalisation avancée avec un arsenal législatif adapté, mais la région a-t-elle les moyens humains et financiers suffisants pour la réussite des objectifs du NMD ? Comment la région assurera cette convergence au niveau territorial en absence d'une gouvernance efficiente ?

Le présent article, présente

- Un apport théorique de certains concepts nécessaires pour l'appropriation des valeurs et principes de l'aménagement et du développement territorial et les outils nécessaires à la région pour avoir sa vision.
- Un regard sur les efforts d'aménagement et de développement territorial et les limites décrites par le rapport diagnostic du Nouveau Modèle de Développement et constituent des enjeux de développement du présent ?
- Une nouvelle lecture des orientations du rapport du Nouveau Modèle de Développement en matière de la régionalisation avancée et les mesures jugées nécessaires à envisager pour atteindre le « Maroc des Régions ».

1. Notions clés

Dans l'objectif de contextualiser le sujet de la convergence des politiques publiques dans le cadre du Nouveau modèle de développement et moyennant d'une politique d'aménagement du territoire, il est important de mettre le point sur certains concepts.

1.1. Aménagement du territoire

Eurogène Claudius Petit, père fondateur de l'aménagement du territoire en France, a défini depuis les années 1960, l'aménagement du territoire comme étant « la recherche dans le cadre géographique d'un pays, d'une meilleure répartition des Hommes en fonction des ressources naturelles et des activités. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux Hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plan, de grandes facilités de loisir et de culture ; Et elle n'est pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population »¹.

Petit, défini également, l'aménagement du territoire comme une politique publique qui consiste à planifier et coordonner l'utilisation du sol, l'organisation du bâti, ainsi que la répartition des équipements et activités dans l'espace géographique.

Pour sa part A. De Laubadère, a défini l'aménagement du territoire comme étant « la recherche de la meilleure répartition géographique des Hommes en fonction des conditions économiques territoriales »².

Il est donc, l'action de disposer avec ordre et selon une vision prospective, les Hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication, en prenant compte, les contraintes et naturelles, humaines et économiques.

D'après l'ensemble des définitions, l'aménagement du territoire demeure un mode d'action, soit une politique volontariste pour développer et transformer les territoires, en assurant d'abord, une meilleure répartition des équipements, des moyens de communication, des activités et favoriser, ensuite la meilleure répartition des Hommes. Toutefois, en se référant aux différentes définitions du concept « territoire », notamment, le territoire construit, qui ne se révèle qu'à partir de la réalisation du projet (Pecqueur), l'aménagement du territoire peut être

¹ Eurogène Claudius Petit, « La politique d'Aménagement du territoire » revue d'histoire N°79. 2003.

² André De Laubadère, « Droit public économique », Ed Dalloz. Réédition de 1993. Paris 1987.

défini comme étant une politique volontariste de l'Etat favorable au développement de la compétitivité des territoires, ce qui justifie l'étroite relation entre aménagement du territoire et développement territorial.

1.2. Développement territorial

La crise des années 1970, a favorisé l'émergence de plusieurs initiatives en réaction aux phénomènes d'exode rural et aux dégâts causés par la délocalisation des activités économiques consécutives à l'accélération de la mondialisation. En France, par exemple, ces initiatives ont pris la forme d'un mouvement de « Pays », selon B. Pecqueur, qui reconnaissait l'existence et la dynamique d'espaces créés par les acteurs.

En Italie, les économistes ont redécouvert des formes territorialisées de production : les Districts Industriels (C.Courlet)³.

D'après Schoumaker, Baudelle et Guy, le développement territorial est « une nouvelle manière de concevoir et d'organiser le devenir des territoires par la valorisation de leurs ressources (...). Il est donc, un processus volontariste cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant tous les acteurs concernés dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte dimensions spatiales »⁴.

Le développement territorial est défini, d'après Pecqueur comme « tout processus de mobilisation des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire »⁵.

On retient dans cette définitions plusieurs mots clés qui donne un contenu au développement territoire, à savoir : Process, mobilisation d'acteurs, élaboration de stratégie, identification collective à une culture (dimension culturel) et (appartenance) à un territoire.

De ce fait, le Développement Territorial est :

- Une construction d'acteurs ;

³ Courlet Claude, « Territoires et Régions : les grands oubliés du développement ». L'Harmattan. Paris 2001.

⁴ Guy Baudelle, Catherine Guy et Bernadette Mérenne Schoumaker, « le développement territorial en Europe, concepts, enjeux et débats ». Presse Universitaire de Renne. Collection Didact Géographie. 2011.

⁵ Pecqueur Bernard, « le développement territorial une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud », article publié dans l'ouvrage « Le territoire est mort vive les territoires, une fabrication au nom du développement ».

- Une stratégie d'adaptation vis-à-vis de la globalisation et permet aux acteurs des territoires de réorganiser l'économie locale face à la concurrence déloyale mondiale ;
- Une sorte de spécialisation c'est-à-dire la recherche des ressources propres du territoire qui permettent sa différenciation par rapport aux territoires voisins, mieux d'entrer dans la concurrence sur les productions standards.

2. De l'aménagement au développement territorial au Maroc

Au Maroc, comme aux autres pays, la concentration géographique des activités est un processus courant. Afin de réduire les coûts de transport, les entreprises s'implantent souvent près de zones des matières premières, sur les grands axes de communication ou près des grands centres urbains. Sur le plan social, cette concentration a créé une inégalité géographique devant l'accès à l'emploi entraînant la mobilité de la population vers les zones d'activités, ce qui a alimenté l'urbanisation du littoral du Maroc au détriment des territoires à l'intérieur du Maroc, et surtout du milieu rural.

Ce déséquilibre territorial, a poussé l'Etat marocain, au lendemain de son indépendance à la recherche la meilleure stratégie de développement, surtout après l'application du Programme d'Ajustement Structurel (1983-1993) qui a eu des effets néfastes sur le plan social et qui ont imposé aux pouvoirs publics de réformes institutionnel et économique selon les phases suivantes qui marquent la dynamique locale au Maroc (Nacer El Kadiri⁶) :

- Phase de la destruction des structures sociales communautaires, surtout en milieu rural, qui est devenu à l'indépendance, le champ d'application privilégiés des premières interventions en matière de développement local ;
- La deuxième phase marquée l'accélération du phénomène d'urbanisation et d'exode rural ;
- La troisième phase qui est caractérisée par la manifestation de la volonté de réduire les déséquilibres spatiaux et de rattraper le retard socio-économique des territoires marginalisés en milieu rural et urbain.

Cette dernière phase trouve son origine et sa légitimité dans la politique d'aménagement du territoire et la reconnaissance du territoire tant qu'espace de projet pertinent pour le développement territorial durable.

⁶ Nacer El Kadiri, « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc », article publié dans l'ouvrage « Eléments d'analyse sur le développement territorial, aspects théoriques et empiriques ».

2.1. La politique d'Aménagement du Territoire au Maroc

La politique d'aménagement du territoire est une politique volontariste de l'Etat qui vise une meilleure répartition des activités et des hommes sur l'ensemble du territoire national.

Conscient de l'ampleur de l'héritage colonial relatif à la situation déséquilibrée entre un Maroc utile et un autre inutile, le gouvernement d'alternance présidé par le défunt Abderrahmane El Yousfi, a compris que « *le territoire n'est pas seulement des kilomètres carrés de montagnes et de plaines ; C'est notre bien commun, notre base de vie, l'héritage de nos ancêtres que nous transmettons à nos enfants, après l'avoir nous-même travaillé (...), nous devons sans cesse le construire, l'adapter, l'enrichir , en un mot l'aménager* »⁷. Cette conscience gouvernementale, a permis l'adoption d'une politique d'aménagement du Territoire qui a été fondée sur :

1-Le Débat National d'Aménagement du Territoire initié en 2000 pour unifier les visions des acteurs locaux sur les grands enjeux de développement du territoire national et surtout autour d'un projet partagé d'aménagement du territoire. Ce débat est organisé en trois étapes :

- Organisation de séminaires et ateliers locaux (56 ateliers organisés dans les 16 régions du Royaume) ;
- Organisation de 16 forums régionaux autour des préoccupations à caractère régionale ;
- Un forum national de présentation de synthèse et d'élaboration des grandes lignes de la Charte Nationale d'Aménagement du Territoire.

2- L'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT). Un document de référence national, établi sur un horizon de 25 ans, qui retrace les différents problématiques et enjeux du territoire national. Le SNAT constitue un document de référence qui présente aux différents acteurs les éléments de cadrage les orientations d'aménagement du territoire.

3-La Charte Nationale d'Aménagement du Territoire qui précise les orientations et recommandations en matière d'aménagement et de développement durable et fixe le cadre institutionnel, juridique et financier pour la mise en œuvre de la politique de développement et d'aménagement.

4-La constitution du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT), en substitution de la Commission Interministérielle de l'Aménagement du Territoire (CIAT) créée en 1968 et qui ne s'est jamais réunie après la rencontre constitutive. Le CSAT a tenu sa première session en

⁷ Mohamed El Yazghi, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, « Le territoire : état des lieux ». Direction de l'Aménagement du Territoire. Okad 2000.

2004, sous la présidence de sa Majesté et sa deuxième session en Juillet 2016 sous la présidence du premier Ministre. Il constitue une instance de coordination qui émette son avis sur tous les dossiers prioritaires des politiques d'aménagement du territoire tels que les plans et projets de développement territorial.

Le CSAT a recommandé dans sa première session la couverture du territoire nationale par les Schéma Régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) dans la perspective d'accompagner la dynamique de régionalisation.

2.2. Les enjeux de l'aménagement et du Développement Territorial au Maroc

Les réussites de la diplomatie marocaine concernant le Sahara marocain et la gestion rationnelle et efficiente de la crise du covid 19, ont généré, en contrepartie l'hostilité de certains pays voisins à l'égard du royaume. De nouvelles données ont orienté les choix stratégiques (Nouveau Modèle de Développement) et elles ont remonté de nouveaux défis de développement territorial comme soulignés par sa Majesté le Roi adressé aux parlementaires à l'occasion de l'ouverture de la première session du parlement en Octobre 2021.

« Notre pays sera plus apte encore à poursuivre son processus de développement et à relever les défis extérieurs. A cet égard, trois volets :

- La sécurité stratégique du pays, nous appelons à la création d'un dispositif national intégré ayant pour objet la réserve stratégique de produits de première nécessité, notamment alimentaires, sanitaires et énergétiques ;*
- Le deuxième volet porte sur la gestion de la crise pandémique et la relance économique (...).*
- Quant au troisième volet, il a trait à l'opérationnalisation du modèle de développement et au lancement d'une nouvelle génération".*

Extrait du Discours adressé par Sa majesté le Roi aux parlementaires à l'occasion de l'ouverture de la première session du parlement. Octobre 2021.

Parmi ces enjeux :

- **La souveraineté économique**

Le Maroc a pris des engagements dans le cadre des accords de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et a signé plusieurs accords de partenariats et de coopérations et donc, il a pris le choix stratégie de l'ouverture de son économie et a exposé, par l'occasion, les entreprises industrielles et agricoles à la concurrence de leurs homologues et se trouvaient du jour au lendemain devant l'obligation de mise à niveau pour satisfaire une demande étrangère plus exigeante (qualité, quantité, délai).

Par ailleurs, l'ouverture des frontières a favorisé la délocalisation des entreprises étrangères vers notre pays tirant profit de la proximité et de la main d'œuvre bon marché. Cette délocalisation des entreprises et usines s'accompagnait d'une localisation de ces deniers et mêmes des firmes marocaines dans les axes Casablanca-Kénitra, Tanger Tétouan et Marrakech Agadir, ce qui a engendré une répartition inégalitaire des investissements et des opportunités d'emploi.

Conscient de ces enjeux et de l'importance de l'accroissement de l'efficacité de l'économie nationale et la promotion de sa compétitivité, Le Maroc s'est engagé dans une série de réformes économique avec l'adoption de plusieurs stratégies sectorielles : Emergence (Industrie), Plan Maroc Vert (agriculture), Halieutis (Pêche), Plan Bleu (Tourisme), Rawaj (Commerce), Stratégie Énergétique 2030...Etc.

Ces stratégies ont renforcé le positionnement économique du royaume en tant que pays compétitif qui a pu se démarquer de plusieurs économies émergentes voisines. Toutefois, les performances réalisées n'étaient pas généralisées sur l'ensemble des territoires. Les écarts de développement entre les régions persistent malgré les orientations de l'aménagement du territoire.

La période de la pandémie du covid 19, n'a non seulement montré que l'économie marocaine est compétitive, mais aussi qu'elle est capable de changer la structure de sa balance commerciale. La substitution des importations de plusieurs produits et la promotion des exportations de plusieurs autres est possible, ce qui demeure aujourd'hui une nécessité pour réduire la facture des importations.

Par ailleurs, le développement de l'économie verte en se focalisant sur les énergies renouvelables et propres n'est pas un choix pour le Maroc de 2035 et même d'aujourd'hui. D'où l'importance de la stratégie énergétique marocaine (solaire, éolien) dont l'objectif est la suffisance énergétique et son indépendance pour réduire la facture énergétique qui gonfle la structure des dépenses du budget de l'Etat.

Assurer l'autosuffisance alimentaire, sanitaire et énergétique est un enjeu majeur de l'économie marocaine pour assurer la souveraineté économique, et par conséquent nationale.

• L'équité sociale : un préalable de l'unité nationale

D'après le dernier recensement de la population et de l'Habitat (GPRH 2014), la population marocaine avoisine 33,8 millions d'habitants et huit régions concentrent 70,5% de la population totale. La croissance démographique continue sa tendance à la hausse, ce qui implique le cumul des besoins des générations présentes et futures (eau potable, électricité, logement, santé, scolarisation...Etc) ;

Les transformations structurelles sur les programmes sectoriels ont permis l'amélioration des conditions de vie de la population, notamment avec l'Initiative Nationale de développement Humain (INDH). Toutefois, le bilan n'est pas satisfaisant puisque le Maroc est largement dépassé par des pays voisins en termes d'indicateurs de développement humain. Du chemin reste à parcourir pour assurer la scolarisation (qualité) et les soins (accessibilité et qualité) pour tous les citoyens de façon équitable et efficace.

Par ailleurs, et pour réduire les effets du covid 19, le gouvernement marocain a dépensé 15,26 milliards de dirham à l'indemnisation de 5,5 millions de ménages⁸ qui ont perdus leurs sources de revenu suite au confinement. Ce nombre de ménages vulnérables, soit 27,5 millions de citoyens (5 personnes par ménages d'après le HCP), sans ajouter ceux qui n'ont pas de revenus ou de travail, montre l'ampleur de la fragilité sociale des marocains, et par conséquent, justifie l'importance du chantier royal de la couverture sociale. Ce chantier très ambitieux constitue un préalable pour le renforcement de l'unité nationale qui demeure l'objectif stratégique de la politique d'aménagement et de développement territorial au Maroc.

Le Maroc, a mené ces deux dernières décennies d'importantes réformes et plusieurs stratégies sectorielles. Toutefois, leurs retombées étaient limitées sur le plan social, ce qui a rendu nécessaire l'adoption d'un Nouveau Modèle de

⁸ Note de présentation du projet de Loi des Fiances 2021. Maroc

Développement (NMD). Ledit Modèle de Développement propose parmi les axes stratégiques de transformation, le renforcement du capital humain pour un Maroc inclusif. Le rapport du NMD⁹ préconise parmi les choix stratégiques de renforcement du capital humain ce qui suit :

- Une éducation de qualité pour tous ;
- Un système d'enseignement universitaire, de formation professionnelle et de recherche axé sur la performance et porté par une gouvernance autonome et responsabilisante ;
- Des services de santé de qualité et à la protection sanitaire comme droits fondamentaux des citoyens.

Ce défi social exige une nouvelle génération de stratégies sectorielles et de politiques publiques innovantes, mais surtout une bonne gouvernance de ces réformes et politiques. Le rapport diagnostic du NMD a conclu que l'absence ou faible gouvernance verticale et horizontale constituait un frein au développement territorial.

• Les enjeux écologiques

Le Maroc a investi dans plusieurs chantiers environnementaux, notamment, la mise en œuvre des Stratégies Nationales de L'Energie, de l'Eau, du Climat et de l'Environnement afin d'honorer ses engagements internationaux pris à Rio, et qui sont relatifs à la réduction des gaz à effet de serre et à la protection de l'Environnement.

Aussi, et suite à un débat national, le Maroc a élaboré une stratégie nationale de développement durable. Toutefois, la faible appropriation des acteurs des enjeux écologiques relative à la pollution, à la pression sur le littoral et les espaces fragiles (Montages et oasis) et la rareté des ressources en eau, constituent un frein à l'adoption de la stratégie de développement durable.

Le développement durable au Maroc, qui est l'objectif de la politique d'aménagement du territoire, est tributaire des actions et initiatives volontaristes à mettre en œuvre type agenda 21 local, ou autre projet de territoire, puisque l'implication des acteurs locaux dans leur montage permet une meilleure appropriation de ces derniers.

La territorialisation du développement est une piste à renforcer pour atteindre le développement durable, puisque le Maroc n'a pas réussi le pari du développement territorial équilibré et durable avec des stratégies centrales ou d'en haut.

⁹ Rapport Général du Nouveau Modèle de Développement. Avril 2021

2.2. Le Maroc à la quête de son développement territorial

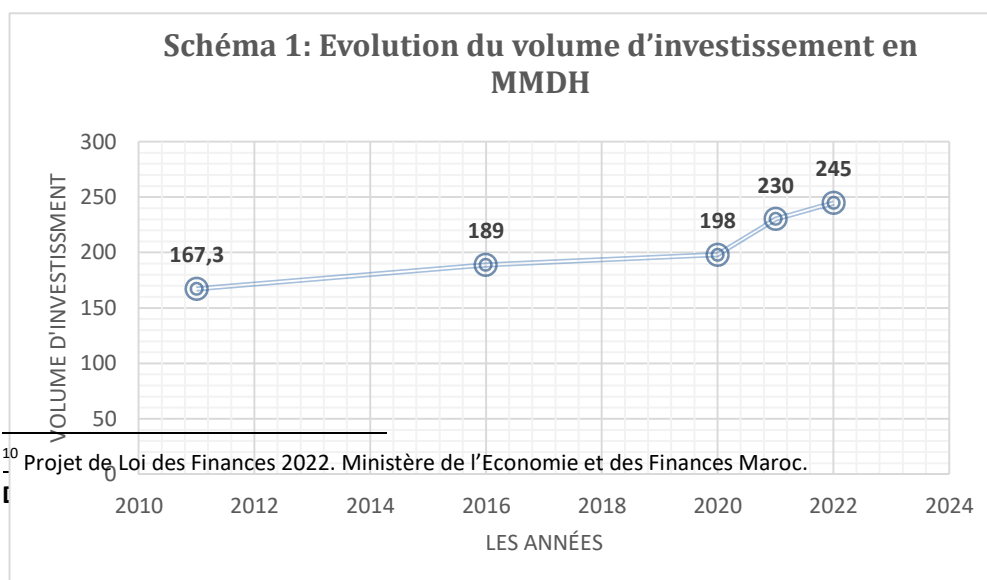
Le Maroc s'est engagé dans un processus de modernisation de son tissu productif, qui était tributaire de l'agriculture et surtout des aléas climatiques, dont l'objectif est la diversification des secteurs productifs créatrices de richesses, moyennant de stratégies sectorielles (Plan Maroc vert, Azur, Emergence, Rawaj, stratégie énergétique, portuaire...etc.). Des efforts louables consentis par l'Etat marocain, notamment en matière de mobilisation des investissements publics et dont l'objectif :

- La dynamisation de l'économie marocaine et sa diversification ;
- La création et la sauvegarde de l'emploi ;
- La réduction des inégalités sociales et territoriale.

Dans ce cadre, le montant de l'investissement public est passé de 167,3 (année 2011) à 245 milliards de dirham prévue en 2022¹⁰. Le tableau ci-joint montre l'évolution du volume d'investissement public au Maroc :

Tableau 1 : Evolution du volume des investissement publics au Maroc	
Année	Volume d'investissement en MMDH
2011	167,3
2016	189
2020	198
2021	230
2022	245

Source : note sur la répartition régionale de l'investissement. Projet de Loi de Finance 2022



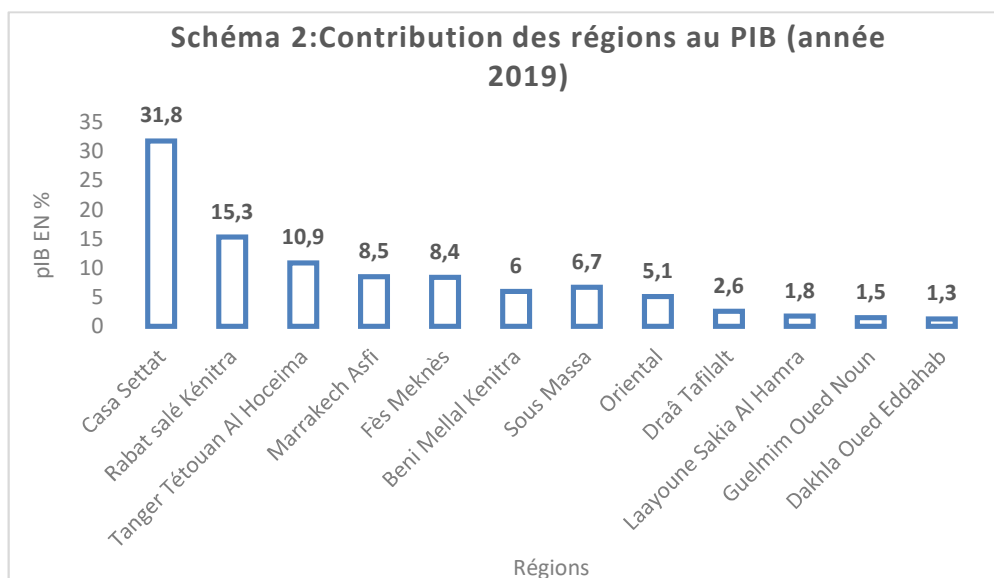
Louable soit-il, l'effort de d'investissement en matière de stratégies sectorielles, a permis de renforcer l'attractivité de l'économie nationale et la mise en place d'énormes infrastructures avec des normes internationales, mais il n'a pas suffisamment, contribué à la résilience de développement territorial avec la persistance des disparités territoriales.

Les dynamiques de développement constatées après la mise en œuvre de stratégies sectorielles n'occultent pas, en contrepartie, les contreperformances en matière de lutte contre les disparités territoriales. Le tableau ci-après de la contribution des régions au PIB national montre le développement déséquilibré.

Tableau 2 : Contribution des Régions au PIB (Année 2019)		
Région	%	Volume en Mdh
Casa Settat	31,8	366.211
Rabat salé Kénitra	15,3	176.353
Tanger Tétouan Al Hoceima	10,9	125.785
Marrakech Asfi	8,5	98.253
Fès Meknès	8,4	96.547
Beni Mellal Kenitra	6	68.784
Sous Massa	6,7	77.685
Oriental	5,1	59.278
Draâ Tafilalt	2,6	30.262
Laayoune Sakia Al Hamra	1,8	51.207
Guelmim Oued Noun	1,5	17.254
Dakhla Oued Eddahab	1,3	14.157
Source : Les comptes régionaux 2019. HCP		

Entre 2001 et 2019 Quatre régions (Casa Settat ; Rabat Salé Kénitra ; Tanger Tétouan Al Hoceima et Fès Meknès) contribuaient à 68,4% au PIB national¹¹, alors que les huit régions restantes contribuaient à peine de 31,6%.

¹¹ Note sur la répartition régionale des investissements. Projet de la Loi des Finances 2022. Ministère de l'Economie et de Finances Maroc. 2021.



Un constat qui justifie la nécessité du nouveau modèle de développement et l'élaboration d'une nouvelle génération de stratégies sectorielles.

Parmi les limites des stratégies sectorielles et politiques publiques, relatées par le rapport diagnostic du nouveau modèle de développement, la faible convergence de ces politiques publiques. D'où l'importance, non seulement de stratégies sectorielles de nouvelles générations, mais aussi de la convergence de ces interventions sectorielles dans un territoire mobilisateur, et la région demeure le territoire fédérateur.

3.La région socle de la convergence des politiques publiques

La politique d'aménagement du territoire est une politique volontariste de l'Etat qui permet d'identifier les grands enjeux de développement durable du royaume et d'unifier les visions de différents acteurs sur les défis d'aménagement et de développement national et régional, et c'est en principe l'œuvre des Schémas régionaux d'aménagement du territoire, des études de planification stratégique de manière générale et des plans de développement régionaux.

L'objectif de cette planification stratégique est la veille sur la convergence des politiques publiques. Dans ce cadre, le législateur a instauré ce volet de planification stratégique dans les lois organiques des collectivités territoriales,

notamment la région, qui est l'acteur principal en matière de développement territorial.

3.1. L'ancrage régional du développement territorial

D'après l'article 3 de la loi 111-14, « La région est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale décentralisée du Royaume, fondée sur une régionalisation avancée ».

La nouvelle loi insiste sur la notion du territoire et a remplacé la collectivité locale par la collectivité territoriale. Par ailleurs, ladite loi a renforcé les compétences propres de la région en matière de développement régional sur la base d'un référentiel d'aménagement du territoire et des orientations du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire.

A cet effet, les articles 81¹² et 82 clarifient les compétences de la Région en matière d'aménagement et développement territorial, notamment à travers le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) et le Programme de développement régional (PDR) qui doit impérativement se référer aux orientations du SRAT au moment de son élaboration.

La loi 111-14 a instauré les mécanismes et outils permettant le développement territorial des régions, à savoir :

- La planification stratégique et à ce niveau, l'art 83 stipule que « le conseil régional met en place au cours de la première année du mandat du conseil, sous la supervision de son président, un programme de développement régional et œuvre à son suivi, son actualisation et son évaluation (...). Les actions de développement dont la programmation ou la réalisation sont prévues sur le territoire de la région, en prenant en considération leur nature, leur emplacement et leur coût ».
- L'approche participative, et à ce propos la loi 111-14 a réservé plusieurs articles aux mécanismes de dialogue et concertation en matière de développement. D'après l'art 85 « Est fix par la voie réglementaire, la procédure d'élaboration du programme de développement régional, de son suivi, de son actualisation, de son évaluation et des mécanismes de dialogue et de concertation pour son élaboration ».

¹² « La région exerce des compétences propres dans le domaine du développement régional. Elle est chargée également de l'élaboration et du suivi de l'exécution du programme de développement régional et du schéma régional de l'aménagement du territoire ».

En conclusion, de ce paragraphe, la législation, notamment, la loi 111-14 et les décrets d'application :

- Numéro 2.16.299 relatif aux procédures d'élaboration du PDR qui clarifie les étapes de réalisation du PDR selon une approche territoriale et participative (Aart7 qui impose aux président l'implication des commissions consultatives créés conformément à l'art 116 de la loi 111-14) ;
- Numéro 2.17.583 relatif aux procédures de réalisation du SRAT ;

Instaurent les outils incitatifs en faveur du développement territorial, mais la question se pose toujours sur la capacité des régions et mettre en places les réels mécanismes permettant ce développement territorial ? Autrement dit, y a-t-il une volonté réelle aux acteurs de la région de partager le pouvoir (compétence propre) en matière de développement régional avec les acteurs locaux afin d'asseoir ensemble une réelle stratégie de développement qui permettent le passage de la logique régional à une vision territoriale.

3.2. La convergence : le maillon faible du développement territorial

Parmi les quatre principaux nœuds à l'origine de l'essoufflement de l'élan de développement au Maroc, le rapport du nouveau modèle de développement énumère en premier rang, « *le Manque de cohérence verticale entre la vision et les politiques publiques annoncées et manque de convergence horizontale entre ces politiques ; Faible priorisation des stratégies et des programmes; Non prise en compte des limites en termes de ressources et de capacités; Faible coordination sur les sujets transverses* ».

La convergence horizontale est caractérisée par l'absence de coordination entre les différents départements sectoriels, ce qui a entraîné un décalage entre les objectifs des programmes sectorielles et les moyens financiers et humains nécessaires à leur exécution. La bonne convergence entre ces projets permettra la mobilisation mutuelle des synergies et moyens, une bonne gestion des deniers publics et une efficacité de coordination. Le rapport du NMD a ajouté que les commissions interministériels (structure de cohérence et de convergence) *sont d'une efficacité variable, et dans certains cas inopérants*.

Le rapport du NMD a conclu que la convergence verticale est quasiment absente. Les stratégies sectorielles et politiques publiques sont menées au Maroc en absence d'une vision. Autrement dit, il existe un décalage entre la planification stratégique et la mise opérationnelle des programmes de développement.

A nos jours, les Orientations de la politique Publique d'Aménagement du Territoire (OPPAT) qui retracent les grandes orientations de développement et d'aménagement du territoire national et des territoires régionaux n'ont pas vu le jour, et sont toujours, encours de réalisation, par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville. Et donc, quelle est la vision partagée de développement du territoire marocain qui pourra faire l'objet de convergence des politiques sectorielle ?

Satisfaire le besoin d'une convergence verticale nécessite un travail de fond au niveau national, mais surtout régional. Le nouveau modèle de développement a proposé quelques pistes pour le Maroc de 2035 avec l'ambition collective suivante : *« En 2035, le Maroc est un pays démocratique, où toutes et tous sont en pleine capacité de prendre en main leur devenir et de libérer leur potentiel, de vivre en dignité au sein d'une société ouverte, diverse, juste et équitable. C'est un pays créateur de valeur, qui fructifie ses potentialités de manière durable, partagée et responsable. Capitalisant sur ses progrès significatifs à l'échelle nationale, le Maroc s'érige en puissance régionale exemplaire, à l'avant-garde des grands défis qui interpellent le monde »*¹³.

Cette vision (ambition) est déclinée en 5 objectifs stratégiques :

- Un Maroc Prospère, qui crée des richesses et des emplois de qualité à la hauteur de son potentiel ;
- Un Maroc des Compétences, où tous les citoyens disposent des capacités et jouissent du bien-être leur permettant de prendre en main leur projet de vie et de contribuer à la création de valeur ;
- Un Maroc Inclusif, qui offre opportunités et protection à tous et où le lien social est consolidé ;
- Un Maroc Durable, où les ressources sont préservées, dans tous les territoires ;
- Un Maroc Audacieux, leader régional dans des domaines d'avenir ciblés.

Toutefois, sans une réelle vision partagée de ces objectifs, les résultats ne seront pas à la hauteur des attentes et la convergence verticale, qui faisait défaut, persistera. Dès lors, l'appropriation et le partage de la vision est une nécessité et même, une condition de la convergence verticale et horizontale à recherche dans le territoire. Le territoire, régional surtout, est le lieu d'ancrage de développement.

¹³ Rapport de synthèse du nouveau modèle de développement.

Le NMD est porteur d'une nouvelle vision sur le rôle des territoires, espaces de co-conception des politiques publiques avec l'Etat et lieu de leur mise en œuvre réussie (extrait du rapport sur le NMD). La région est le socle territorial favorable pour la mise en œuvre des stratégies et politiques sectorielles, menées depuis des années

En 2035, le Maroc est un pays démocratique, où toutes et tous sont en pleine capacité de prendre en main leur devenir et de libérer leur potentiel, de vivre en dignité au sein d'une société ouverte, diverse, juste et équitable. C'est un pays créateur de valeur, qui fructifie ses potentialités de manière durable, partagée et responsable. Capitalisant sur ses progrès significatifs à l'échelle nationale, le Maroc s'érige en puissance régionale exemplaire, à l'avant-garde des grands défis qui interpellent le monde.

Source : Rapport général du NMD

du centre sans prises en comptes des spécificités régionales.

La région est le territoire opportun de la convergence verticale et horizontale et la politique Régionale d'Aménagement du Territoire demeure le moyen. Cette politique moyennant le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), qui est un document constitutionnel, traçant la vision de développement, à long terme de la région, et propose les grands axes stratégiques de son développement territorial, assure la convergence des politiques publiques, car le territoire est partagé par les mêmes acteurs et avec l'existence des instances de gouvernance et de leadership de développement territorial résilient. Par ailleurs, une bonne gouvernance s'impose pour le Maroc des régions, objectif stratégique du nouveau modèle de développement.

3.3. Le Maroc des régions et besoin d'une nouvelle gouvernance territoriale

Le bilan en matière de développement territorial avec notamment les disparités territoriales et sociales, émane de l'absence de la convergence des politiques publiques et des interventions sectorielles.

« Le Nouveau Modèle de Développement (NMD) prône pour un « Maroc des Régions » pour assurer la convergence et l'efficacité des politiques publiques au niveau des territoires », d'après les recommandations de la commission du NMD, ce qui nécessite une réforme territoriale de l'Etat et à renforcer les capacités des acteurs territoriaux.

Cette tâche de coordination et de convergence est incombée à l'Institution du Wali que ce soit en matière d'aménagement ou de développement territorial par le décret 2.17.583 relatif aux procédures de réalisation du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire. Se référant à ce décret le Wali préside la Commission Consultative de l'Aménagement du Territoire et aide le président du conseil de la Région dans l'élaboration et la mise en œuvre de la planification stratégique.

Aussi, le décret 2- 17-618 portant charte de la déconcentration administrative a attribué au wali la compétence de coordonner et de superviser les interventions de différentes entités administratives et ce d'après l'article 19 de ladite charte.

La charte de la déconcentration a pour objectif la réorganisation des services de l'Etat au niveau régional et provincial afin d'assurer la meilleure convergence possible sous le contrôle et la coordination des Walis, représentants de l'Etat au niveau territorial. L'idée est non seulement, doter les services au niveau régional et provincial des attributions et moyens financiers et humains, mais aussi assurer une seule interface ou intervenant sectoriel pour la pertinence des interventions sectorielles.

Pour réussir cette mission de convergence des interventions sectorielles et politiques publiques au niveau régional, le Ministère de l'Intérieur a procédé à une nouvelle organisation administrative avec la création potentielle d'un Secrétariat Général chargée des Affaires régionales (SGAR).

Certes, le renforcement des attributions des Walis est une étape intermédiaire importante pour la réussite du chantier de la régionalisation avancée et la garantie d'une meilleure convergence des actions sectorielle. Toutefois, le risque de conflits d'intérêt pourra biaiser la vraie mise en œuvre de la régionalisation avancée. Il est souhaitable que le Secrétariat Général de l'Action Régionale (SGAR) soit une entité indépendante du Ministère de l'Intérieur et ce dans l'objectif de renforcer les régions et favoriser leurs interventions en matière de développement territorial sous contrôle, supervision et accompagnement d'une entité qui n'appartienne pas au même corps administratif (l'Intérieur

Conclusion

Le rapport du nouveau modèle de développement a conclu que l'essoufflement de l'élan du développement du Maroc est dû à la faible ou manque de convergence des stratégies sectorielles.

La faible convergence est l'une des principaux freins de développement territorial. Certes le Maroc s'est engagé dans une série de réformes, notamment économiques, et l'État a mobilisé des investissements importants pour la mise en œuvre de stratégies sectorielles et politiques publiques pour répondre aux enjeux : économiques, écologiques et sociaux de l'aménagement et du développement du territoire national, mais les retombées et les résultats n'ont pas permis la réduction des disparités sociales et territoriales.

Aussi, les richesses créées par l'économie marocaine, marquée et caractérisée par sa fermeture (d'après le NMD), n'a pas fait l'objet de répartition équitable, et la croissance économique n'a pas contribué au développement résilient des territoires malgré les initiatives de mise en œuvre du processus de régionalisation avancée.

La Commission Spéciale sur le Nouveau Modèle de Développement reconnaît le rôle de la région comme entité territoriale incontournable pour l'ancrage du développement territorial. A cet effet, la région doit être le socle de l'élaboration et d'opérationnalisation des stratégies sectorielles pour éviter les freins du développement et réussir, territorialement la convergence.

Certes, les conditions de réussite se réunissent dans la région avec l'existence d'un leadership territorial en l'occurrence le président de la région, sous le contrôle et la collaboration de l'institution du Wali, et le Secrétariat Général de l'Action Régionale (SGAR) nouvellement créée. Toutefois, la bonne gouvernance est tributaire de l'exécution des schémas directeurs régionaux de la déconcentration administrative. L'objectif est de combler les limites financières et des ressources humaines dont souffrent les régions.

Références Bibliographies

Livres

André De Laubadère. Réédition de 1993, « Droit public économique », Ed Dalloz.. Paris.

Benoît Antheaume et Frédéric Giraut (Editeurs scientifiques). 2005 « Le territoire est mort Vive les territoires : Une (re)fabrication au nom du développement ». IRD Éditions. Paris.

Bernadette Merenne Schoumaker. 1994, « les disparités et les dynamiques territoriales : introduction méthodologique". Bulletin de la société géographique. Liège.

Courlet Claude. 2001, « Territoires et Régions : les grands oubliés du développement ». L'Harmattan. Paris

David Gœury et Philipe Sierra. 2016, « Introduction à l'analyse des Territoires, concepts, outils, applications. Armand Colin.

J Lapèze, N.El Kadiri et N.Lamrani. 2007, « Eléments d'analyse sur le développement territorial, aspects théoriques et empiriques ». Editions : L'Harmattan Paris et Economie critique Rabat.

Salmi Jamil ,1979, « Planification sans développement : Evaluation de l'expérience marocaine de .planification 1960-1979 » Ed : maghrébines. Rabat.

Sedjari Ali (sous sa direction) :

- « Administration, gouvernance et décision publique ». Ed : l'Harmattan. (2001)
- « Etat-nation et prospective des Territoires ». Ed : L'Harmattan. (1996)
- « Aménagement du Territoire et développement durable : quelles intermédiations ? ». Ed : l'Harmattan.
- « Quel Etat pour le 21ème siècle ? » L'harmattan.2001

Xavier Desjardins.2017, « l'Aménagement du Territoire ». Armand Colin.

Etudes

Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) réalisé par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. :

- Rapport « Eléments de cadrage » ;
- Rapport « Diagnostic et actualisation des données » ;
- Rapport « les Espaces de croissance » ;
- Rapport « les Perspectives Economiques »;
- Rapport « les Orientations ».

Rapports

La commission Spéciale sur le Nouveau Modèle de Développement. 2121. Rapport général du Nouveau Modèle de Développement.

Ministère de l'Economie et des Finance Maroc.2021. « Note sur la répartition régionale des investissements. Projet de la Loi des Finances 2022 ;

Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT). 2015, « Dynamiques et Disparités Territoriales » ;

Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire.2016, « Etat des lieux de l'Aménagement du Territoire 2004-2015 » ;

- « Le territoire marocain, Etat des lieux », réalisé par la direction de l'Aménagement du Territoire.2000.
- « Le débat National sur l'Aménagement du Territoire, des résumés de synthèses des forums régionaux ». Direction de l'Aménagement du Territoire. Maroc.
- Rapport du cinquantenaire (2006), « Le Maroc possible, une offre de débat pour une ambition collective ». Ed : les Editions Maghrébines.

Ministère de l'aménagement du Territoire.2010. Guide « le Diagnostic stratégique du territoire : du pourquoi au comment ».

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat. 2000 ; « Le territoire : état des lieux ».

Liste des tableaux

Tableau 1 : Evolution des investissements publics au Maroc12

Tableau 2 : La contribution des régions au PIB national13

Liste des Schémas

Schéma 1 : Evolution des investissements publics au Maroc12

Schéma 2 : La contribution des régions au PIB national14