



05/2021

## **L'action publique au Maroc face à l'incohérence temporelle : Des territoires sans prospective**

*Public action in Morocco in the face of temporal inconsistency: Territories without foresight*

---

**Par**

**Ali Imariouh**

Doctorant  
Faculté des lettres et des  
sciences humaines de  
Mohammedia

**Khadija Askour**

Enseignante Chercheur  
Institut Supérieur  
International de  
Tourisme de Tanger



Les contenus de la revue ISSM sont mis à disposition selon les termes de la licence *Creative Commons* Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification (CC BY-NC-ND).

## Résumé

La question de la planification des politiques publiques au Maroc reste encore à débattre. Le Maroc a adopté certes la planification des politiques publiques depuis son indépendance, avec plus au moins d'assiduité, à travers une série de Plans de développement économique et social (PDES) dont le dernier est celui de la période 2000–2004. Quelques constats permettent toutefois de relever des insuffisances quant aux méthodes mobilisées. En effet, selon le Collectif du cinquantenaire<sup>1</sup> « *la planification a été notoirement inefficace depuis 50 ans : les démarches adoptées traduisent la présence d'une planification rigide, centralisée et orientée vers la pensée d'un futur unique* ». Ce type de planification du développement se trouve aujourd'hui confronté à une double contrainte. La première est liée à la diversité des territoires. En effet, les politiques publiques conçues au niveau central, trouvent leur territorialisation mise à mal par des réalités territoriales multiples et complexes. La seconde contrainte est liée à la conjugaison de plusieurs temporalités dans le processus de planification : tout territoire connaît une cohabitation simultanée de plusieurs temporalités, entre le temps de la réflexion, le temps de l'action (durée des projets), le temps de l'administration (prise de décision) et le temps marchand (celui du citoyen), raison pour laquelle la planification mériterait d'être plus flexible à travers une démarche prospective.

**Mots clés :** Territoire, planification, temporalité, prospective.

## Abstract

The public policy planning matters in Morocco remains to be debated. Morocco has certainly adopted public policy planning since its independence, with more or less assiduity, through a series of Economic and Social Development Plans (PDES). The latest one is from 2000–2004. However, a few observations allow us to identify shortcomings in the methods used. Indeed, according to the Collective of the fiftieth Independence Day "*planning has been notoriously inefficient for the last 50 years: the approaches adopted reflect the presence of rigid planning, centralized and oriented towards the thought of a single future*". This type of planning faces a double constraint. The first is linked to the diversity of the territories. Indeed, public policies designed at the central level find their territorialization undermined by multiple and complex territorial realities. The second constraint is linked to the combination of several temporalities in the planning process: any territory experiences a simultaneous cohabitation of several temporalities, between the time of reflection, the time of action (duration of projects), the time of the administration (decision-making) and market time (that of the citizen). For this reason, planning deserves to be more flexible through a forward-looking approach.

**Key words:** Territory, planning, temporality, prospective.

---

<sup>1</sup> Collectif du cinquantenaire (2005). Rapport général : l'avenir se construit et le meilleur est possible. Rabat : Publications du RDH50, pp. 85.

## La planification des politiques publiques au Maroc et ses limites

Après l'abandon de la planification à logique indicative, le Maroc a mis en place depuis le début des années 2000, des plans sectoriels drapés de noms vendeurs tels « «Emergence» pour l'industrie, «Rawaj» pour le commerce, «Halieutis» pour la pêche, et «Maroc vert» pour l'agriculture<sup>2</sup>...élaborés avec le même état d'esprit en usant des approches normatives dont la territorialisation s'est trouvée face à une grande diversité territoriale. Le tableau n°1 synthétise le déploiement temporel et territorial des principales stratégies, visions et politiques publiques mises en place.

La première remarque qui ressort du tableau est que chaque politique publique vise un horizon particulier. Entre 2020, 2025 et 2030, le choix de ces horizons temporels pose la question de leur cohérence et de leurs concordances avec les autres politiques publiques d'une part et avec la planification territoriale d'autre part.

La lecture verticale des expériences des différents départements ministériels montre que le choix de ces caps n'obéit à aucune règle rigoureuse de planification. D'autre part, les périodes de planification vacillent entre 10 ans pour l'agriculture et le tourisme, 15 ans pour l'eau et 30 ans pour l'énergie, pour ne citer qu'elles. La question qui se pose alors, est comment les différents départements pourraient-ils agir ensemble si l'horizon est différent ?

Sur un autre registre, le tableau nous informe que le recours à l'externalisation est devenu presque systématique, privant les compétences marocaines des éventuels transferts techniques et méthodologiques qu'ils pourraient mettre à profit pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de ces documents de planification. On constate également que la majorité des exercices de planification réalisée par les départements ministériels ont utilisé l'approche normative, le type de méthode qu'utilisent généralement les cabinets de conseil.

En changeant d'échelle, il est vrai que la planification du développement territorial n'a été rétablie que récemment au Maroc, il n'en reste pas moins qu'elle propose des soubassements intéressants en matière de temporalités d'action. La conjugaison de ces temporalités constitue un grand défi pour les collectivités territoriales. En effet, la cohérence de l'action publique et surtout la crédibilité de ses porteurs dépendent largement de la manière avec laquelle les décideurs conjuguent les différentes temporalités en œuvre.

---

<sup>2</sup> Akesbi, Najib (2012). Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine: Le «Plan Maroc Vert», Revue NEW MEDIT, N°2/2012, pp. 12-23.

**Tableau n°1 : Déploiement temporel et territorial des principales politiques publiques marocaines**

Dénomination	Date de lancement	Horizon temporel	Période de Planification	Concepteur	Approche de conception	Déploiement territorial		
						Outil support	Territoire	Période
<b>Plan Maroc Vert ‘PMV’</b>	2008	2020	10 ans 2009-2019	McKinsey & Company	Approche normative	Plan agricole régional	Région (12)	10 ans
<b>Tourisme ‘Vision 2020’</b>	2010	2020	10 ans 2011-2020	Cabinet Monitor Group	Approche normative	Contrats Programmes Régionaux	Territoires Touristiques (8)	10 ans
<b>Plan National de l’Eau ‘PNE’</b>	2015	2030	15 ans 2015-2030	Compétences internes	Approche par projection	Plan Directeur d’Aménagement Intégré des Ressources. en Eau	Bassin hydraulique (9)	20 ans avec révision 5 ans
<b>Energie ‘Horizon 2030’</b>	2009	2030	20 ans 2010-2030	Roland Berger Consultant	Approche normative	Plans thématiques (solaire, éolien)	Stations et Sites Localisés	20 ans
<b>Schéma National Aménagement du Territoire ‘SNAT’</b>	2004	2020	15 ans 2004-2020	Cabinets Huit – SUD	Approche exploratoire	Schéma Régional d’Aménagement du Territoire	Région administrative (12)	20 à 25 ans
<b>Plan ‘Emergence’</b>	2009	2015	5 ans 2010-2015	McKinsey & Company	Approche normative	6 Métiers mondiaux	Plateforme Industrielle Intégrée (16)	5 ans
<b>Plan ‘Halieutis’</b>	2009	2020	10 ans 2010 – 2020	McKinsey & Company	Approche normative	16 projets	Ports et Façades littorales	10 ans
<b>Compétitivité Logistique</b>	2010	2015	5 ans 2010-2015	McKinsey & Company	Approche normative	70 Zones Logistiques Multi-Flux		5 ans +5 ans

<b>Plan ‘RAWAJ’</b>	2008	2020	10 ans 2009-2020	Cabinet Ernst & Young	Approche par scénarii	Schéma régional	Région administrative (12)	5 ans +5 ans)
<b>Économie Sociale et Solidaire</b>	2010	2020	10 ans 2009-2020	Compétences internes avec appui experts	Approche normative	Plan régional	Région administrative (12)	10 ans
<b>Vision Enseignement</b>	2015	2030	15 ans 2015-2030	Compétences internes avec appui experts	Approche normative	Pôle Régional d’Education et de Formation	Région administrative (12)	15 ans
<b>Vision formation professionnelle</b>	2012	2021	(10 ans) 2012-2021	Roland Berger	Approche normative	Pôle Régional d’Education et de Formation	Région administrative (12)	10 ans
<b>Artisanat ‘Vision 2015’</b>	2006	2015	10 ans 2006-2015	Valyans Consulting	Approche normative	Plan de Développement Régional de l’Artisanat	Région administrative (12)	10 ans
<b>‘SANTE 2025’</b>	2018	2025	7 ans 2019-2025	Compétences internes	Approche normative	-	Région administrative (12)	7 ans
<b>Stratégie Portuaire</b>	2012	2030	20 ans 2012-2030	Consortium de Cabinets	Approche normative	6 pôles portuaires		18 ans
<b>Développement Durable ‘SNDD’</b>	2015	2020	5 ans 2015-2020	PwC- Landwell et - CID	Approche normative	Déclinaison sectorielle		5 ans
<b>Prospective ‘MAROC 2030’</b>	2005	2030	25 ans 2005-2030	Compétences internes	Approche par scénarii	Aucune déclinaison territoriale		

D'autre part, si la synchronisation temporelle des documents de planification territoriale (cohérence verticale) représente la plateforme de travail pour les collectivités territoriales, il n'en reste pas moins qu'elle doit traiter avec deux autres processus planificateurs : d'un côté la cohérence horizontale, portée par les départements ministériels, et incarnée par l'interministérialité ; et de l'autre, la cohérence transversale, portée par les structures et programmes/projets transversaux, censés normalement remplir le rôle de ciment et de passerelle entre les deux premières, couvrant ainsi des domaines prioritaires par les collectivités territoriales, mais échappant encore à la planification classique.

Aujourd'hui, les politiques publiques se trouvent traversées de tensions et le système administratif doit trouver les moyens de s'adapter aux enjeux d'une société en plein bouleversement. Le temps de l'action publique est à conjuguer avec le temps politique. La conception des politiques publiques est soumise aux aléas des différentes élections, changements de majorité, sans compter les réformes institutionnelles en cours (André, Bennasr, Danon, Garnoix, Laigneau, 2017).

Cependant, la structuration verticale et cloisonnée des administrations constitue un frein structurel à la prise en charge des questions transversales qui ne favorise pas la coordination intersectorielle (et donc territoriale). Le paysage institutionnel marocain repose sur une structuration verticale et hiérarchique des administrations publiques (par ministères et, en leur sein, par directions, par divisions...). Leur spécialisation par domaines incite à la sectorisation de l'action et au cloisonnement. Cette organisation en structures verticales, héritée du modèle jacobin, suppose une parfaite superposition entre un département ministériel et les compétences qui lui sont dévolues par le décret d'attribution. Or, la complexité croissante des domaines d'intervention rend ce principe illusoire. Cette réalité est inhérente à l'organisation verticale de l'Administration et se vérifie tout particulièrement dans le domaine par essence transversal des politiques territoriales. Il y a donc une vraie difficulté pour l'Etat, à concilier son organisation par ministères avec le développement des politiques interministérielles. D'autant plus que la spécialisation des tâches par administration conduit à l'affirmation d'une supériorité sectorielle dans la détention des savoirs. Cette spécialisation n'incite guère à la collaboration et à la coopération entre administrations, autrement que sur un mode ponctuel et faiblement engageant.

Si les défis posés par la synergie peuvent être relevés avec facilité, celui posé par la convergence rajoute une couche de complexité. En effet, la convergence implique la participation des

représentations déconcentrées des ministères dans le processus d'élaboration des documents de planification territoriale. Or, cette participation présente des lacunes importantes qui font que les actions/projets identifiés ne sont pas programmés ou prévus dans les plannings des représentations déconcentrées ! Dans ce sens, la question qui se pose est de savoir si c'est la planification territoriale qui devrait se conformer aux plannings des représentations déconcentrées des ministères ?

Et pour illustrer cette situation, nous avons synthétisé dans le tableau n°2, les temporalités des différents documents de planification qui concerne la province d'Errachidia, et qui renseigne sur l'état du gap temporel auquel sont confrontés les gestionnaires de ce territoire.

**Tableau n°2 : Déploiement temporel de la planification de l'action publique au niveau territorial (Exp. Errachidia)**

Echelle territoriale	Outils et documents de planification			Echelle temporelle	
	Planification Territoriale	Planification Sectorielle	Planification Urbaine	Période	Horizon
Supra-régionale	Stratégie ANDZOA			10 ans	2020
		PNE - PDAIRE		5 ans	2030
Régionale	Schéma Régional Aménagement (SRAT)			20 ans	2040
	Plan de Développement Régional (PDR)			6 ans	2021
		Agriculture : Plan Agricole Régionaux		10 ans	2030
		Tourisme : Contrats Programmes Régionaux		10 ans	2020
		Energie Horizon 2030		20 ans	2030
Provinciale	Programme de Développement Provincial (PDP)			6 ans	2021
	Programme INDH			5 ans	2023
Inter-communale			SDAU ZIZ	25 ans	2030
Communale	Plan d'Action Communal (PAC)			6 ans	2021
			PA Errachidia	10 ans	2024
			Autres PA	10 ans	2020 à 2028
		Sites Projets Energie		20 ans	2030

Les décalages en termes d'horizons et périodes de planification nous renseignent sur l'état de convergence dans lequel l'action publique se déploie aujourd'hui. Une faiblesse qui demeure tributaire de la réforme attendue de 'l'Etat territorial' initiée par le chantier de la régionalisation avancée. Les spécialistes doivent composer avec les élus parce que les intérêts et les préoccupations des deux groupes divergent souvent. La complémentarité des "outils techniques" (Documents d'urbanisme, Plans sectoriels) et des "outils politiques" (SRAT, PDP, PAC) s'avère difficile d'autant plus que ces derniers sont récents alors que les outils techniques s'appuient sur près d'un demi-siècle de pratique professionnelle. D'autres part, l'Etat a mis en place d'autres outils de développement qui jouissent d'une autonomie de gestion et bénéficient d'une transversalité qui devrait appuyer l'action publique : les agences de développement. Des initiatives transversales dont la planification reste utile et semble nécessaire, et dont les administrations territoriales sont réduites à de simples exécutants.

Mais la manifestation la plus criante de ce décalage temporel est que depuis l'avènement de la régionalisation avancée en 2015, le législateur a inauguré une nouvelle manière de bâtir les temporalités de développement en donnant la priorité aux choix des territoires à planifier leur destinée à long, moyen et court terme, avec des pans de six années. Dans ce cas, comment interpréter le fait que des acteurs prépondérants et stratégiques pour le développement des territoires continuent à procéder de la même manière comme si rien n'a changé. Nous pensons à la nouvelle politique agricole (2020-2030), ainsi qu'au troisième plan de l'INDH (2019-2023), deux plans totalement décalés par rapport à la période législative en cours (2016-2021), ainsi que par rapport aux autres périodes à venir (2021-2027-2033...).

### **Mais aussi d'autres enjeux des territoires marocains<sup>3</sup>**

Dans un contexte d'inégalités productifs sur le plan national mais aussi au niveau des économies régionales en elles-mêmes, la planification traditionnelle du territoire est aujourd'hui remise en question par la présence de nouveaux enjeux. Le repositionnement des politiques publiques s'impose, et invite à repenser l'action publique. Cette démarche s'est certainement faite depuis les années 2000, notamment avec la mise en place au Maroc d'actions de l'Etat affichant une préoccupation de développement territorial. Ce dernier étant défini comme un processus de mobilisation des acteurs locaux aboutissant, in facto, à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture

---

<sup>3</sup> Askour, Khadija et Lmariouh, Ali (2018). Des politiques publiques à l'épreuve de la territorialisation des actions au Maroc : contraintes et enjeux. Revue Recherches Africaines (série hommages et commémorations n°3), Rabat, publication de l'Institut des Etudes Africaines de l'Université Mohammed V de Rabat (2017-2018), pp. 3-14.

et à un territoire (Pecqueur, 2005). Le rôle de l'acteur local ainsi mis en évidence notamment par sa proximité au territoire, a posé les jalons d'une nouvelle configuration économico-territoriale au Maroc (Askour, 2010).

Cela étant dit, un tel changement de démarche impose toutefois la considération d'un certain nombre d'enjeux notamment en proposant aux différents territoires des possibilités plus larges de développement territorial sans tomber dans le prisme du mimétisme territorial, et aussi compte tenu des interactions avec l'environnement changeant.

### ***Un premier enjeu : La recherche d'un ou des Territoires Projet***

Ce n'est que depuis quelques années que la territorialité du développement s'invite dans les plans d'actions et stratégies des pouvoirs publics au Maroc. On rappelle, à ce sujet, les Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), les Pays d'accueil touristiques (PAT), les Systèmes productifs locaux (SPL), le Programme oasis du sud (POS), le Programme oasis Tafilalet (POT), le Programme oasis de Figuig (POF) ou encore les projets de territoire. L'échelle locale (ou territoriale) apparaît, à priori, comme un point d'appui privilégié des démarches de développement (El Kadiri, 2007)<sup>4</sup>. Ces actions encouragent des approches de type systémique, participative, partenariale, transversale et réticulaire, bref territoriale.

L'économie marocaine recèle des potentiels qui ont vocation à être mis en valeur. L'agriculture, la pêche maritime ou encore les produits de terroirs témoignent de la présence d'un levier de développement sur lequel il devient pertinent de s'y accentuer. Ne se limitant pas aux données naturelles, ces potentiels concernent également les qualifications et les savoirs faire sous la forme de bassin de main d'œuvre. Ainsi, questionner ces potentiels nous invite à retrouver le territoire qui pourrait créer l'« espace de projets » ou l'« espace de développement » pertinent. Soulignons à ce propos, que le « Blad » est le terme arabe le plus utilisé pour désigner le territoire au Maroc, mais précisément le « territoire d'origine », notion qui renvoie au sentiment d'appartenance généralement socio-ethnique. Plus que le « territoire vécu », ce territoire planifié qui est façonné tous les jours, correspond à un espace de solidarité, dans lequel les habitants ont une histoire commune à laquelle ils sont attachés individuellement et collectivement, et dans lequel ils ont envie de construire un avenir (Courlet, 2001)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> El Kadiri, Nacer (2007). Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc, dans Lapeze, Jean (sous la direction), *Éléments d'analyse sur le développement territorial : Aspects théoriques et empiriques*, Paris, l'Harmattan et Rabat, Economie Critique, pp.15-28.

<sup>5</sup> Courlet, Claude (2001). *Régions et territoires, Les grands oubliés du développement économiques*. Paris, l'Harmattan, pp. 133.

Toutefois, dans les démarches de l'action publique on retrouve souvent les circonscriptions administratives comme référence dans la mise en place des projets. Le résultat en est une Approche sectorielle facile à réaliser, mais peu efficace, sur des espaces prédéfinis, moyennant une pseudo gouvernance. Cela se justifie par la présence de facteurs de blocage qui ne permettent pas de dépasser ses frontières ou encore d'envisager le montage d'un projet sur deux circonscriptions à la fois. En effet, le territoire de développement ne coïncide et ne pourrait coïncider avec le découpage administratif que si l'approche de développement prime sur toutes les autres. Le cas contraire oblige les acteurs de développement à opérer d'énormes efforts pour proposer un semblant de stratégie et de plan de développement.

Dans le cadre des politiques de développement territorial, le territoire n'est pas seulement un espace d'application d'une politique publique de développement local ; il est aussi objet et outil d'action publique (Douillet, 2005)<sup>6</sup>. Il est l'objet d'action publique dans la mesure où l'objectif de ces politiques est de favoriser son développement. Il est aussi outil d'action publique puisque c'est le territoire qui est présenté comme le moteur de développement, à condition qu'il soit pertinent. L'idée sous-jacente de ces politiques est que le développement naît du partenariat entre les acteurs locaux, réunit autour d'un projet ; ce partenariat sera facilité s'il prend forme dans un espace qui structure des relations sociales fortes.

L'organisation du territoire national passe par la définition de ses territoires pertinents. La recherche de ces territoires pertinents au Maroc a fait l'objet de plusieurs propositions. La proposition la plus probante est celle proposée par le Schéma National d'Aménagement du territoire SNAT<sup>7</sup>. Ce document de référence propose des espaces de croissances ainsi qu'un découpage du territoire national en quatorze régions, qui appelleront le montage de schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), au sein desquels des espaces projets, ou ce qu'on appelle communément, territoires de projets, seront identifiés. Cette proposition, aussi pertinente soit elle, n'a toutefois pas vu le jour.

### ***Un second enjeu : une réelle approche territoriale de développement***

L'approche territoriale met le territoire au cœur du processus de réflexion de son devenir. Son objectif est d'assurer la cohérence des interventions sur le territoire : incarnation du passage de

---

<sup>6</sup> Douillet, Anne-Cécile (2005). Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural déssectorisation ou design territorial ? Les recompositions de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques, dans Faure, Alain et Douillet, Anne-Cécile (co-auteurs), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), pp. 75-92.

<sup>7</sup> Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (2004). Schéma National d'Aménagement du Territoire. Rabat : Publications du Ministère (MATUHE).

la notion de 'politiques publiques' à celle d'action publique'. C'est une approche qui veut que le développement d'un territoire soit le fruit de son dynamisme propre. Une approche qui privilégie le global plutôt que le sectoriel, formalisé dans le cadre d'un projet pour le territoire et par le territoire. Elle est d'autant plus légitime que chacun des acteurs territoriaux se retrouve et s'identifie à ce projet, qui donne plus de sens à leurs actions respectives.

Le recours à l'approche territoriale, de par le monde, est motivé par plusieurs facteurs :

- D'abord par le fait que les approches traditionnelles n'ont pas réussi à assurer le développement harmonieux tant espéré ;
- Et ensuite par la mondialisation de l'économie, la mobilité généralisée des hommes, des biens, des informations et des capitaux. Cette ouverture des frontières a poussé les politiques territoriales à devenir un mode d'adaptation qui permet la mobilisation d'acteurs autour de la mise en valeur de qualités spécifiques de leurs territoires.

Il est admis par ailleurs que le passage de l'approche sectorielle classique à l'approche territoriale se heurte à un certain nombre de difficultés. Il convient tout de même de soulever que bien des politiques de développement devaient nécessairement passer par des phases transitoires d'adaptation. En effet, l'approche sectorielle s'imposait dans la mesure où une « mise à niveau » était nécessaire avant l'inscription dans une logique de politiques intégrées. Dans un premier temps, des acquis et des transferts technologiques, des études monographiques, des études de cas, des opérations pilotes, ont permis, aussi bien de tester des techniques et leurs degrés d'intégration, que d'initier un processus de changement par la démonstration et la vulgarisation... Toutefois, si certains acquis sont incontestables, force est de constater que les résultats n'ont été ni à la hauteur des ambitions ni en rapport avec les efforts et les moyens investis<sup>8</sup>.

Selon le rapport du RDH50, la mise à niveau des secteurs concernés par le développement des territoires a été largement opérée au Maroc. L'acteur principal par contre, en l'occurrence la collectivité locale, a été néanmoins à la marge de cette dynamique : la technicité du personnel des représentations ministérielles dans leurs secteurs respectifs dépasse largement celle des élus et des cadres des collectivités territoriales dans leur domaine de prédilection, qui est justement le développement : aménagement de leur territoire, transversalité de la réflexion, intégration des actions, prospective de la planification, territorialisation des politiques publiques. Etc.

---

<sup>8</sup> Collectif du Cinquantenaire (2005). Le Maroc possible : une offre de débat pour une ambition collective, Rapport sur les perspectives du Maroc à l'horizon 2025 : pour un développement humain élevé. Rabat, publications du RDH50, pp. 270.

Pour cette dernière prérogative, la territorialisation des politiques publiques, Fatima Chahid (2005)<sup>9</sup> propose que le changement d'approches doit s'accompagner avec une concentration sur les processus plutôt que sur les catégories, pour la simple raison que la territorialisation des politiques publiques fait appel à des approches globales ou transversales pour aborder les problèmes à traiter. L'approche transversale que nécessite la territorialisation pour appréhender les situations locales, trouve son sens dans le cadre de logiques ascendantes, d'approches de situations, plus centrées sur les processus plutôt que sur les catégories en termes de problèmes en tenant compte de l'interférence des facteurs qui les composent.

***Un troisième enjeu : La construction du projet de territoire, de la nécessité de l'Etat accompagnateur***

Le développement est un processus durable. Deffontaines (2001)<sup>10</sup> a écrit à ce propos « ...rien ne peut être figé, ni les limites territoriales, ni les ressources locales à valoriser, ni les activités, ni les acteurs concernés. Il n'y a pas de vocation des territoires. Dès lors, on peut s'interroger sur ce qui doit être durable dans un tel développement local ». En outre, selon le même auteur, deux conditions doivent être remplies. En plus d'être durable, la première est relative aux procédures et qui concerne la création, le renouvellement, l'ajustement permanent d'instance de dialogue et de concertation entre les acteurs du développement. La seconde, qui doit alimenter la première, est relative au processus, elle concerne la production permanente de connaissances sur les mécanismes écologiques, économique et sociaux mis en cause dans le mouvement de développement.

Les procédures dont parle l'auteur peuvent être résumées en une idée essentielle : organisation du débat public. Au Maroc, trop peu de décisions déterminantes ont été précédées d'un vrai débat, fondé et alimenté par des études préalables. Il semble être commandé depuis de longues années par des jugements rapides, au détriment d'un processus de réflexion sereine précédant et orientant la prise de décision. Ainsi, c'est la pression du moment qui préside à la prise de certaines décisions publiques. En fait, c'est souvent une absence d'explication, de communication, et de partage de l'information qui alimente et entretient cette perception. Tous ces éléments concourent à l'absence d'assise rationnelle au débat public, affaiblissant d'autant

---

<sup>9</sup> Chahid, Fatima (2005). *Territorialisation des politiques publiques*, Publication de la REMALD n°63, pp. 203.

<sup>10</sup> Deffontaines, Jean-Pierre (2001). Développement territorial et valorisation concertée des ressources locales, dans Deffontaines, Jean-Pierre et Prud'homme, Jean-Pierre (dir.), *Territoires et acteurs du développement local : de nouveaux lieux de démocratie*, Avignon, L'Aube, pp. 93-104.

les visions, affectant la crédibilité des processus décisionnels, et réduisant la qualité du lien entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Pour ce qui est du processus, ce mode de travail est préconisé généralement pour les constructions de longue durée. Il fait appel à de nouveaux métiers en termes d'analyse et de co-construction. Ce nouveau mode appelle une stratégie de travail différente. Il est vrai que le mode « projet » a été considéré pendant plusieurs années le porteur de la dynamique de développement au Maroc, il l'est toujours dans plusieurs domaines certes, mais tout seul, il est loin de répondre aux impératifs de la complexité du système territorial. Et c'est précisément cette complexité qui a poussé les acteurs de développement à adopter un nouveau mode de réflexion et de construction basé sur le travail par processus. Il ne s'agit plus de réaliser des projets éparpillés dans le temps et dans l'espace, mais de regrouper les efforts, en les mettant dans un contenant cohérent et durable. Le projet de territoire, proposé par la Direction de l'Aménagement du Territoire, représente le réceptacle idéal pour la fédération de ces efforts.

Ce projet de territoire n'est pas un projet de développement ordinaire, sectoriel ou thématique répondant à des objectifs ponctuels limités dans le temps et dans l'espace. Il est un chantier en perpétuelle construction. Il accompagne et articule le processus de développement. Il s'inscrit en rupture du schéma traditionnel de planification centralisée du développement émanant du central par le fait qu'il est élaboré par les acteurs territoriaux, il est donc unique, adapté au contexte local et impossible à transposer ailleurs.

En identifiant les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, ce projet représente un cadre de référence pour tous les acteurs du territoire en question quelque soit leur statut pour initier et développer leurs initiatives. Global dans son approche et intégrant les relations avec les autres territoires, il s'inscrit dans une perspective de long terme et doit permettre, dans le cadre d'une évaluation continue, des recadrages réguliers.

De tous les facteurs qui réconfortent le projet de territoire comme réponse possible est faisable au mal de développement, il en est un qui fait de ce processus une entreprise incontournable, c'est sa capacité à procurer aux acteurs territoriaux de la visibilité quant au chemin à emprunter. Le manque de visibilité par rapport à l'avenir notamment dans les politiques publiques a réconforté la dictature du court terme, et par conséquent, reste à l'encontre de la conception et la mise en œuvre de tels processus, « ...Les enseignements des cinquante dernières années

montrent que la politique de « rattrapage des gaps » -l'urgence de la nécessité aidant- s'accommodait d'une forme d'arbitrage privilégiant le court terme sur le long terme... »<sup>11</sup>.

Procurer de la visibilité aux acteurs et surtout aux décideurs, revient à élargir les champs de la réflexion et de l'analyse et à ouvrir l'esprit au rêve du futur, sans toutefois tomber dans la futurologie, la divination ou l'utopie. Il s'agit de faire de la prospective.

### **La prospective territoriale comme alternative et piste de réflexion**

La planification territoriale est un exercice qui se fait en assurant la cohérence avec les politiques publiques nationales et qui tient compte des différents projets structurants et sectoriels initiés aux paliers supérieurs. Lorsque la région est dotée d'un SRAT, tous les autres outils et documents de planification qui concernent cette région doivent se conformer et s'inscrire en harmonie avec ses orientations. Mais, selon l'étude sur l'harmonisation des pratiques de planification<sup>12</sup>, la question de l'ordre dans lequel les différents plans doivent s'emboîter ne fait pas l'unanimité. Faut-il d'abord produire un SNAT que les autres paliers déclineront ensuite pour donner une planification descendante ? Faut-il plutôt produire d'abord les plans communaux dont tiendront compte les plans stratégiques des autres paliers pour donner une planification ascendante ? La réponse à la question varie selon le positionnement politico-organisationnel de chaque acteur. Les représentants des communes optent sans hésiter pour la planification ascendante alors que ceux des services centraux et régionaux favorisent la planification descendante.

*Selon nous, pour être efficace, la planification devrait être à la fois ascendante et descendante, donc interactive. Le modèle à privilégier devrait être réfléchi dans une logique réticulaire et non en termes de hiérarchie.*

Cette nouvelle manière d'approcher la planification permettra l'agencement des paliers et devra permettre un va-et-vient constant entre eux, s'informant et s'éclairant progressivement et itérativement. Ce que propose justement la prospective dans sa boîte à outils, en invitant les acteurs à pouvoir regarder tout autour pour se donner de la visibilité qui devrait guider une réflexion proactive et systémique. Les enseignements tirés vont conduire vers une réflexion profonde pour asseoir les bases d'une planification plus efficace du développement. La rénovation du système marocain de planification devrait passer obligatoirement par son

---

<sup>11</sup> Collectif du Cinquantenaire (2005). Le Maroc possible : une offre de débat pour une ambition collective, Rapport sur les perspectives du Maroc à l'horizon 2025 : pour un développement humain élevé, rapport, Maroc.

<sup>12</sup> Ministère de l'Intérieur (2011). Étude sur l'harmonisation des pratiques de planification. Rabat, Publications du MI (Projet PGM)

intégration dans une vision prospective globale, s'appuyant sur des études et des analyses qui cernent les défis à relever, à long terme, et à adopter une démarche stratégique confortée par un système d'information et d'évaluation performant.

Le tournant territorial de ces dernières années a rajouté une autre couche de complexité, conjuguant la diversité des problématiques territoriales avec la diversité et le positionnement des logiques des acteurs intervenants. C'est dans cette dimension politique que l'on peut entrevoir le développement d'une prospective territorialisée, convaincu que c'est au niveau territorial que se jouera l'avenir du Maroc. Alors que l'ensemble des démarches antérieures de planification se fondait sur une analyse des tendances, anciennes et en cours, pour en déduire les prolongements envisageables, la prospective affiche une volonté de rupture méthodologique. C'est l'originalité du cheminement temporel de la prospective : pour agir sur le présent, il faut se donner les moyens d'imaginer des futurs.

Mais une question de fond reste posée : des échelons territoriaux s'approprient-ils plus à l'exercice d'élaboration d'une vision de développement de long terme que d'autres, bref, à faire de la prospective ? Le premier élément de réponse a été fourni par le rapport de la CCR, dans lequel nous pouvons lire dans la partie qui concerne la territorialité et l'intersectorialité des politiques publiques : « à l'administration centrale, vont être confiées des missions d'orientation, de conception, d'animation, d'accompagnement et d'assistance, d'évaluation et de contrôle, dans le sens d'une délégation progressivement étendue des missions opérationnelles et de gestion aux services extérieurs et de proximité avec les administrés. À l'administration régionale, les missions de coordination et de mise en cohérence des programmes et actions des services et organismes publics, de contractualisation avec l'administration centrale ainsi que de suivi de mise en œuvre. Et enfin, aux administrations préfectorales et provinciales les missions de mise en œuvre des actions et projets, de leur maintenance et de leur gestion courante »<sup>13</sup>. En d'autres termes, la mission « réflexion stratégique » disparaît au fur et à mesure que l'on se rapproche des échelons territoriaux les plus bas.

Le second élément a été amené par les lois organiques (111-14, 112-14, 113-14), qui ont clairement désigné la Région comme le territoire pertinent pour la réflexion prospective, notamment via le SRAT. Dans ce cas, est-ce que c'est à l'échelon régional que l'on devrait

---

<sup>13</sup> Commission Consultative sur la Régionalisation (2011). Rapport sur la régionalisation avancée. Rabat, Publications de la CCR, pp. 47

réfléchir et analyser toutes les problématiques territoriales ? La réponse est non. Le législateur, dans la mise en place des lois organiques qui concernent les trois niveaux territoriaux (région, province/préfecture et commune), a été conscient de cette préoccupation, et a procédé à la différenciation des compétences de chacune des collectivités territoriales selon le degré de proximité et de la bonne échelle d'analyse et de traitement. Alors, pour le contre-exemple, aujourd'hui la commune a la compétence de l'organisation des déplacements urbains, est-ce qu'elle a le droit de faire de la prospective pour cette problématique ?

***Selon nous, la réflexion prospective devra être pratiquée par tous, et devra concerner toute thématique et tout territoire qui cherche à se procurer de la visibilité quant au chemin à emprunter, et quant aux choix à opérer. La démocratisation de la réflexion stratégique est devenue une nécessité impérieuse pour la fabrique des meilleurs agencements des visions des différents protagonistes de la planification du développement.***

Et si l'enjeu au niveau central est d'identifier le volet territorial comme support des schémas et plans sectoriels, le souci de cohérence et de coordination s'exerce au moment de l'élaboration des politiques de développement. En effet, pour planifier et réfléchir leur territoire, les acteurs ont besoin d'être devant un tableau mieux défini, face à une meilleure visibilité pour collaborer et dégager des consensus dans une dynamique itérative. Cette situation pose également les défis de la mise en œuvre coordonnée de tous ces schémas et plans. Prévoir un mécanisme d'articulation cohérent entre ces outils constituerait le référentiel à partir duquel s'alignerait tout autre outil, toute politique et toute approche de projets.

Ce référentiel était traditionnellement constitué par un document national de planification indicative à l'image de l'ancien PDES, ou plus récemment de type orientative dans le cadre du SNAT, conçu comme un tout cohérent. L'exercice de coordination consistait à vérifier la conformité des options sectorielles avec celles du référentiel. Cependant, on remarque aujourd'hui que les approches de la cohérence basées sur un document national à prétention planificatrice ont presque partout disparu<sup>14</sup>. L'activité de mise en cohérence est reléguée au rang d'un exercice de vérification dans le cadre d'une construction associant tous les acteurs publics. Le besoin d'un document de référence matérialisant le partage d'une vision commune sur les objectifs à atteindre et sur les priorités à donner, est cependant toujours nécessaire. Mais c'est son contenu, sa forme et son statut qui devront changer : il consisterait plutôt à parvenir à une

---

<sup>14</sup> Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (2016). Rôles et missions des Commissions interministérielles et mécanismes de coordination de leurs actions. Rabat, Publications du MUAT, pp. 77

vision, la plus largement partagée de l'avenir des territoires par les acteurs qui participent en dynamique (et non une seule fois pour toute) à sa fabrication au terme d'ajustements mutuels successifs. Cependant, un travail de fond devra concerner son contenu, sa forme et son statut. Ce document de référence est à inscrire parmi les missions régaliennes de l'Etat.

L'Etat est le garant du long terme et c'est à lui de procurer de la visibilité à tous les niveaux, notamment fixer le cap. C'est autour de cette vision que tout le monde devra s'inscrire et se retrouver. Les acteurs traceront le chemin, en proposant ainsi des politiques pour leurs secteurs d'activités respectifs, planifier ainsi pour le moyen terme et programmer pour le court terme.

Mettre en place les chiffres et la stratégie avec lesquels leurs politiques contribueront à atteindre la vision tracée par l'Etat.

Cependant, qui dit document de référence dit organe de référence. L'action de l'Etat sera plus efficace lorsqu'il assumera pleinement ses missions d'Etat stratège et régulateur et qu'il offrira un maximum de visibilité aux acteurs politiques, sociaux et économiques. Le Maroc a, en effet, besoin d'un organe supérieur de prospective, économique, sociale et territoriale, fonctionnant en synergie et en complémentarité avec un réseau d'universités, de fondations, d'observatoires et de think-tanks. Un système de décision fondé sur la connaissance, et qui produit de la cohérence dans l'action publique. Cet organe pourrait conjuguer avec des structures en charge de cette mission dans les ministères. Dans cet état de fait, l'Etat fixe le cadre, le cap et les objectifs à long terme (25 ans et plus) pour chaque secteur d'activité. Dans cette logique, le débat sera porté autour de la stratégie que chaque équipe politique met en place pour atteindre les objectifs : un débat d'idées plutôt que des discussions autour de chiffres, d'indicateurs et des effets d'annonces dont la vérification reste difficile.

En parallèle, et dans le même ordre d'idées, des passerelles devront être érigées avec les territoires pour croiser la réflexion transversale. La difficulté se situe dans le fait qu'on ne peut sectorialiser un domaine, qui par définition essaye de traiter la complexité et la transversalité : le territoire est un carrefour, et le décalage temporel qui concerne les documents de planification qui le régissent ne milite pas en faveur de son développement.

Cette préoccupation a été soulignée par le Conseil économique social et environnemental (CESE) : "A date d'aujourd'hui, aucun cadre n'existe, ni en amont de l'élaboration de ces stratégies, ni en phase de leurs déploiements respectifs, pour un pilotage qui en assurerait la cohérence d'approche, la convergence des objectifs, et la mutualisation des moyens, le tout dans une gouvernance compétitive ambitieuse et renouvelée". Et d'ajouter "Le Conseil considère

que les stratégies sectorielles ont permis d'instaurer un cadre propice au déploiement de l'action de l'Etat et de procurer une certaine visibilité aux investisseurs. Cependant, leur mise en œuvre a révélé un manque de convergence entre les différentes feuilles de route mais également avec les politiques transversales en matière d'éducation-formation, de fiscalité et d'aménagement du territoire"<sup>15</sup>.

Pour l'ancien département chargé des affaires générales et de la gouvernance<sup>16</sup> « les grandes orientations à long terme que l'Etat doit mettre en place devra impérativement passer par une étude prospective, tenant compte de l'ensemble des potentialités nationales. Une étude qui définit une vision d'avenir, donne un contenu aux principes et valeurs fondamentaux, anticipe les obstacles futurs, éclaire et balise le cheminement vers le changement, explore les tendances éventuelles, propose des alternatives de développement pertinentes à même de construire un futur visible et cohérent pour l'ensemble des secteurs ».

De leur côté, les principaux bailleurs de fonds engagés dans le financement et l'appui technique du Maroc confirment avec force les carences observées en matière de coordination, de cohérence et de convergence des stratégies sectorielles. Ainsi, un rapport d'évaluation portant sur l'appui budgétaire au Maroc<sup>17</sup> dans le cadre de la conduite des réformes, pointait dans ses conclusions : « la multitude de politiques et stratégies sectorielles, l'absence de document de politique unique dans lequel serait inscrit la vision de long terme du Maroc, l'absence de convergence et de synergie des politiques sectorielles marqué par le manque de liens intersectoriels dans les stratégies et le manque de documents permettant d'identifier les priorités entre secteurs ».

***Selon nous, l'opportunité de mettre en place un cadre de référence pour l'action publique n'est plus à justifier. L'enjeu n'est pas tant de découvrir les bons choix, ou de produire des visions scientifiquement fondées comme le suggère les théories classiques, mais plutôt de concevoir un outil de mobilisation et de construction d'accords évolutifs.***

Pour conclure, et devant le décalage temporel du système de planification du développement, les pouvoirs publics ne peuvent agir qu'à l'aval du processus, par des ajustements correctifs ainsi que par des réadaptations qui arrivent malheureusement trop tard, dans la plupart des cas.

---

<sup>15</sup> Conseil Economique, Social et Environnemental (2012). Rapport annuel 2012. Rabat, Publications du CESE, pp. 96

<sup>16</sup> Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance (2015). La convergence des politiques publiques : Pistes d'action. Rabat, Publications du MAGG, pp. 55

<sup>17</sup> Commission européenne (2014). Evaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc 2005-2012. Rabat, Publications de l'UE, pp. 204

Nous proposons d'opérer à l'amont du processus de planification, afin de nourrir les impératifs d'un modèle de développement renouvelé. Il s'agit d'intervenir au niveau de trois paliers à la fois distincts et interdépendants. Le niveau stratégique par la mise en place d'un cadre de référence pour l'action publique, le niveau opérationnel par la refonte du système de planification en soutenant le travail en réseau, et entre les deux, un niveau transversal qui appelle à l'adoption de la prospective comme démarche proactive qui alimente les deux autres paliers, en termes d'anticipations et pistes de réflexion.

## Références bibliographiques

- Akesbi, Najib (2012). *Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine : Le «Plan Maroc Vert»*, Revue New Medit, N°2/2012, pp. 12-23
- André, Thomas et Bennisr, Sabra et Danon, Anais et Garnoix, Virginie et Laigneau, Olivier (2017). *Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents : Guide méthodologique, dans les cahiers de l'observatoire social et territorial*, N°19–Septembre 2017, pp. 126
- Askour, Khadija (2010). *Investissements touristiques et développement régional au Maroc, dans Revue juridique, politique et économique du Maroc*, N°44-46.
- Askour, Khadija et Lmariouh, Ali (2018). *Des politiques publiques à l'épreuve de la territorialisation des actions au Maroc : contraintes et enjeux. Revue Recherches Africaines* (série hommages et commémorations n°3), Rabat, publication de l'Institut des Etudes Africaines de l'Université Mohammed V de Rabat (2017-2018), pp. 3-14.
- Berthet, Thierry (2008). *Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques*, dans Informations sociales, n°150 (6), pp. 130-139.
- Chahid, Fatima (2005), *Territorialisation des politiques publiques*, Publication de la REMALD n°63, pp. 203.
- Collectif du cinquantenaire (2005). *Rapport général : l'avenir se construit et le meilleur est possible*. Rabat : Publications du RDH50, pp. 85.
- Commission Consultative sur la Régionalisation (2011). *Rapport sur la régionalisation avancée*. Rabat, Publications de la CCR, pp. 47
- Commission européenne (2014). *Evaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc 2005-2012*. Rabat, Publications de l'UE, pp. 204
- Conseil Economique, Social et Environnemental (2012). *Rapport annuel 2012*. Rabat, Publications du CESE, pp. 96
- Courlet, Claude (2001). *Régions et territoires : Les grands oubliés du développement économiques*, Paris, l'Harmattan, pp. 133.
- Deffontaines, Jean-Pierre (2001). *Développement territorial et valorisation concertée des ressources locales*, dans Deffontaines, Jean-Pierre et Prud'homme, Jean-Pierre (dir.), *Territoires et acteurs du développement local : de nouveaux lieux de démocratie*, Avignon, L'Aube, pp. 93-104.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement (2004). *Schéma National d'Aménagement du Territoire*. Rabat : Publications du Ministère (MATUHE)
- Douillet, Anne-Cécile (2005). *Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural déssectorisation ou design territorial ? Les recompositions de l'action publique aux prises avec l'intérêt territorial des élus et des collectivités publiques*, dans Faure, Alain et Douillet, Anne-Cécile (co-auteurs), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), pp. 75-92.
- El Kadiri, Nacer (2007). *Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc*, dans Lapeze, Jean (sous la direction), *Eléments d'analyse sur le développement territorial : Aspects théoriques et empiriques*, Paris, l'Harmattan et Rabat, Economie Critique, pp.15-28.
- Landel, Pierre-Antoine (2011). *L'exportation du « développement territorial » vers le Maghreb : du transfert à la capitalisation des expériences*, dans L'Information géographique, vol. 75, (4), pp. 39-57
- Ministère de l'Intérieur (2011). *Étude sur l'harmonisation des pratiques de planification*. Rabat : Publications du MI (Projet PGM)

- Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (2016). *Rôles et missions des Commissions interministériels et mécanismes de coordination de leurs actions*. Rabat, Publications du MUAT, pp. 77
- Ministère de la Prévision Economique et du Plan (2002). *Document du projet relatif à l'appui à la planification stratégique du développement*. Rabat : Publication du MEF
- Ministère Délégué auprès du Chef du Gouvernement Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance (2015). *La convergence des politiques publiques : Pistes d'action*. Rabat : Publications du MAGG
- Narjisse, Hamid (2006). *Les écosystèmes agricoles et pastoraux, État des lieux et voies d'évolution*. Rabat : Publications du RDH50
- Pecqueur, Bernard (2005). *Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud*, dans Antheaume, Benoit et Giraut, Frederic (Eds.), *Le territoire est mort : vive les territoires ! Une refabrication au nom du développement*, Paris, IRD, pp. 295