
Aménagement et développement du territoire au Maroc : contexte et vision

NACHOUI Mostafa : Enseignant chercheur, Université Hassan II, Casablanca

« *La valeur d'un Etat, à la longue, c'est la valeur des individus qui le composent... Un Etat qui rapetisse les hommes, afin qu'ils puissent être entre ses mains, les instruments dociles de ses projets (même bienfaisants), s'apercevra qu'on ne peut faire de grandes choses avec de petits hommes* » **John Stuart MILL, in la liberté**

Résumé

Par la production de son schéma national d'aménagement du territoire en 2001, le Maroc entame une nouvelle politique volontariste d'aménagement et développement de son territoire.

Ce SNAT a dévoilé clairement l'état des lieux du territoire marocain, son diagnostic sans appel avait conclu « le territoire marocain présente tous les symptômes du marasme structurel en milieu rural et de la crise de gouvernance en milieu urbain ».

A partir de ce diagnostic, le schéma national a formulé la problématique en se posant la question à laquelle se doit de répondre : Quelles sont la qualité du fonctionnement du territoire marocain et de l'origine des dysfonctionnements qui l'affectent?

Pour y répondre, le Maroc volontairement s'engagea dans un dialogue, en ouvrant un débat aux échelles nationale, régionale et communale, suscitant une participation citoyenne active, pour aboutir à l'élaboration de son SNAT, qui pourra apporter une vision claire de la réalité du territoire national, qui soit utile aux acteurs et intervenants socio-économiques, en affichant clairement les problèmes, les difficultés, les défis à affronter, mettant en évidence les risques et les potentialités, tout en proposant un cheminement pour réduire les premiers et développer les seconds.

Par le biais d'une politique volontariste, le but est la recherche d'une meilleure répartition de la population, des activités et des infrastructures d'équipement, sur l'ensemble du territoire national, sur la base du triptyque : l'équité sociale, l'efficacité économique et la préservation des ressources et du milieu, pour un développement durable.

Pour mettre en œuvre son SNAT, le Maroc a procédé à une succession de démarches qui vont de la prospective à la gouvernance territoire.

Mots clés : Maroc ; aménagement du territoire ; développement du territoire ; schéma national d'aménagement du territoire, charte nationale.

Land use planning and development in Morocco : context and vision

Abstract

By the production of its national spatial planning scheme in 2001, Morocco is starting a new voluntarist policy of planning and development of its territory. This SNAT unveiled clearly the current state of the Moroccan territory, its diagnosis had concluded "the Moroccan territory presents all the symptoms of the structural slump in rural environment and the crisis of governance in urban environment". From this diagnosis, the national scheme formulated the problem by asking the question to which it must answer: What is the quality of the functioning of the Moroccan territory and the origin of the dysfunctions that affect it? To respond to this, Morocco voluntarily engaged in a dialogue, opening a debate at the national, regional and municipal levels, encouraging active citizen participation, to lead to the development of its SNAT, which can provide a clear vision of the reality of the national territory, which is useful to socio-economic actors and stakeholders, by clearly displaying the problems, the difficulties, the challenges to face, highlighting the risks and potentialities, while proposing a path to reduce the first and develop the seconds. By means of a voluntarist policy, the goal is the search for a better distribution of the population, the activities and the infrastructures of equipment, on the whole national territory, on the basis of the triptych: the social equity, economic efficiency and preservation of resources and environment for sustainable development. To implement its SNAT, Morocco has carried out a succession of approaches that range from prospective to territorial governance.

Keywords: Morocco; territory Development ; territorial development; national planning scheme, national charter.

التهيئة و التنمية الترابية بالمغرب: السياق و المنظور

ملخص :

بإنتاج التصميم الوطني لإعداد التراب سنة 2001 دشّن المغرب سياسة جديدة إرادية لتهيئة و تنمية ترابه.

و قد بنيت هذه السياسة على ثلاثة ركائز هي الحوار الوطني و الميثاق الوطني لإعداد التراب و التصميم الوطني لإعداد التراب.

انطلاقا من التشريح، اظهر التصميم بوضوح الوضعية الراهنة للتراب المغربي الذي وصف بأنه يحمل كل أعراض الوهن البنيوي للوسط الريفي وأزمة الحكامة بالوسط الحضري.

انطلاقا من هذا التشريح وضع التصميم الوطني الإشكالية على شكل سؤال يجب الإجابة عنه : ما هي طبيعة صيرورة التراب المغربي و أصل تبايناته؟ للإجابة عمليا انتهج المغرب إراديا سياسة إعداد التراب بفتح حوار وطني على المستوى الوطني و الجهوي و المحلي بمشاركة كل الفاعلين و المتدخلين أفضى إلى تشريح واقع الحال للتراب الوطني الذي اعتبر الركيزة الأساسية لوضع التصميم الوطني لإعداد التراب و الذي مكن من إعطاء نظرة واضحة لحقيقة واقع التراب الوطني صالحة لتمكين أصحاب القرار من اتخاذ التدابير اللازمة و ذلك بإبراز بوضوح المشاكل و الصعوبات و الرهانات الواجب مواجهتها و كذا المخاطر و المقومات مع اقتراح خارطة طريق لتقليص المخاطر و تطوير الإمكانيات

المتوفرة و ذلك بنهج سياسة إرادية تهدف البحث عن توزيع جيد للسكان و الأنشطة و التجهيزات على مجموع التراب الوطني على أساس ثلاثية العدالة الاجتماعية و النجاعة الاقتصادية و المحافظة على الموارد لتنمية مستدامة.

لتنفيذ اقتراحات التصميم الوطني و جب على المغرب اعتماد سلسلة من الإجراءات الاستشرافية و الحكامة الترابية

الكلمات المفاتيح : المغرب، إعداد التراب، التنمية الترابية، التصميم الوطني لإعداد التراب، الميثاق الوطني لإعداد التراب

Introduction

En accompagnement du processus de démocratisation et de décentralisation au Maroc, depuis l'Indépendance jusqu'aux années quatre-vingt-dix du 20^è siècle, on parlait plutôt de planification centralisée de développement économique et sociale, et de gestion territoriale via les recommandations des colloques sur les collectivités locales (Sept colloques de 1977 à 1998), que d'aménagement et développement du territoire.

Une succession de plusieurs donnes naturelles, économiques, politiques et sociales, nationales et internationales, défavorables pour le Maroc avaient menées à une détérioration prononcée de ses équilibres internes et externes, Pour faire face à cette crise aiguë, le Maroc était contraint en Septembre 1983, avec l'appui du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, d'appliquer un programme d'ajustement structurel, en vue de redresser ces déséquilibres tout en visant, à terme, une croissance économique forte et soutenue.

Cette politique de planification centralisée et ce programme d'ajustement structurel avaient conduit à une détérioration économique et recrudescence des manifestations sociales, d'où la nécessité de changer d'orientation et pratiques politico-économiques et sociales.

Ainsi, depuis les débuts des années 90 du 20^è siècle, avec l'annonce de l'ère de la mondialisation, avec ses nouveaux concepts et ses méthodes, au niveau international, le Maroc devait changer son modèle de développement qui était basé sur la « planification sans développement », par un modèle basé sur la notion d'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable, par le biais d'un rééquilibrage territorial, favorisant le développement d'attractivité, accessibilité et connectivité des territoires, en interne comme en externe.

Parmi les mesures prises, on cite entre autres, la promulgation du Dahir n 1-92-7 du 17 Juin 1992 portant promulgation de la Loi n 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements et du Dahir n 1-92-31 du 17 Juin 1992 portant promulgation de la Loi n 12-90 relative à l'urbanisme. En suite par le nouveau découpage régional de 1996 et enfin par l'établissement d'un schéma national d'aménagement du territoire en 2001.

Le début du 21^{ème} siècle est marqué au Maroc par l'intronisation du Roi Mohamed VI qui ne tarde pas à dévoiler sa nouvelle vision du commandement et de la gestion du développement du pays, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire.

Cette nouvelle vision se base sur :

- La formulation d'un projet global de développement socio-économique, politique et culturel explicite et ciblé ;
- La redéfinition de la politique de l'aménagement du territoire aux échelles nationale, régionale et communale ;
- La mise en application de ce projet, basé sur l'équilibre entre la compétitivité économique, la cohésion sociale et la durabilité du développement ;
- Le lancement de l'initiative du développement humain en 2005 ;
- La conception des implications spatiales de ce projet sur le long terme ;
- L'affichage d'une volonté et une détermination politique à affronter les problématiques territoriales du pays.

Dans ce contexte, il faut noter que la conjoncture internationale avait incité plutôt les pays les moins avancés à renoncer à la politique d'aménagement du territoire, pour plusieurs raisons, considérant que cela présentait plus de risques et inconvénients que d'opportunités et avantages et qu'il valait mieux éviter d'afficher à l'avance les projets de l'Etat de crainte de susciter des réactions de rejet ou de désapprobation des parties prenantes.

Conscient de ce risque, le Maroc volontairement s'engagea dans un dialogue, en ouvrant un débat aux échelles nationale, régionale et communale, suscitant une participation citoyenne active, pour aboutir à l'élaboration de son SNAT, qui pourra apporter une vision claire de la réalité du territoire national, qui soit utile aux acteurs et intervenants socio-économiques, en affichant clairement les problèmes, les difficultés, les défis à affronter, mettant en évidence les risques et les potentialités, tout en proposant un cheminement pour réduire les premiers et développer les seconds.

I : L'aménagement du territoire au Maroc

Au Maroc, l'aménagement du territoire est un ensemble de savoir, savoir-faire, savoir être, d'actions et d'interventions publiques et privées, en concertation et participation de tous les acteurs, des décideurs jusqu'aux représentants de la société civile.

Par le biais d'une politique volontariste, le but est la recherche d'une meilleure répartition de la population, des activités et des infrastructures d'équipement, sur l'ensemble du territoire national, sur la base du triptyque : la compétitivité économique, la cohésion sociale et la durabilité du développement, en tenant compte des potentialités et des contraintes physiques.

1) La nouvelle politique de l'aménagement du territoire au Maroc

Cette nouvelle politique de l'aménagement du territoire doit se conformer et appuyer le processus de démocratisation et de décentralisation, par de nouvelles orientations politiques, économiques et sociales.

Elle doit se conformer également aux nouvelles règles de la mondialisation, du fait que le territoire marocain, par sa position géographique stratégique, doit jouer son rôle dans la dynamique socio-économique positive au niveau national, et son ancrage réussi au réseau mondial.

2) Les principes de base de l'aménagement du territoire

Les principes de base de l'aménagement du territoire constituent les grands choix de société et les orientations politiques fondamentales de l'Etat marocain.

Le développement durable est placé au cœur de ces principes. Ses déterminants sont l'équité sociale, l'efficacité économique et la préservation des ressources et du milieu.

L'équité sociale renvoie à l'égalité de traitement des citoyens par les pouvoirs publics, quelle que soit leur localisation. Plus précisément, cela passe par une couverture intégrale du territoire par les équipements d'infrastructure (Routes principalement) ; équipements et services de base (santé – éducation – communication - eau potable – électricité) et par une organisation des services publics qui assure l'égalité des chances entre les citoyens.

L'efficacité économique se mesure avec deux paramètres, la création de valeur et la création d'emplois. Autrement dit « l'emploi efficace ».

S'agissant de l'efficacité économique, le SNAT a retenu cinq objectifs :

- Créer des emplois ;
- Maîtriser la croissance urbaine ;
- Intégrer l'agriculture ;
- Economiser les ressources ;
- Protéger les espaces fragiles.

Quant au concept de développement durable, il ne relève pas du champ des principes, mais plutôt de la «soutenabilité » du développement qui s'impose.

Il n'est pas un choix, c'est une obligation générale et permanente qui concerne tous les domaines de la vie économique et sociale.

La question que posent le développement durable et le SNAT est : quel territoire léguerons-nous à nos enfants ? est tout à fait pertinente, du fait que le Maroc fait partie du milieu Sud méditerranéen et de la marge désertique africaine, considérée comme espace fragile, à érosion du sol prononcée au Nord et stress hydrique chronique au Sud. Ainsi, la problématique du développement durable tient toute sa place et retient toute l'attention dans toute politique d'aménagement du territoire au Maroc.

Fig 1 : Les principes de base de l'aménagement du territoire



Le concept de développement durable veut dire qu'il n'est plus question de continuer à faire prévaloir le présent, à gérer l'urgence, mais de prospecter l'avenir et pour cela il faut une vision à moyen et long terme et des valeurs qui définissent et qui expliquent le concept de durabilité.

Le concept de «développement durable» doit permettre la satisfaction des besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs»

Le concept de développement durable repose essentiellement sur quatre principes :

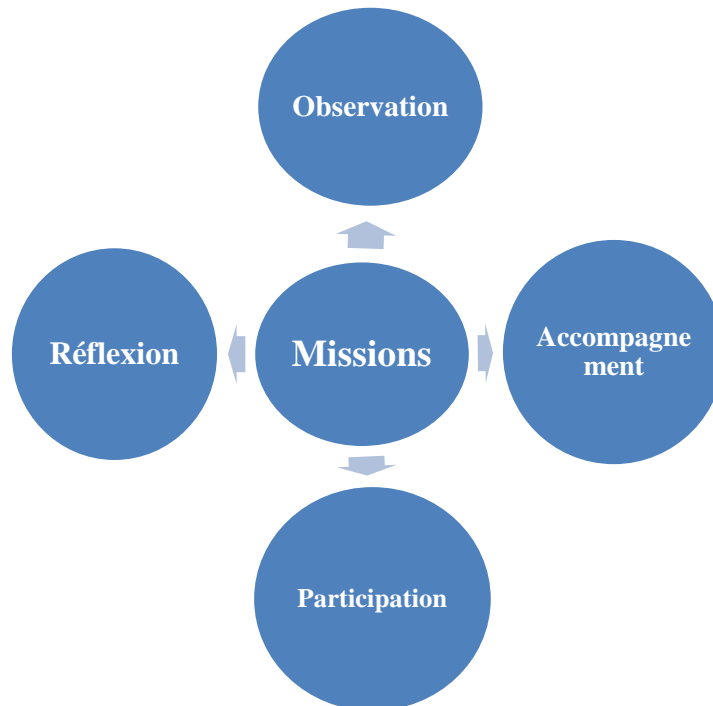
- Ne pas compromettre les besoins des générations futures
- Prendre en compte l'ensemble des efforts environnementaux des activités économiques;
- Assurer l'équilibre entre la ville et la campagne, ainsi qu'entre les générations actuelles et futures ;
- Favoriser la participation de tous les citoyens aux décisions concernant le développement de leurs espaces et territoires.

3) La direction de l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire est confié au Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MATEUH) au sein duquel est constituée la direction de l'aménagement du territoire qui aura quatre missions principales, visant à garantir l'intégration et la cohérence de l'action publique pour un développement durable de l'ensemble du territoire national

- Observer et anticiper
- Mener des réflexions stratégiques
- Accompagner et appuyer les initiatives de développement
- Participer à l'évaluation des politiques et des actions publiques

Fig 2 : Les principales missions de la direction de l'aménagement du territoire



II : Déroulement du processus de l'aménagement du territoire

Les fondamentaux et les référentiels de l'aménagement du territoire sont conçus sur le triptyque :

1) Débat National

C'était un débat national transparent, engagé le 26 Janvier 2001, et s'est étalé sur près de six mois, auquel avaient contribué les différents ministères et services de l'Etat, les partis politiques, les centrales syndicales, les élus des deux chambres du parlement, les autorités territoriales, les régions, les collectivités locales, les organisations de la société civile et une large sphère de chercheurs et d'universitaires.

Des ateliers locaux et des forums dans les seize régions du pays avaient formulés des recommandations régionales qui se sont par la suite convergés vers un forum national qui avait déterminé les grands axes de la charte finale.

Le débat national s'est caractérisé par :

- Sa démarche ascendante: du local au régional puis au national;
- Son diagnostic des principaux dysfonctionnements territoriaux;
- A permis à tout un chacun de contribuer à une œuvre collective et concertée.

2) Charte Nationale

La charte Nationale est le fruit du débat national. Sa base de conduite était que son contenu devra refléter les attentes, les visions et les propositions exprimées lors des différentes étapes du débat et autour desquelles ont pu se réaliser un consensus, et qu'il prenne en considération les stratégies sectorielles ayant trait aux grandes questions d'aménagement du territoire au Maroc.

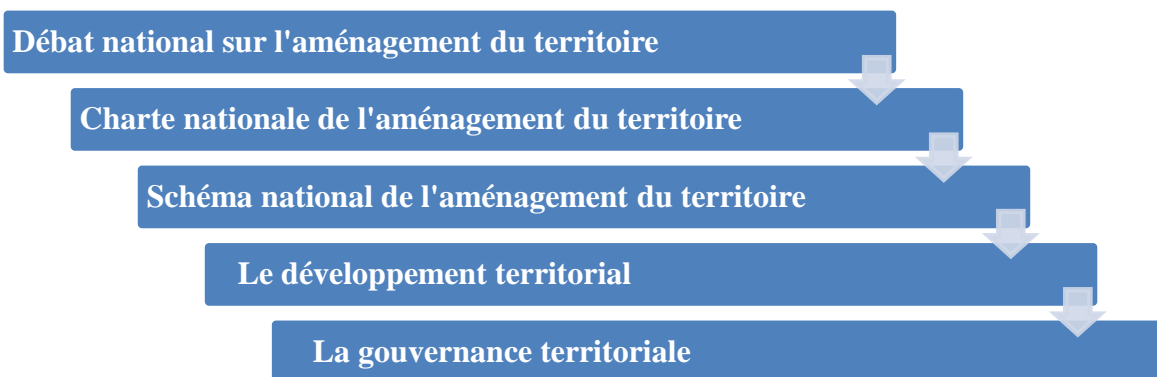
En outre, la Charte Nationale a défini le cadre juridique et institutionnel de la planification spatiale.

3) Schéma national de l'aménagement du territoire (SNAT)

Le SNAT est le fruit du débat national et de la charte nationale. Il est :

- La synthèse du débat citoyen et de consensus
- L'orientation stratégique où l'Etat affiche ses options politiques d'ensemble en matière d'aménagement et de développement du territoire
- Un cadre qui expose les enjeux territoriaux et arrête les principes de base et les orientations sur lesquelles doit reposer l'Aménagement du Territoire.

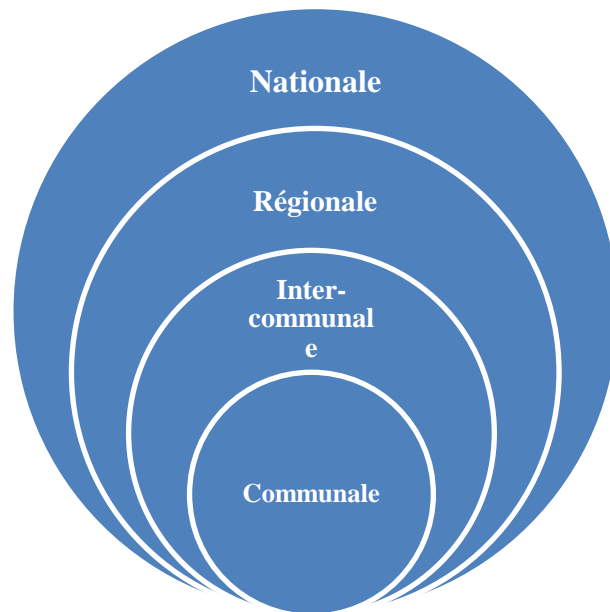
Fig 3 : Les étapes du processus de l'aménagement du territoire



4) Les échelles territoriales du SNAT

Le SNAT donne les grandes orientations des aménagements futurs des territoires au niveau national, des régions et des communes, en adoptant une démarche prospective qui consiste à projeter le futur des évolutions passées, en tenant compte des évolutions internes et externes des variables considérées, par des prévisions pour finalité l'établissement d'une date future donnée ; un chiffre réaliste ; des variantes à l'intérieur d'une fourchette avec un degré de confiance.

Fig 4 : Les échelles territoriales du SNAT



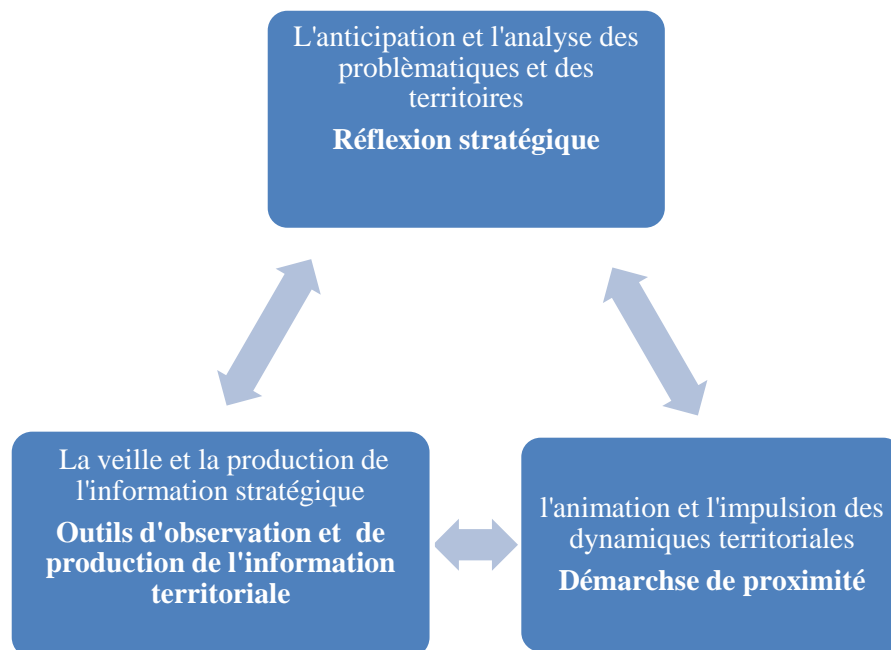
III : De la prospective à la gouvernance territoire

Les différents documents produits par le SNAT sont des orientations stratégiques de l'aménagement du territoire à différents échelons, qui proposent et anticipent les perspectives de développement d'un territoire à l'horizon de deux décennies, voire davantage. Pour concrétiser ces orientations, différentes démarches doivent être mises en œuvre dont :

1) La démarche prospective de l'aménagement du territoire

Cette démarche complète les plans et programmes d'aménagement. Elle consiste à imaginer les avènements possibles du territoire, en ayant recours à des scénarios exploratoires qui nourrissent la production de représentations partagées par des acteurs diversifiés. Ainsi, les travaux de prospective sur lesquels se fondent les différents schémas régionaux et locaux d'aménagement durable du territoire sont issus d'ateliers collectifs, intégrant des publics diversifiés (Parties prenantes). Chaque partie est invitée à exprimer des hypothèses sur le futur. Sur la base des expressions recueillies est formulée une vision non de ce qui *va* se passer, mais seulement ce qui *pourrait* se passer.

Fig 4 : Schéma simplifié de la démarche prospective de l'aménagement du territoire



La prospective territoriale sert à construire un « projet de territoire » ou identifier le « territoire de projet »

La prospective s'inscrit dans une logique ouverte, dynamique, volontariste et non prédictive et s'attache à décrire les futurs possibles sous forme de scénarios et de cheminements pour y parvenir.

La prospective est :

- Une mise en application des approches de la prospective en matière d'anticipation, de participation, de mise en réseau, de vision et d'action, à des échelles territoriales différentes ;
- Un outil d'anticipation des changements pour mieux s'y préparer et pour mieux les accompagner ;
- Un outil d'intelligence collective qui permet de définir une vision des futurs possibles et souhaitables ;
- Un outil d'aide à la décision qui éclaire des pistes exploratoires et imagine des cheminements vers des aménagements futures, par la participation et la mobilisation des acteurs locaux, y compris la société civile ;
- Un outil exploratoire, sur la base d'un diagnostic et d'une identification des enjeux pour l'avenir, qui cherche à mettre en évidence des futurs possibles pour un espace à des échéances données, par l'élaboration de scénarios souhaitables fondés sur le consensus,

- Une approche innovante en matière de planification territoriale stratégique (outil de gouvernance), et ce par son caractère mobilisateur et stratégique ;
- Un outil d'intelligence collective au service d'un projet de développement durable.

La prospective cherche des réponses aux questions :

- Que peut-il advenir?. L'avenir est imprévisible. C'est pourquoi il faut l'envisager, l'anticiper, l'explorer
- Que voulons-nous faire? L'avenir est un domaine à construire. Quel territoire voulons-nous à 20 ou à 30 ans ?,
- Comment le faire? La prospective cherche à élaborer (collectivement et de façon «partagée») un avenir voulu, « désiré » mais réaliste : la (ou les) vision(s) susceptible(s) de se transformer en stratégie d'action.
- Que pouvons-nous faire? Il s'agit de fixer un cap à atteindre à un horizon donné.

L'anticipation au service de l'action et de la créativité



L'anticipation, l'action et la créativité sont la réponse à ces questions qui relèvent de la stratégie qui fixe les moyens, les programmes et les étapes pour parvenir à concrétiser l'avenir voulu.

La base de toute réflexion prospective comprend :

1. La réalisation collective d'un diagnostic inscrit dans le temps long (forces/faiblesses, menaces opportunités, questions clefs pour le futur),
2. L'analyse des tendances lourdes à l'œuvre sur un territoire,
3. La détection des germes de changement et des signaux porteurs de sens,
4. Le repérage des ruptures et discontinuités redoutées ou souhaitées dans le futur,
5. L'élaboration collective de scénarios contrastés.

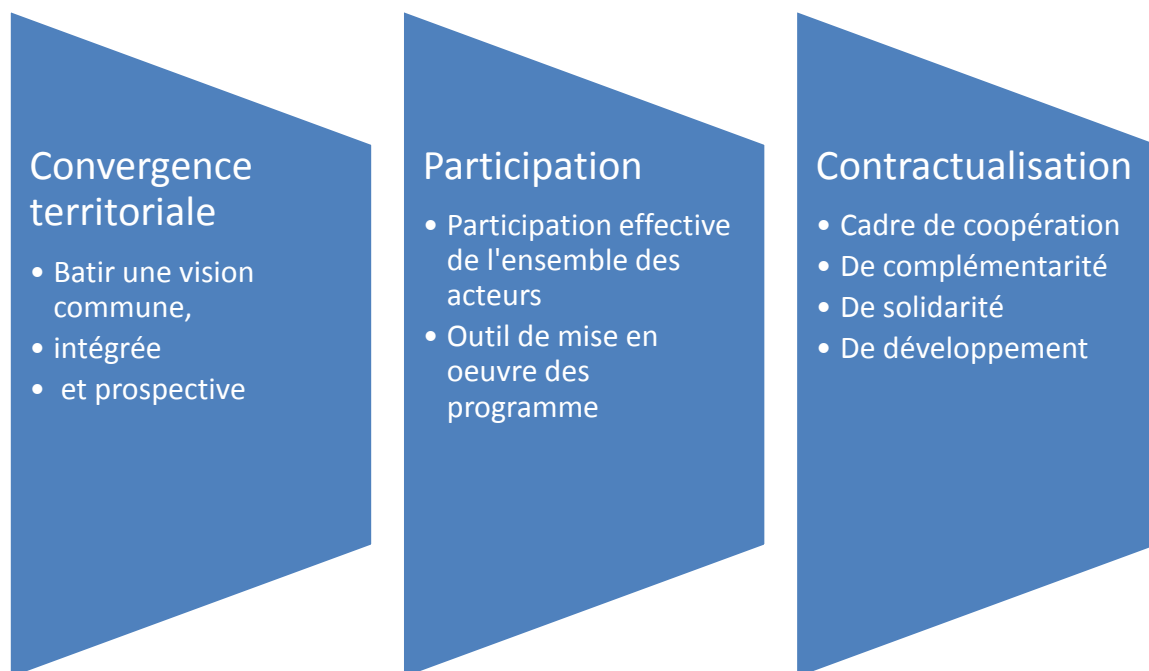
2) La planification stratégique territoriale

La planification stratégique se veut un mode d'approche de la question de l'aménagement du territoire, instrumentalisée dans la politique publique. L'objectif est de réduire les dysfonctionnements suivant une démarche prospective. Cette démarche vise à établir une interface entre l'organisation d'un espace à structurer, à rendre compétitif et agréable d'une part et l'utilisation normative du sol, d'autre part.

La planification stratégique implique l'établissement des référentiels au long terme comme méthodes d'optimisation des décisions publiques, ce qui peut traduire des aspects d'une politique publique.

La planification stratégique territoriale adoptée par le SNAT est une suite de modes d'approche, partant de la convergence territoriale, passant par la participation des acteurs et intervenants, aboutissant à l'établissement d'une contractualisation entre les parties prenantes.

Fig 5 : La démarche de planification stratégique territoriale au Maroc



La démarche de planification stratégique territoriale permet le passage de l'anticipation à l'action. Elle est d'abord une réflexion sur l'avenir pour éclairer l'action présente, mise en action à partir d'une vision, basée sur :

1. Voir loin : Les diverses actions entreprises par les hommes doivent être replacées dans une perspective d'ensemble à long terme.

-
2. Voir large : Prôner l'approche systémique, dégager les liens, les articulations, rendre intelligible les doutes, les controverses, les paris,...
 3. Analyser en profondeur : Explorer les logiques profondes des territoires et déceler les motivations et les stratégies des décideurs au service de cette construction collective de l'avenir. Recherche des facteurs déterminants et des tendances qui poussent les acteurs décideurs vers un avenir construit ensemble.
 - 4 Prendre des risques : Ne pas inscrire les raisonnements dans une logique de l'urgence mais plutôt dans une logique de projet
 5. Penser à l'homme : L'homme doit être au centre de toute étude prospective.
 6. Voir autrement : Contester les idées reçues.
 7. Voir ensemble. L'intelligence collective pour faciliter l'appropriation et la mutualisation des compétences, c'est présenter les points de vue des uns et des autres,
 8. Utiliser des outils et méthodes rigoureux et participatifs : pour structurer la réflexion et réduire les incohérences collectives.

3) Le développement territorial

La question du développement territorial resurgit au Maroc avec le constat des déséquilibres grandissants entre les différentes parties du territoire national et la nécessité de s'adapter aux transformations profondes qui affectent le système économique mondial après l'effondrement du bloc de l'Est et le triomphe du capitalisme et libre échange que prônait la mondialisation.

Entre local et global, les territoires sont redevenus l'enjeu de compétition, de convoitise, de stratégies ou au contraire, d'absence de projet, voire d'abandon.

Dans ce nouveau paradigme, au niveau économique, le Maroc a choisi d'articuler les territoires de son territoire entre eux et son territoire à l'espace mondial. Cette politique que je qualifie de « glocalisation », s'appuie sur deux stratégies, l'une de solidarité intra territoire au niveau national, l'autre de compétitivité inter territoire au niveau international.

Au niveau politique de développement territorial, le Maroc a choisi l'option « moins d'Etat, plus l'Etat », par plus de décentralisation locale et de déconcentration administrative, en attribuant plus de compétences aux communes et régions dans la gestion de la chose publique.

Ainsi, le développement territorial est présenté comme une phase plus avancée de l'aménagement du territoire. Après la phase de réflexion et des études consacrées, notamment par l'élaboration de la Charte et du SNAT, il s'agit de l'opérationnalisation et de la déclinaison territoriale des orientations du SNAT.

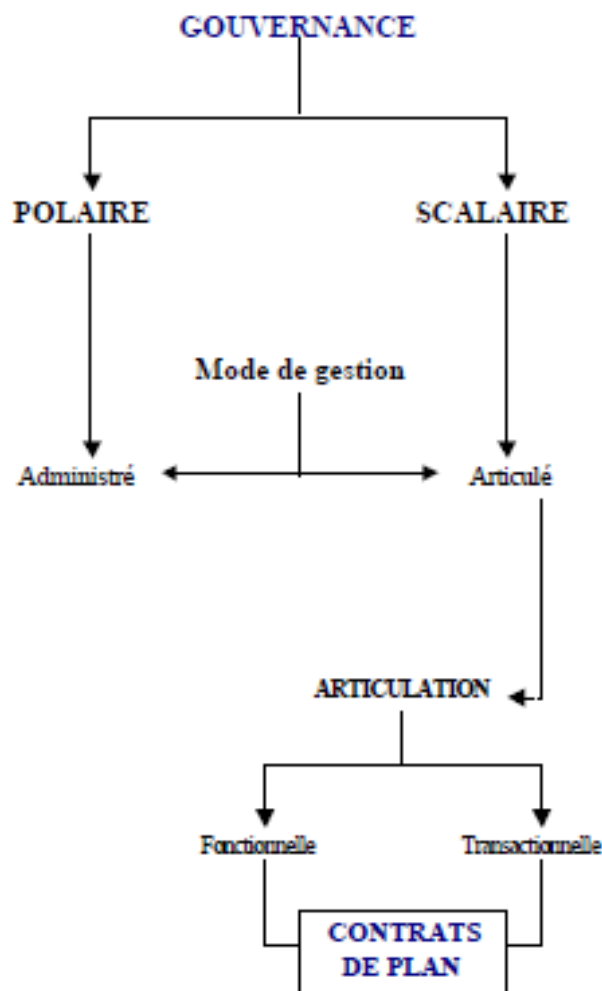
La cohabitation des deux formes d'articulation fonctionnelle et transactionnelle, présente de multiples avantages, mais elle pose un problème de cohérence de l'action publique. Elle suppose des mécanismes d'harmonisation et de mise en cohérence sous peine de déboucher sur une grande confusion. On ne peut pas avoir un double système d'autorité, sans une forte coordination.

Cette coordination, sorte de « courroie de transmission » n'est autre que la **démarche contractuelle**, qui permet le bon fonctionnement du système de cohabitation.

La démarche contractuelle est un choix politique dans la manière de gestion transactionnelle de la chose publique. Ainsi, toute négociation doit déboucher sur un contrat de Plan, qu'est enfin de compte le complément indispensable au processus de réformes ; c'est le lien sans lequel rien ne pourrait fonctionner.

Fig 7 : La démarche contractuelle marocaine

GOVERNANCE ET TERRITOIRE



Source SNAT

VI) Rapport du schéma national de l'aménagement du territoire

Le rapport du schéma national de l'aménagement du territoire publié en 2001 est un document de plus de 1000 pages, qu'il est difficile de résumer dans cet article. De ce fait, une bonne partie de ce qui suit est emprunté de ce rapport.

Partant, je donne un aperçu des grands traits de ce rapport, en commençant par le diagnostic qui avait conclu « le territoire marocain présente tous les symptômes du marasme structurel en milieu rural et de la crise de gouvernance en milieu urbain. (SNAT p 12).

A partir de ce diagnostic, le schéma national a formulé la problématique en se posant la question à laquelle se doit de répondre : Quelles sont la qualité du fonctionnement du territoire marocain et de l'origine des dysfonctionnements qui l'affectent?

Le schéma national doit donc expliciter les raisons des dysfonctionnements et d'en démontrer les mécanismes en termes d'enjeux et d'acteurs. L'explicitation de la problématique constitue le moment central du discours d'aménagement du territoire, car c'est là que l'on est amené à définir le champ des actions possibles, les obstacles à surmonter et les points d'appui sur lesquels on peut compter pour avancer dans la direction souhaitée.

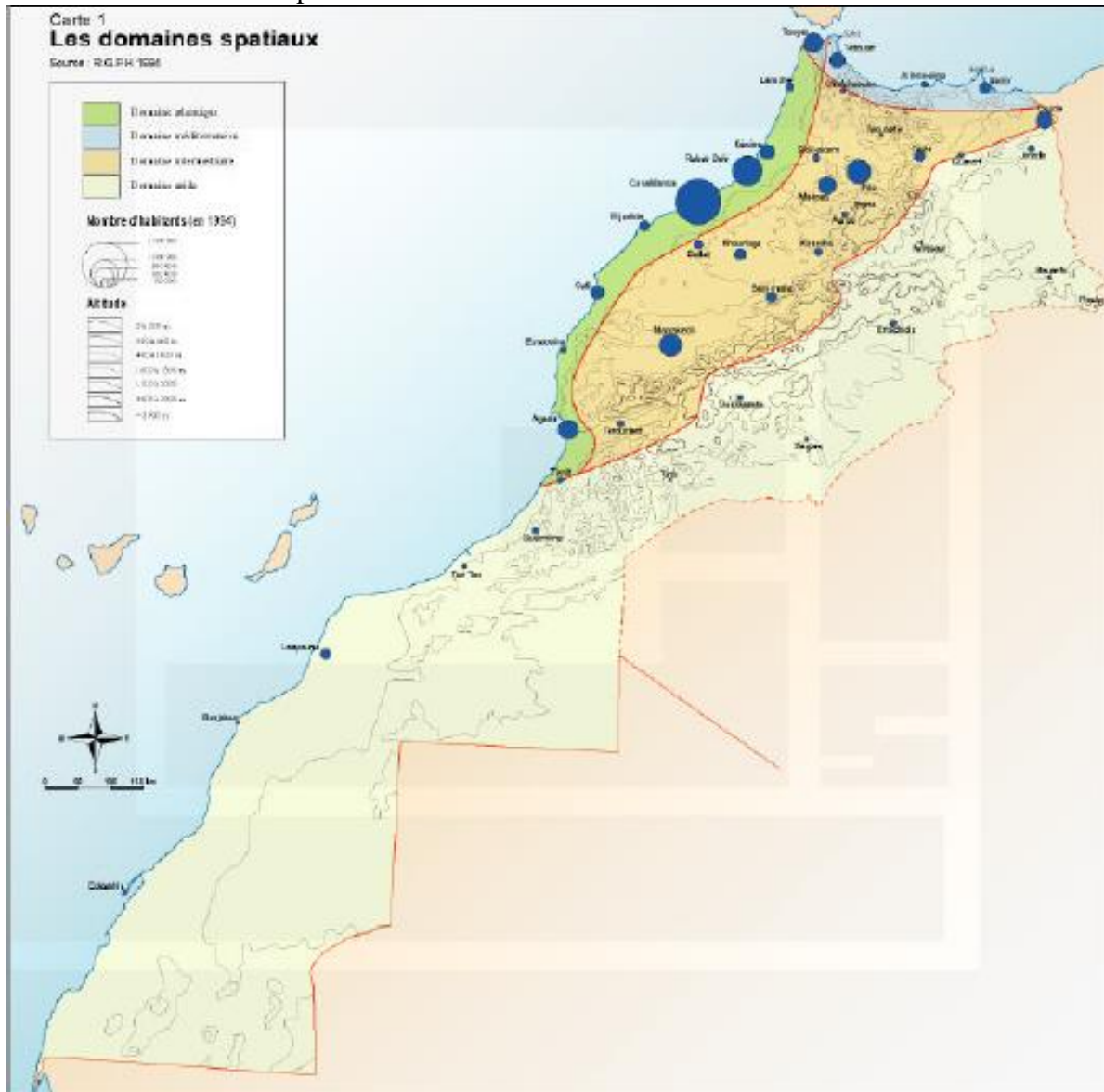
Parce qu'elle fait intervenir les acteurs économiques et sociaux, la problématique constitue la transition indispensable entre les analyses conduites en termes de bilan - diagnostic et les propositions d'aménagement proprement dites.

1) Les composantes spatiales du Maroc

Le territoire marocain est le terminus Ouest du Maghreb et Nord de l'Afrique de l'Ouest. Cette position géographique lui donne des caractéristiques différentes des pays qui l'entourent.

En effet, l'espace maghrébin typique est un espace binaire, opposant un littoral, ouvert et plus ou moins humide à un intérieur aride ; Or, le SNAT constate que le Maroc échappe à cette constatation. Il est plutôt un espace à quatre composantes, deux littorales et deux continentales.

Carte 1 : Les domaines spatiaux du Maroc



Source SNAT

- le domaine atlantique : de Tanger à Lagouira
- le domaine méditerranéen : de Tanger à Saïdia
- le domaine intermédiaire associe le dir à la montagne, selon l'axe Fès-Marrakech et se prolonge vers l'est par le seuil de Taza.
- le domaine aride, depuis les steppes d'alfa jusqu'au Sahara par le Tafilalt et le Drâa.

Le rapport du SNAT considère que la notion de domaine est tout à la fois naturelle et humaine ; c'est une histoire inscrite dans un cadre physique, et présente ces domaines de la manière suivante.

a) Le domaine méditerranéen associe le littoral au versant septentrional du Rif ; c'est un espace qui a subi le handicap de sa position de marge militaire face à la

Chrétienté ; il a joué le rôle de glacis défensif face à la menace extérieure, ce qui a contribué à figer les structures traditionnelles et à bloquer son développement.

b) Le domaine atlantique a été la grande victime du renversement du rapport de force international. Depuis 1415 (occupation de Sebta par les Portugais), il a vécu sous la pression négative de l'occident européen, ce qui a stérilisé l'activité portuaire et conduit à l'enfermement du Maroc. C'est seulement à la fin du XIXème et surtout au cours du XXème siècle que nous avons retrouvé l'Atlantique et l'ouverture sur le monde – ce qui s'est traduit par le développement spectaculaire des ports, Casablanca d'abord, puis Agadir et Tanger. Aujourd'hui, les principales perspectives de développement, en particulier la pêche et le tourisme se situent sur ce littoral.

c) Le domaine intermédiaire fonctionne directement sur le rapport de la montagne au piémont et c'est le cœur même du Maroc, aussi bien du côté agro-rural (Saïss, Tadla, Haouz), que du côté urbain (Fès-Meknès, Marrakech). La poussée spectaculaire du littoral atlantique à l'époque contemporaine est apparue comme une remise en cause de cette prédominance de l'intérieur, comme un « littoralisation » du pays. Pour autant, le domaine intermédiaire n'a pas été dévitalisé – loin de là. Il représente aujourd'hui 35 % de la population et 30 % du P.I.B national ; et surtout il représente un potentiel de développement inexploité, sans parler de son rôle de château-d'eau pour l'ensemble du pays.

d) Le domaine aride se compose de trois éléments, les steppes et montagnes de l'Oriental, la zone des oasis du Tafilalt et du Drâa, et enfin le Sahara. Les situations sont différentes dans les trois cas, mais avec un dénominateur commun déterminant, le manque d'eau et la destruction anthropique des milieux naturels. Ce sont des espaces où les actions de développement, qu'il s'agisse du tourisme ou de la pêche, doivent être soumis à l'impératif écologique. La priorité absolue est à la reconstitution des couverts végétaux et à la gestion rigoureuse de la ressource hydraulique. Dans ce contexte, l'écologie est à la base de toute forme de développement et il faut agir dans une perspective de long terme ».

2) La synergie différentielle des composantes spatiales

En partant sur le concept de la « synergie différentielle des composantes spatiales », appliquée à l'échelle locale, le SNAT s'est basé sur la formule suivante : « **De chaque territoire selon ses potentialités économiques, à chaque territoire selon ses besoins sociaux** ».

Appliquée à l'échelle nationale, la synergie différentielle renvoie non pas aux régions, mais aux composantes spatiales du pays. Ainsi donc, on est devant une triple signification :

a) Traiter chaque domaine de façon spécifique, à partir de sa problématique propre. C'est en fonction de ce principe que le SNAT a proposé de définir des régions d'aménagement du territoire.

b) Commencer par intégrer chaque domaine sur lui-même, et en particulier les domaines littoraux et le domaine intermédiaire. C'est ce qui est engagé, au nord, avec la Rocade Méditerranéenne. Ce principe peut être généralisé et déployé au delà du seul secteur des routes, pour en faire un principe global d'aménagement du territoire.

c) Articuler fortement les quatre domaines, et en particulier le domaine intermédiaire qui joue par sa position même un rôle primordial dans l'intégration globale du territoire national.

En application de ces principes, il est proposé de :

- Parachever l'axe méditerranéen en le concevant comme le support d'une démarche d'intégration économique, de synergie spatiale.

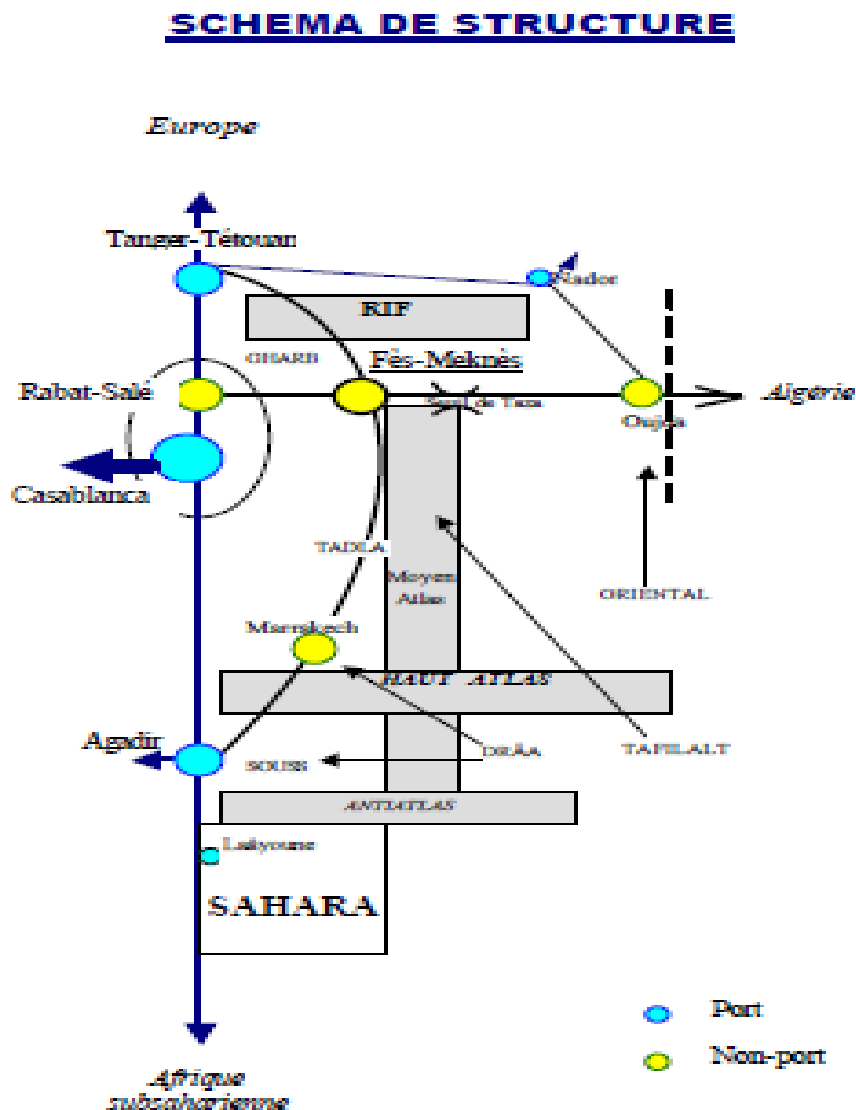
- Développer un axe atlantique continu de Tanger à Lagouira, avec un support ferroviaire de Tanger à Tiznit. Cela permettra au passage de désenclaver Essaouira et d'intégrer cette région dans son axe normal de développement, entre Casablanca et Agadir.

- Développer un axe intérieur, de Fès à Marrakech, raccordé au littoral aux deux extrémités, soit Fès-Tanger au nord et Marrakech-Agadir au sud. Il est bien entendu que cette proposition ne relève pas du schéma routier mais qu'elle constitue une option majeure d'organisation de l'espace national. C'est la conception même du territoire qui est en cause. L'idée directrice de cette proposition est de combiner la mise en valeur de l'axe intérieur avec son raccordement littoral.

- Mailler le système par un réseau de connections directes entre les axes structurants, par la convergence des deux axes, atlantique et intérieur, et par le croisement avec l'axe maghrébin. On accorde une place de choix à cet axe maghrébin, Rabat-Oujda qui constitue un élément primordial aussi bien de l'organisation de l'espace national que de l'intégration ultérieure au Grand Maghreb ».

Ce parti d'aménagement peut être résumé sous la forme du croquis ci-dessous:

Fig 8 : La synergie différentielle des composantes spatiales



3) Les zones de croissance

Le concept de « zone de croissance » renvoie implicitement à une conception de l'aménagement du territoire, celle qui considère que l'aménagement a pour mission première de soutenir la croissance et qu'il doit donc s'intéresser avant tout aux espaces directement concernés. Cette conception est tout à fait légitime et elle est surtout cohérente avec la perspective d'ouverture économique sur le reste du monde et de l'Afrique.

« La croissance est vouée à se concentrer sur quelques espaces compétitifs, c'est-à-dire dotés des équipements de connexion mondiale ou d'atouts qui leur confèrent des avantages particuliers dans la concurrence internationale.

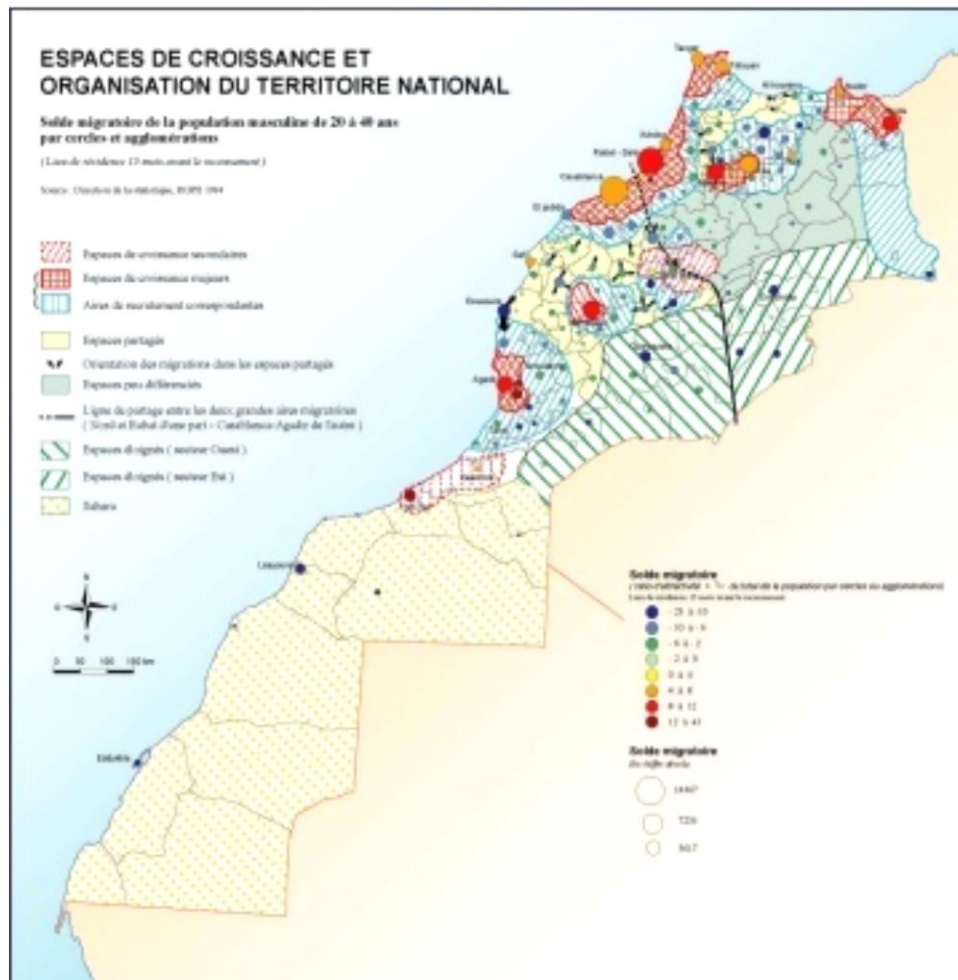
Ces espaces privilégiés joueront un rôle primordial dans le développement du pays tout entier et il est donc normal qu'on leur accorde une attention particulière.

Pour autant l'aménagement du territoire ne se réduit pas à un accompagnement spatial des règles de l'économie de marché, même si leur poids est déterminant. On a déjà dit que le paradigme de l'aménagement était l'unité nationale ; la question des espaces de croissance a donc une double dimension :

- Comment renforcer les zones de croissance et optimiser leur fonctionnement ?
- Comment intégrer ces espaces dans leur environnement régional et assurer un effet de diffusion à partir des pôles ?

Les deux termes de cette problématique doivent être tenus de façon équilibrée ; il s'agit tout à la fois d'impulser la croissance dans les quelques lieux stratégiques où se situent les enjeux essentiels, et d'assurer l'insertion régionale de ces lieux dans l'ensemble du territoire national. Ce qui est une autre façon d'exprimer la double exigence d' « équité – efficacité » qui a déjà été évoquée à plusieurs reprises ».

Carte 2 : Espaces de croissance et organisation du territoire marocain



Source SNAT

V) Diagnostics et stratégies de développement des milieux urbains et ruraux

Dans cet article, abusivement, on va se limiter à une vision globale de l'aménagement du territoire des milieux urbains et ruraux, sachant que l'importance des autres activités économiques est largement étudiée par le SNAT et qu'on aura peut-être le temps d'y revenir dans un autre article.

1) Le marasme structurel du monde rural

Le diagnostic du SNAT en ce qui concerne le monde rural est sans appel : Le monde rural marocain connaît un marasme structurel.

« Toutefois, il ne concerne pas la totalité des campagnes, mais la plus grande partie, celle du bour dit défavorable, et plus généralement l'espace de la micro exploitation en sec, auquel il faut adjoindre les montagnes et les steppes. Autrement dit la plus grande partie de l'espace rural, avec plus de sept millions d'habitants.

Il s'agit là des espaces délaissés qui ont été livrés à eux-mêmes pendant la période coloniale et maintenus ensuite dans le dénuement le plus complet.

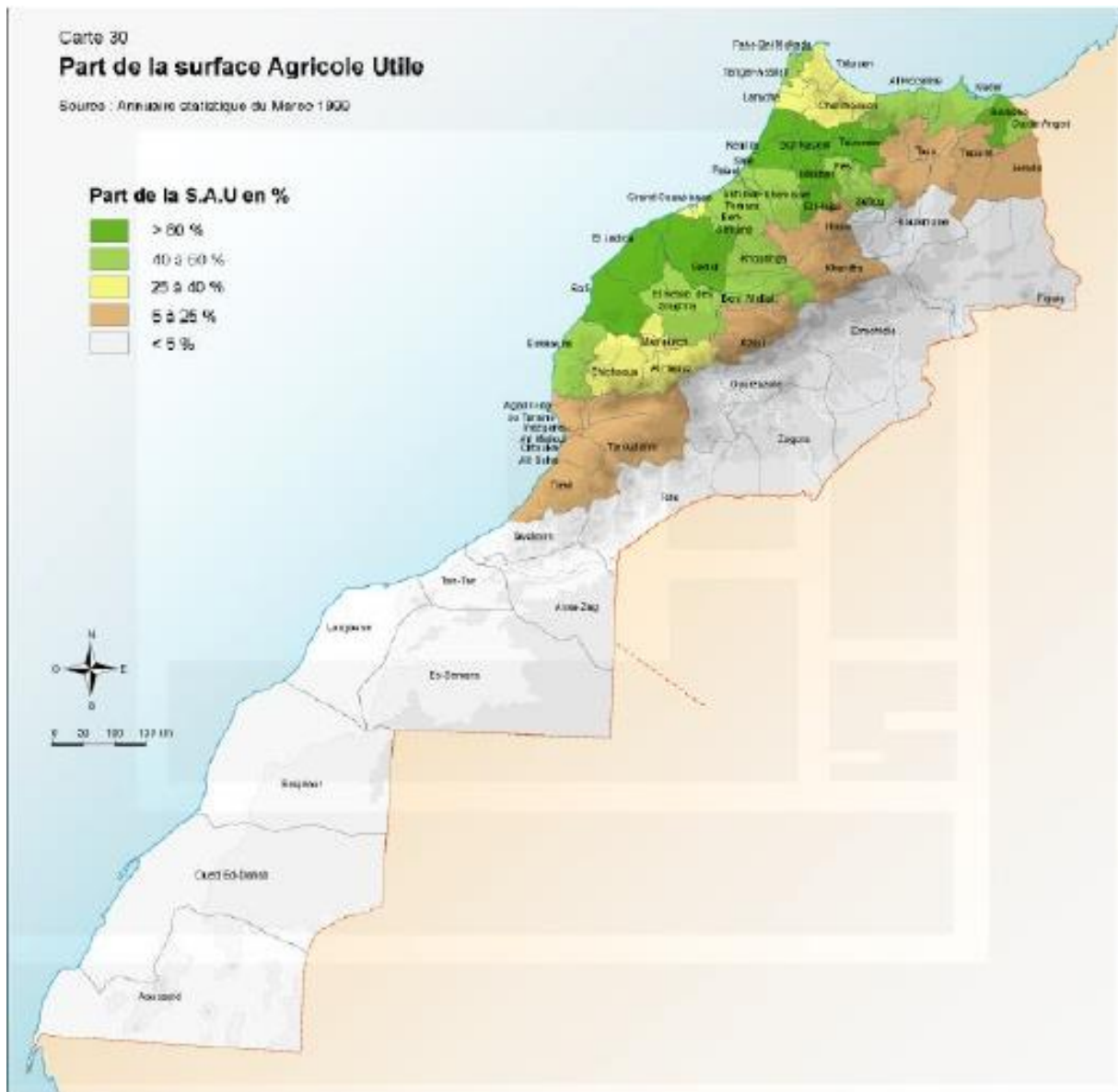
La question du vocabulaire est ici primordiale. Faut-il qualifier ces espaces de défavorisés ou de délaissés ? Il est clair qu'ils sont à la fois défavorisés en termes de ressources naturelles et délaissés en matière d'équipements et d'actions publiques. Mais choisir le qualificatif de défavorisé conduit à s'inscrire dans le champ du déterminisme naturel et à considérer que les conditions physiques constituent l'explication première de leur situation. Sans nier l'importance du milieu, on qualifiera ces régions de délaissées, en considérant que ce sont les données historiques qui apportent l'explication principale. Ces espaces sont précisément ceux que la colonisation a qualifiés de Maroc « inutile » pour justifier qu'ils soient livrés à eux-mêmes et qui ont été ensuite maintenus dans le dénuement alors que leur population augmentait fortement ; c'est ce processus qui a conduit à la situation que l'on connaît aujourd'hui : enclavement, sous-équipement, analphabétisme, surpeuplement, etc... ».

C'est l'espace des micro-exploitations consacrées avant tout à une céréaliculture de subsistance, inadaptée aux conditions physiques et avec des rendements dérisoires. La population, en surnombre et en état de subsistance marginale, en est réduite à détruire le milieu, à surexploiter les maigres ressources.

« Cette situation sera qualifiée de **marasme structurel** pour indiquer que l'on a affaire à un *dysfonctionnement systémique* : en effet les différents blocages, économiques, sociaux, culturels, se soudent mutuellement et finissent par constituer un système « en boucle » où chaque lacune, chaque difficulté, chaque dysfonctionnement contribue à renforcer les autres et à bloquer toute évolution positive. Il y a un véritable enchaînement : pauvreté – sous-équipement – analphabétisme – surnatalité – pauvreté. Il s'agit bien d'un système et c'est en tant que tel qu'il doit être abordé. C'est cette dimension systémique qui en fait un problème territorial ; il ne s'agit pas de la juxtaposition de retards sectoriels, mais d'un état global de sous développement figé dans ses structures.

Il s'agit d'un état de marasme parce qu'il y a blocage dans la misère avec impossibilité pour les régions concernées de s'en sortir par leurs propres moyens. Le marasme intégral concerne environ 20 % de la population et couvre près de la moitié du territoire, avec des situations locales très contrastées, en particulier en matière de densités de population, depuis les collines pré-rifaines jusqu'aux confins du Sahara ».

Carte 3 : Répartition de la surface agricole utile au Maroc



Source SNAT

2) La Stratégie Nationale de développement rural (SNDR)

La Stratégie Nationale de développement rural (SNDR) vise à répondre à une série d'enjeux nationaux et d'ambitions prioritaires pour les territoires ruraux, qui peuvent être résumés comme suit :

- Améliorer l'attractivité du milieu rural et de la qualité de vie de la population (amélioration des conditions de vie et appui à l'urbanisation intermédiaire) ;
- Promouvoir la compétitivité de l'économie rurale (diversification des activités non agricoles génératrices de richesses et d'emploi) ;
- Assurer les conditions de durabilité environnementale (préservation de l'environnement des territoires ruraux et Gestion et valorisation du patrimoine naturel et culturel).

Dans le cadre de cette nouvelle approche, le Fonds de développement rural (créé par la loi de Finances n°32-93, 28 février 1994), a pour vocation d'intervenir comme un levier qui aiderait à la mise en œuvre opérationnelle et volontariste du développement des territoires ruraux. Le FDR a un rôle majeur à jouer en tant qu'outil agissant sur les territoires ruraux pour répondre à un objectif de développement humain et de mise à niveau économique et en tant que catalyseur pour dynamiser l'intégration de l'action publique dans le milieu rural.

3) La crise urbaine

C'est le qualificatif donné par le SNAT au phénomène urbain marocain.

« La crise de la ville marocaine est la conséquence d'une croissance rapide mal maîtrisée, avec la prolifération de l'habitat illégal, et l'extension spectaculaire qui s'effectue dans le désordre et avec des retards d'équipement qui les rapprochent du monde rural.

Les pouvoirs publics sont incapables d'assurer le développement des infrastructures urbaines au rythme de la croissance rapide et l'extension spectaculaire.

Les petites villes ne sont le plus souvent qu'un concentré de ruralité. Beaucoup de villes moyennes se présentent comme des décors modernes le long de la route principale, masquant la masse des quartiers inorganisés immédiatement derrière.

Les métropoles connaissent une carence grave des transports collectifs et une spéculation foncière qui entrave lourdement leur développement industriel.

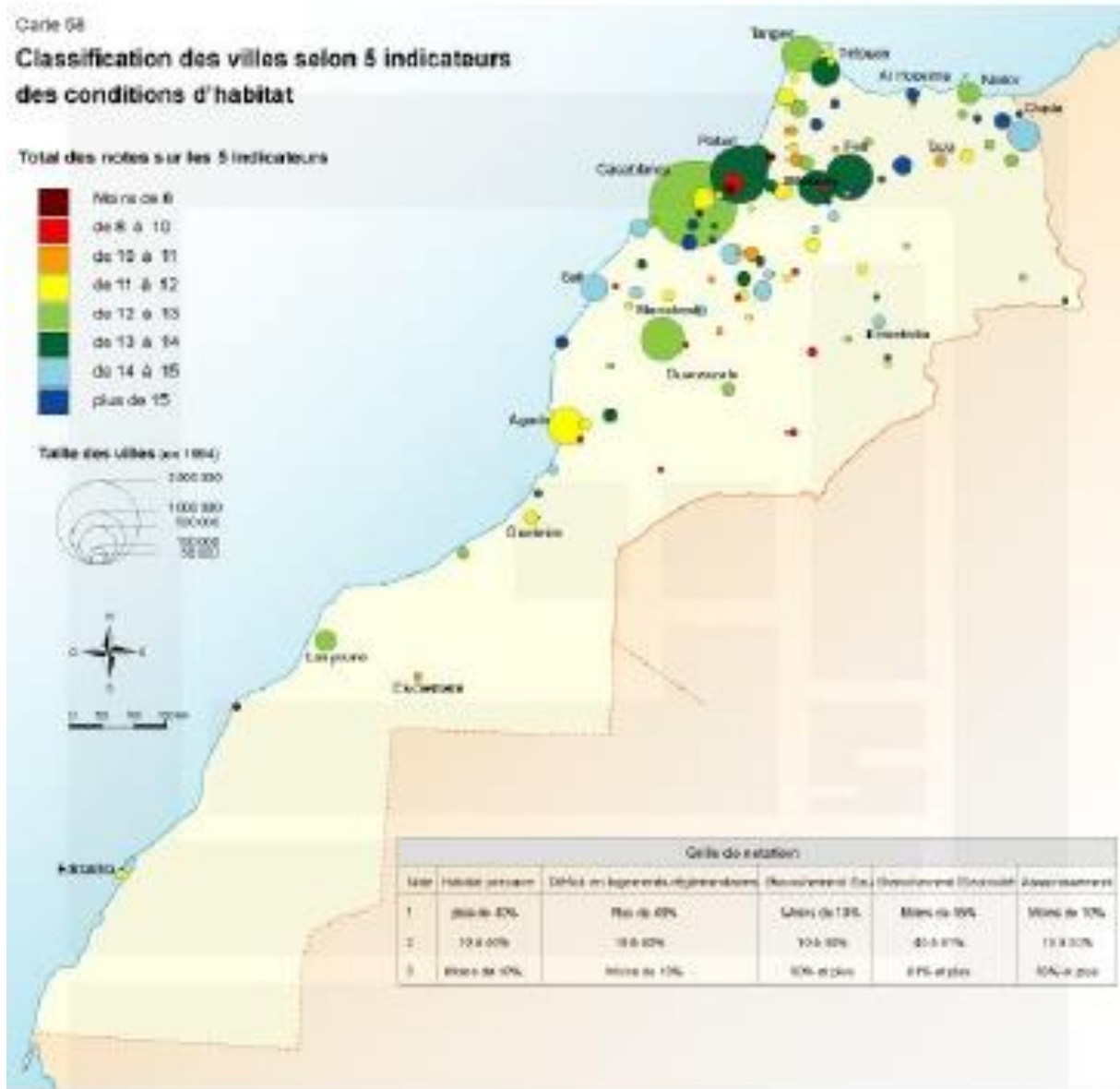
Le cas de Casablanca est exemplaire, tout à la fois du dynamisme urbain et des dysfonctionnements lourds qui portent atteinte à l'efficacité économique des villes et, par là même, à la compétitivité globale de l'économie marocaine.

Dans le même temps, les villes comptent des poches de pauvreté qui n'apparaissent pas dans les statistiques, puisqu'elles se situent à une échelle trop réduite, celle des quartiers. Cette forme de pauvreté est moins visible que celle qui affecte le monde rural ; elle peut se nicher aussi bien en vieille médina que derrière les palissades des bidonvilles et, de plus en plus, dans des quartiers périphériques semi-ruraux et pratiquement livrés à eux-mêmes.

Il s'agit là d'un problème à la fois social et urbain qui mérite toute l'attention des responsables, car il constitue une atteinte grave à l'unité du corps social et parce qu'il est en extension.

Le fait que les processus d'urbanisation s'inscrivent dans un contexte de crise ne signifie pas que tout ce qui est urbain soit en crise. Il ne manque pas de réalisations intéressantes à travers le pays mais cela n'est pas contradictoire avec un diagnostic d'ensemble en termes de crise de gouvernance ».

Carte 4 : Hiérarchie urbaine au Maroc



Source SNAT

4) La stratégie nationale de développement urbain (SNDU)

La stratégie nationale de développement urbain (SNDU) pilotée conjointement par le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, se veut comme une approche globale et participative de la ville qui rompt avec les approches centralisées et sectorielles qui ont prévalu auparavant.

Le rapport du SNAT définit la stratégie nationale de développement urbain par les termes suivant : « Elle vise à assurer un développement urbain durable, avec pour finalité l'émergence d'une ville compétitive, moteur de la croissance régionale et nationale, qui

favorise la cohésion sociale et l'économie des ressources. Il s'agit également, de faire évoluer l'action publique en faveur de la ville, en s'appuyant sur le développement des initiatives locales, la conception d'une politique urbaine intégrée combinant les dimensions sociale, économique et environnementale, et la mise en place d'une gouvernance urbaine effective, à travers la déconcentration des politiques en la matière et le renforcement de la décentralisation.

La SNDU se veut comme l'engagement d'un processus de changement axé sur la dimension qualitative de l'action publique qui prêche la bonne gouvernance en renforçant l'approche transversale et intégrée de la ville ». Deux villes-pilotes sont choisies pour faire l'objet d'expériences dans le cadre de la SNDU : il s'agit d'El Jadida et Settat.

Conclusion

En 2001, le Maroc a produit son SNAT qui a défini les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire à l'horizon 2020/25.

Dans son diagnostic, le SNAT a conclu du marasme structurel dans le monde rural et crise de gouvernance dans les villes, suite aux carences de l'action de l'Etat depuis plusieurs décennies.

Dans sa vision, il a recommandé, compte tenu de l'insuffisance des ressources publiques, la gestion territoriale doit se préoccuper de l'équilibrage entre les deux impératifs du rattrapage du retard accumulé par le monde rural et la maîtrise technique et sociale de la croissance urbaine.

Coté opérationnel, les principes et les recommandations de la Charte et du SNAT s'effectueront à travers la planification stratégique territoriale, appliquée aux échelles nationale, régionale et communale.

Quant aux outils de planification des territoires, ils doivent être aux mains des collectivités locales qui doivent participer à l'élaboration, l'application et le suivi des Schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU) ; des plans locaux d'urbanisme pour les communes (PLU) ; des plans de zonage ; des PA (Plans d'aménagement), et des plans de déplacement urbain (PDU) pour les villes.

Des plans spécifiques, des schémas de cohérence territoriale (**SCOT**) intégrant plusieurs communes autour d'un bassin de vie et d'emploi, pour l'intercommunal et les groupements de communes.

Des Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRATs) qui fixent les choix de développement des régions, en conformité avec les orientations stratégiques d'aménagement du territoire à l'échelle nationale.

Le premier SRAT réalisé au Maroc est celui de la Région Tadla-Azilal. Lancé en 2005, achevé en 2010 et couronné par un Programme d'action régional, représentant le projet du contrat-programme État-Région 2011-2016.

Alors que le nouveau découpage régional de 2011 a modifié le territoire de cette région, il a supprimé totalement la région Chaouia Ourdigha qui a produit son SRAT entre 2009/11.

Ainsi donc, le nouveau découpage régional de 2011 pose la problématique du sort des SRAT déjà achevés. Doivent-ils être revus à la lumière du nouveau découpage territorial ? Ou fallait-il produire de nouveaux SRAT des nouvelles régions ?

Du fait que le Maroc mise beaucoup sur le développement régional, il est confié au ministère de l'Urbanisme et de l'aménagement du territoire de mettre en place un dispositif de suivi-évaluation des SRAT, comme outil de lui permettre ainsi qu'à ses partenaires régionaux de suivre et d'évaluer le degré de réalisation des SRATs et d'atteinte de ses objectifs, et veillera au degré d'aboutissement du contrat-programme État-Région et sa mise en œuvre, ainsi que le niveau d'opérationnalisation de ses projets et leurs impacts.

Ce dispositif permet de mieux connaître les objectifs fixés, les moyens mobilisés, les mécanismes et processus utilisés, les délais d'exécution et les approches mises en place (concertation, gouvernance, contractualisation...).

Ce qui est observé concrètement, c'est un décalage entre l'opérationnalité de ce dispositif et la production des SRATs qui prend beaucoup de temps.

Enfin, le SNAT n'a pas intégré clairement dans sa vision, les développements de l'intelligence et la numérisation territoriales qui ne cessent de prendre de plus en plus d'importance dans les dynamiques socio-économiques et un vecteur déterminant de l'attractivité, la connectivité et l'accessibilité des territoires.

Références

Royaume du Maroc, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, département de l'aménagement du territoire : Le Schéma national d'aménagement du territoire, 2001

Royaume du Maroc, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, département de l'aménagement du territoire : Charte nationale d'aménagement du territoire et du développement durable, 2001