

L'approche en termes de développement territorial: Définitions, démarche et état des lieux de l'action publique au Maroc depuis deux décennies

TACHFINE YOUSSEF

Professeur habilité, FSJES d'Agadir

Equipe de recherche en management des organisations sociales et économie territoriale
y.tachfine@uiz.ac.ma

Résumé :

L'approche territoriale met l'accent sur le territoire avec ses spécificités et ressources afin d'entamer un processus de développement plutôt « par le bas » impliquant les acteurs locaux. Sans négliger l'ouverture sur l'extérieur, elle se veut participative, globale et garante d'un développement durable du territoire. Dans cette contribution, sont présentées d'une part les spécificités et les finalités de l'approche en termes de développement territorial, de même que les bases du projet de territoire, ses de outils pilotage et la démarche permettant d'évaluer sa performance. D'autre part, un état des lieux de l'action publique territoriale au Maroc est rappelé en remontant à la fin des années 1990, depuis l'établissement du Schéma National d'Aménagement du Territoire, jusqu'à une évaluation récente de la régionalisation avancée.

Mots-clés : Développement territorial, pilotage territorial, action publique territoriale, régionalisation avancée.

Abstract:

The territorial approach focuses on the territory with its specificities and resources to undertake a development process "from the bottom-up" involving local actors. Nevertheless, this approach does not neglect the openness to the outside. It is a participatory, global and guaranteed approach of a sustainable development of the territory. In this contribution, the specificities and purposes of the approach in terms of territorial development are first presented. Then, the basics of the territory project, its steering tools and the process to assess its performance are tackled. Finally, an overview of territorial public action in Morocco is highlighted going back to the late 1990s, from the establishment of the National Land Use Planning Scheme, to a recent assessment of advanced regionalization.

Keywords: Territorial development, territorial steering, territorial public action, advanced regionalization

Introduction

L'espace n'est pas seulement « un réceptacle » des projets de développement mais plutôt un élément déterminant dans leur réussite ou échec. Aujourd'hui, nous constatons, à travers des expériences menées dans plusieurs pays, l'émergence de nouvelles dynamiques spatiales au niveau régional et local, dans différents espaces qui ne cessent d'évoluer et de se transformer. L'émergence de nouveaux Pays industriels, de Régions et de différents autres espaces dynamiques sur le marché international montre qu'ils sont devenus « un lieu important de recomposition des tissus industriels et économiques et une base essentielle de la performance industrielle » (COURLET 2001). Le regroupement des entreprises, phénomène dit d'agglomération, a rendu des régions ayant des caractéristiques similaires au départ, très différentes en quelques décennies. Ce sont les fameux districts industriels italiens, les systèmes productifs localisés, les milieux innovateurs ou plus récemment les pôles de compétitivité.

Alors que la mondialisation a montré ses limites, le niveau infra-national apparaît donc porteur d'espoirs. Pour cela les politiques et les stratégies à mettre en œuvre doivent prendre en compte l'espace dans lequel elles seront déployées, tout en s'inscrivant dans les stratégies nationales et la mondialisation. Car le local n'est pas en contradiction avec le global. Bien au contraire, « *les avantages compétitifs durables, dans une économie mondialisée, sont à chercher dans le tissu local, car résultant d'une concentration de compétences et de savoirs hautement spécialisés, d'institutions, de concurrents et de clients exigeants dans un pays ou une région délimitée* » (PORTER 1998).

L'espace n'est pas seulement une entité administrative décidée par l'Etat ou un cadre de localisation des agents économiques, c'est aussi le cadre d'émergence d'un « territoire » qui possède un contenu socioculturel (riche en savoir-faire et en patrimoine), qui fait intervenir des acteurs locaux (politiques, économiques, société civile et autres) et qui doit s'articuler avec des espaces de projets décidés par ces derniers (EL KADIRI 2009, p110).

L'approche territoriale met l'accent sur le territoire avec ses spécificités et ressources afin d'entamer un processus de développement plutôt « par le bas » impliquant les acteurs locaux. Sans négliger l'ouverture sur l'extérieur, elle se veut participative, globale et garante d'un développement durable du territoire.

Dans cette contribution, on cherchera d'abord à cerner les notions, les spécificités et les finalités de cette approche en termes de développement territorial. Ensuite, on explicitera les bases du projet de territoire, ses outils de pilotage et la démarche permettant d'évaluer sa performance. Enfin, on présentera un état des lieux de l'action publique au Maroc en matière de développement basé sur le territoire et ceci en remontant depuis la fin des années 1990 jusqu'à nos jours.

I. Définitions

Avant de préciser le concept de développement territorial et les facteurs sur lesquels il repose, il convient d'abord de s'interroger sur les deux termes qui le composent, à savoir le développement et le territoire.

1. Développement et territoire

La croissance correspond à une augmentation soutenue de la production d'un pays ou d'une région. C'est un phénomène avant tout quantitatif, traditionnellement mesuré à l'aide

du PIB (Produit Intérieur Brut) à prix constants. Si le développement suppose généralement la croissance économique, il implique aussi une transformation sociale et culturelle plus globale. C'est un phénomène plus qualitatif. Sa mesure est complexe et fortement liée aux modèles sous-jacents. Elle suppose non seulement des indicateurs économiques mais aussi des indicateurs de niveau de vie ou de qualité de vie¹. Souvent, on oppose développement endogène (reposant sur les forces internes à un pays ou une région) et développement exogène (induit par des forces extérieures, notamment par l'installation de firmes étrangères au pays ou à la région). Mais, à l'heure présente de l'ouverture des économies, il est difficile de distinguer entre les deux concepts.

Le territoire peut désigner une simple aire d'extension d'un phénomène, un espace d'enjeux sociaux, une portion de la surface terrestre délimitée que se réserve une collectivité humaine qui l'aménage en fonction de ses besoins ou le lieu de vie d'un groupe social (GUY et al. 2011, p16). Un territoire n'est pas qu'une réalité morphologique ; c'est aussi un système organisé par des acteurs. D'où l'intérêt de la facette organisationnelle qui cherche à identifier les acteurs, à rechercher leurs rôles spécifiques de même que les échanges d'information et les processus décisionnels permettant de comprendre comment fonctionne le territoire.

2. Développement territorial

« L'objectif majeur du développement territorial est de rendre les territoires attractifs et compétitifs, de leur donner une chance dans la compétition internationale, par la valorisation des ressources territoriales, grâce au rôle majeur des acteurs de ces territoires, en combinant les préoccupations économiques, sociales et environnementales et en intervenant sur les structures spatiales » (GUY et al. 2011, p18).

L'attractivité d'un territoire peut être définie comme la capacité à attirer sur ce territoire les activités nouvelles et les facteurs de production mobiles (capitaux, équipements, entreprises, travailleurs qualifiés, etc.). Mais, l'attractivité a aussi un aspect défensif via la capacité à retenir les entreprises existantes. La compétitivité d'un territoire est une notion plus complexe qui combine des performances économiques à un objectif d'amélioration du niveau de vie et du bien-être social. L'observatoire européen des territoires LEADER retient la définition suivante : « un territoire devient compétitif s'il peut affronter la concurrence du marché tout en assurant une durabilité environnementale, économique, sociale et culturelle fondée sur des logiques de réseau et d'articulation interterritoriale » (FARRELL et al. 2001, p5).

Les ressources territoriales correspondent non seulement à des ressources matérielles mais encore à des ressources immatérielles. Des facteurs intangibles comme le savoir chercher, la capacité d'innover, la sécurité et la « rassurance », le climat entrepreneurial, la capacité d'accueil, etc. sont très souvent plus importants que les facteurs tangibles tels les ressources naturelles, les voies de communication, les terrains et les bâtiments disponibles, les aides financières et fiscales, etc. En outre, ces ressources territoriales ne sont pas des dotations

¹ L'indicateur synthétique le plus utilisé à l'échelle internationale est l'IDH : Indicateur de Développement Humain introduit par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans son « Rapport mondial sur le développement humain 1990 ». Celui-ci fut construit à l'origine à partir de trois indicateurs simples : l'espérance de vie à la naissance (reflétant partiellement l'état de santé et nutritionnel de la population) ; le taux d'alphabétisation des adultes (indicateur du niveau d'éducation) et le PIB par habitant ajusté en fonction du pouvoir d'achat (indicateur de niveau de vie).

initiales mais plutôt le résultat d'acquisitions progressives. D'où le rôle déterminant des acteurs des territoires.

Le processus d'accumulation nécessite une vision partagée du futur développement, des relations privilégiées entre les acteurs et des réseaux formels et informels qui y sont développés.

Les acteurs visés appartiennent tout autant au secteur public qu'au secteur privé. Il s'agit de responsables publics, d'entrepreneurs ou encore de groupes de citoyens de la région ou de l'espace concerné qui peuvent évidemment s'appuyer sur des interventions "extérieures", par exemple celles de l'Etat central, de régions voisines ou d'organismes internationaux (Union Européenne, Banque Mondiale, etc.). Ce qui compte, ce sont les relations qu'entretiennent entre eux ces acteurs et plus particulièrement les relations entre les dirigeants et les dirigés que l'on désigne sous le vocable de gouvernance. La vision partagée des problèmes, des perspectives de développement et des moyens à mettre en œuvre pour agir constitue une difficulté majeure. On se retrouve souvent sur des « visions du monde » des acteurs, chacun suivant sa position. D'où la nécessité de prendre du temps pour les faire dialoguer.

Se voulant un développement durable, le développement territorial s'articule autour de trois dimensions :

- ✓ une dimension économique via la mise en valeur des atouts spécifiques du territoire et la création de richesses pour lesquelles on cherche aussi une répartition équitable ;
- ✓ une dimension environnementale via la mise en valeur d'un environnement considéré comme spécifique tout en assurant la préservation et le renouvellement des ressources naturelles et patrimoniales ;
- ✓ une dimension sociale via une meilleure réponse aux besoins fondamentaux des populations (logement, santé, services...) et le développement de la cohésion sociale.

La structure spatiale est la facette physique d'un territoire. Elle constitue la trace matérielle observable des modes d'organisation des sociétés dans l'espace, non seulement de leurs bases politiques, techniques ou économiques, mais aussi de leur imaginaire et de leurs croyances. La proximité spatiale facilite les relations, d'où de nombreuses structures en auréoles autour d'un point (comme dans la plupart des villes) ou en bandes, le long d'un axe (comme beaucoup d'axes de développement le long d'une autoroute par exemple ou le long de certains rivages maritimes). Développer un territoire c'est sans doute chercher à modifier les structures spatiales pour en améliorer son fonctionnement².

Ainsi, on peut soutenir en fin de compte que *« le développement territorial est un processus volontariste cherchant à accroître la compétitivité des territoires en impliquant les acteurs dans le cadre d'actions concertées, généralement transversales et souvent à forte dimension spatiale »* (GUY et al. 2011, p22).

II. Mise en œuvre du développement territorial

²Une notion très proche du développement territorial est celle de l'aménagement territorial. Ce dernier veut dire l'action sur ce territoire conçue comme une réponse à ses contradictions spatiales, aux déséquilibres qu'il a subis avec le temps. Cette action d'aménager peut être locale (aménagement urbain, rural, local), régionale (grands aménagements régionaux, irrigations) ou nationale (aménagement du territoire). Les interventions en matière d'aménagement cherchent à agir soit sur les acteurs eux-mêmes selon des mesures réglementaires (contrôle de localisation des entreprises, permis de bâtir ou de lotir des ménages, etc.) ou incitatives (aides, primes, etc.), soit sur les territoires (via les infrastructures et équipements collectifs).

Pour pouvoir initier le développement territorial et le piloter, il est indispensable de disposer de données fiables à la fois sur l'état initial du territoire et sur les impacts de ses actions.

1. Quel outil de mesure pour le pilotage ?

Cet outil dépendra et émanera des objectifs et concepts qui sous-tendent la démarche de développement territorial³. Cependant, la plupart des auteurs insistent sur l'importance de disposer d'un **observatoire** qui suit les évolutions du territoire et fournit aux acteurs des indications précises sur les changements en départageant les évolutions « naturelles » des évolutions provoquées par des politiques particulières. Cet observatoire devrait aussi fournir des outils d'aide à la décision pour faciliter les choix opérés par ces acteurs. Un tel outil de pilotage est généralement appelé **tableau bord**. Dans ce cadre des **indicateurs territoriaux** seront construits. Mais, en matière de développement territorial, il n'existe pas de références, réglementations ou normes internationales directement exploitables pour réaliser cette entreprise.

2. Quels indicateurs ?

Un indicateur doit mettre le doigt sur la situation critique et indiquer éventuellement des pistes pour l'action. Le terme indicateur est ambigu car il y a risque de confondre la construction d'un indicateur et la raison même de sa construction.

Un exemple intéressant de construction d'indicateurs est proposé par les responsables du tableau de bord du développement territorial (TBDD) wallon selon une structure « hiérarchisée » ou filière du type : finalité, objectif, sous-objectif, critère et indicateur (voir encadré 1). Une finalité est qualifiée de « principe » ou de base du raisonnement. Elle se décline en un ou plusieurs objectifs (le plus souvent). Cet objectif est encore trop général pour permettre une évaluation au moyen d'un indicateur précis. On parle d'objectif stratégique, lequel se décline à son tour en un ou plusieurs objectifs opérationnels qui sont appelés sous-objectifs. Un critère, ou principe de second ordre, a été compris comme étant un standard par lequel un état peut être jugé ou un concept par lequel une performance, voire un degré d'accomplissement d'une mesure, peut être évaluée. Enfin, *l'indicateur*, au cœur du suivi du développement du territoire, est le résultat d'une agrégation ou d'une sélection de données pour constituer une information claire et succincte (GUY et al.2011, p44).

³ Il n'y a pas un outil unique ou d'outils uniques. Plusieurs sont dérivés du domaine du management d'entreprise.

Encadré 1 : Exemple d'une structure hiérarchisée des mesures dans le tableau de bord wallon

FINALITÉ 1* : « RÉPONDRE AUX BESOINS FONDAMENTAUX »

Objectif 1.1. : Répondre aux besoins de logement dans de bonnes conditions d'aménagement

Sous-objectif 1.1.1. Adapter l'offre en logement aux besoins de la population

Critère 1.1.1.2. Réponse aux possibilités financières des ménages

1.1.1.2.A. *Prix de l'immobilier et revenu des ménages* :

Indicateur 1.1.1.2.A.a. Prix moyen de l'immobilier dans la commune par rapport au prix moyen de l'immobilier wallon

Indicateur 1.1.1.2.A.b. Rapport entre le prix moyen de l'immobilier et le revenu moyen des ménages par commune

1.1.1.2.B. *Prix du foncier et revenu des ménages* :

Indicateur 1.1.1.2.B.a. Prix moyen du foncier dans la commune par rapport au prix moyen du foncier wallon

Indicateur 1.1.1.2.B.b. Rapport entre le prix moyen du foncier et le revenu moyen des ménages par commune

*En tout le TBDT comprenait 4 finalités qui correspondaient aux objectifs du Schéma de développement régional wallon décidés en 1999. Source : Comité de pilotage du développement territorial (CPDT), *Tableau de bord du développement territorial wallon*, Namur, Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine, 2003.

Deux difficultés majeures se posent pour la construction du TBDT. La première concerne l'échelle spatiale des indicateurs et la deuxième touche à leur échelle temporelle. Le choix de l'échelle spatiale se fait en fonction du phénomène étudié. La gestion des ressources en eau ou de la forêt n'implique pas la même échelle qu'un diagnostic sur l'emploi ou les infrastructures de transport. On peut jeter des ponts entre différentes échelles (infra-communale, communale, provinciale, régionale) d'autant plus que les lois relatives à l'aménagement du territoire et à la coopération intercommunale laissent le champ ouvert à plus de flexibilité. Mais, lorsqu'il s'agit prioritairement d'indicateurs appelés à intervenir au titre d'aide à la décision, il semble raisonnable de les adapter aux niveaux opérationnels de gestion des diverses matières relevant du territoire sous peine de générer un tableau de bord hétérogène rassemblant des indicateurs dont le suivi serait irréalisable car se référant à des entités spatialisées n'ayant aucune définition administrative. De même, le choix de l'échelle temporelle rencontre des difficultés similaires car la vitesse d'évolution des processus peut être plus ou moins rapide. Il serait donc utile de combiner des observations sur des temps courts avec des observations sur des temps plus longs afin de départager des phénomènes d'évolution plus structurelle.

3. Quelle démarche ?

La démarche à suivre est assez proche selon les auteurs de celle suivie en général pour le développement local à la grande nuance près que les projets de développement territorial sont par essence **transversaux**⁴ alors que les projets de développement local sont surtout économiques.

⁴ Ou ayant une dimension *socio-économique* plus globale selon certains auteurs.

Tout **projet territorial** de développement comporte quatre séquences :

- Le diagnostic
- L'élaboration
- La mise en œuvre
- L'évaluation

L'initiative du projet est prise par **l'autorité territoriale** compétente. Celle-ci pourra décider d'associer un éventail plus ou moins large de partenaires à chacune des étapes mais principalement dans les phases de diagnostic et d'élaboration⁵.

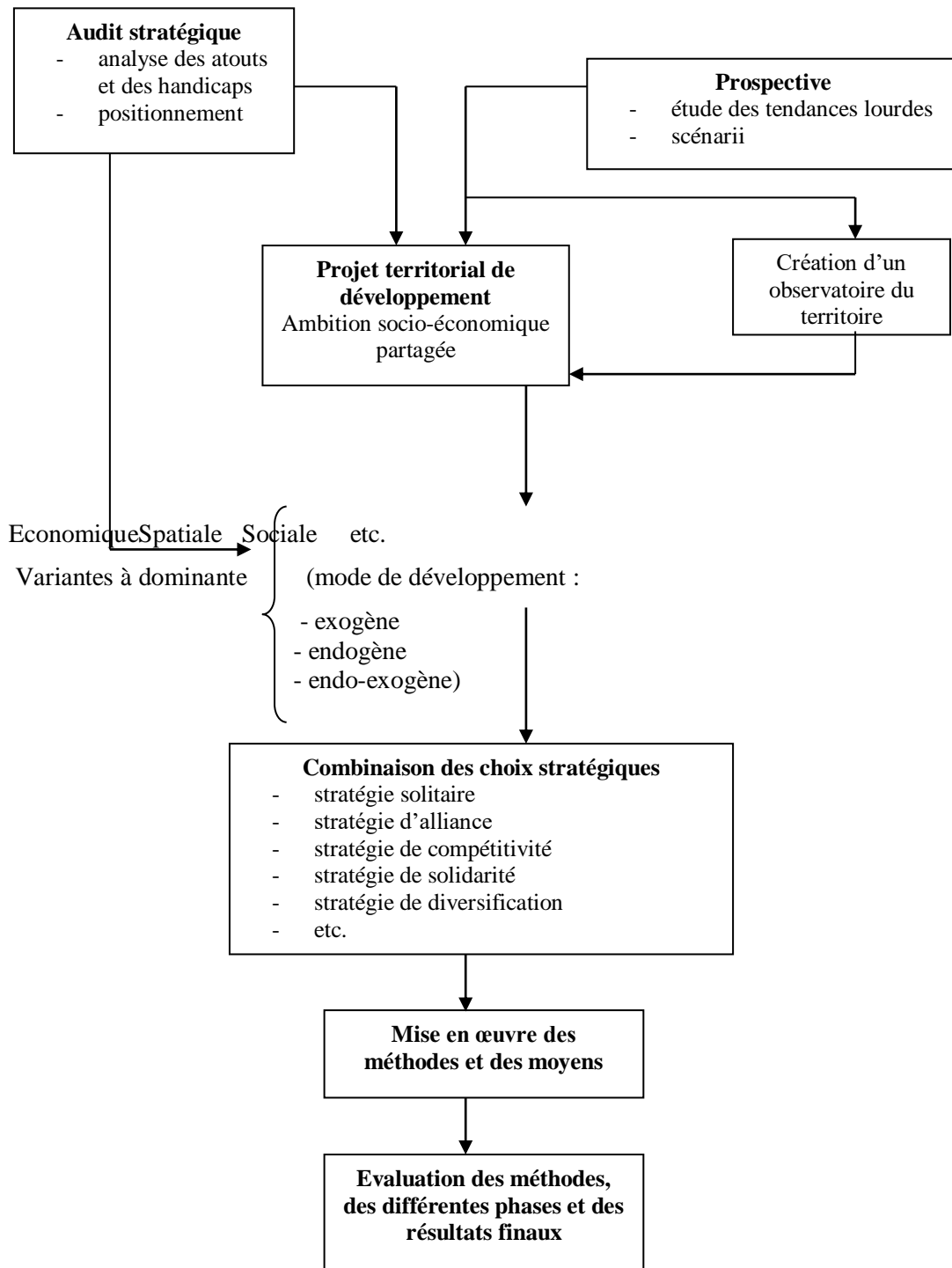
Nous présentons à l'aide du schéma 1 au-dessous la démarche du projet de territoire proposée par *GOUTTEBEL* (2003) et nous l'expliquons ensuite suivant le même auteur.

Le diagnostic se double en général d'une analyse prospective et de l'établissement de scénarii. L'élaboration de scénarii se déroule suivant deux étapes. Une première étape fait appel à une matrice des impacts croisés qui va permettre d'apprécier les relations de chaque facteur-clé d'évolution avec tous les autres. On va en déduire des « indices d'influence » et des « indices de dépendance ». Cette technique permettra une hiérarchisation des facteurs – clés d'évolution. Une deuxième étape consiste à mesurer les chances de mise en œuvre des actions qui doivent permettre aux enjeux de s'exprimer pour chaque facteur-clé. Finalement, on débouche sur une évaluation de probabilité de réalisation des facteurs-clés sur une échelle qui peut être la suivante : très probable, assez probable, peu probable, très peu probable (*RIGALDIES 1998*, pp 39-46). Une fois le diagnostic établi et les scénarii présentés, il serait très utile de se doter d'un outil qui permettra de suivre l'évolution du territoire. Généralement, une batterie d'indicateurs est confectionnée et peut déboucher sur un observatoire du territoire.

La dominante sera déterminée par le diagnostic stratégique. Par exemple, un territoire en prise avec une crise de son secteur économique nécessitera la mise en œuvre d'une stratégie d'abord économique mais devra comporter aussi un volet social au sens large : formation, insertion professionnelle dans de nouveaux métiers. De même, un territoire marqué par l'exclusion appellera une stratégie à dominante sociale qui devra nécessairement comporter un volet économique car il s'agit de favoriser la création de nouvelles activités susceptibles d'intégrer les populations exclues.

⁵ Les partenariats et la concertation sont à maintenir tout le temps car la démarche de développement territorial, par nature systémique, est aussi itérative.

Schéma 1 : La démarche du projet de territoire



Source : GOUTTEBEL 2003, p209 ; l'auteur indique que ce schéma a pour point de départ celui présenté par BOUINOT et BERMILS 1995, p83.

Enfin, on pourra rencontrer des cas de figure où le diagnostic mettra en avant des atouts du type patrimoine naturel et historique, alors c'est une stratégie à dominante spatiale qu'il faudra imaginer avec d'autres volets tels que le tourisme ou le développement culturel.

Le choix entre les alternatives stratégiques est une démarche essentielle. Le territoire, pour réaliser son projet, doit mobiliser ses acteurs. Il peut choisir de conduire le projet seul ou en concluant des alliances ; il peut s'orienter vers un mode de développement endogène (s'appuyant sur le capital économique et les capacités de formation et de recherche du territoire) ou, au contraire exogène (s'appuyant exclusivement sur la recherche d'investisseurs extérieurs, nationaux ou étrangers) ; il peut préférer une stratégie de compétitivité (vis-à-vis d'autres territoires) à une stratégie de solidarité.

La mise en œuvre du projet de territoire passe par le développement des projets, la participation des acteurs « de la communauté » (résidents, organismes et entreprises) et le soutien des ressources externes (financières et autres) publiques, institutionnelles et privées au bon développement. Mais avant le passage à l'interaction entre la structure d'intervention et son environnement, une question majeure concerne la composition même de cette structure. Plusieurs formules sont possibles. Les orientations politiques sont l'affaire des autorités politiques du territoire mais le partenariat avec d'autres acteurs locaux peut trouver sa place dans le **comité de pilotage du projet**. Dans tous les cas, il importe de responsabiliser les agents de développement. Le **chef de projet** a pour mission de piloter le projet en s'appuyant sur une équipe technique et généralement pluridisciplinaire. Il devra animer (il ne le présidera pas) le comité de pilotage, les groupes techniques et thématiques. Il veillera à développer et structurer les relations entre les acteurs et entre les différents comités : comité de pilotage et comités techniques. Un aspect essentiel est celui de **la formation des agents de développement territorial**. Le besoin se fait ressentir d'un véritable professionnalisme assis sur une formation adaptée initiale et permanente.

Enfin, l'évaluation est un exercice nécessaire pour optimiser les moyens mobilisés et ouvrir la voie à une nouvelle gouvernance. Elle doit porter à la fois sur les processus mis en œuvre et sur l'impact des projets engagés. Elle va donc au-delà du bilan.

L'évaluation peut être un choix ou une obligation contractuelle dans le cadre du partenariat sur un projet. Elle peut être réalisée en interne ou en externe et peut comporter plusieurs niveaux :

- mettre en place un système de suivi interne à un service ;
- se doter d'une grille de comparaison des résultats par rapport aux objectifs fixés (évaluer l'efficacité du projet) ;
- analyser le processus dans son déroulement en vérifiant la cohérence des moyens et des actions entreprises (efficience) ;
- analyser, enfin, la pertinence des objectifs initiaux en comparaison des besoins que l'on cherche à satisfaire.

L'évaluation peut nécessiter de confectionner des indicateurs. En définitive, elle est de moins en moins un acte strictement *ex post* et qui s'ajoute au projet de développement territorial ; elle en est une partie intégrante. Là aussi le rôle de l'observatoire territorial est important. On peut dire que ce dernier a pour mission donc, plus que le suivi ou l'évaluation, la **veille stratégique du territoire** (de CHAMPRIS 2001).

III. Politiques publiques et territoire au Maroc : un état des lieux

Depuis la fin des années 90, le Maroc est rentré dans une phase de profondes transformations à la fois économiques, sociétales et politiques. Ces transformations ont eu des conséquences, entre autres, sur le plan territorial, l'un des indicateurs les plus visibles étant l'inscription de la problématique de la région, de la régionalisation et du concept de territoire au rang des priorités nationales et l'organisation d'un véritable débat public autour de ces notions (*BERRIANE 2015*, p31). Nous essayons dans ce quatrième et dernier point de passer en revue un éventail assez important de l'action publique dans le domaine du « territorial » tant au niveau stratégique (développement de politiques) qu'institutionnel (acteurs) à la lumière des synthèses présentées de la question.

L'année 1998 a vu l'émergence d'un grand ministère chargé des questions de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat. La problématique de l'aménagement territorial renaîtra (*ADIDI 2011*, p5) à travers l'organisation d'un débat national sur l'aménagement du territoire entre 1999 et 2001, le tout sera couronné par la tenue de la première session du conseil supérieur de l'aménagement du territoire en 2004. Entre-temps, le Maroc disposera de deux documents de référence : il s'agit de la Charte Nationale d'Aménagement du Territoire (CNAT) et du **Schéma National d'Aménagement du Territoire** (SNAT). Parallèlement, des inspections régionales d'aménagement du territoire sont mises en place à l'échelle des 16 régions (de l'époque), trois **agences de développement** (ADR) sont créées pour couvrir les provinces du Nord, de l'Oriental et du Sud. Des **Centres Régionaux d'Investissement**(CRI) fonctionnant comme des guichets uniques sont institués dans les dites régions. Une attention particulière est accordée aux régions laissées pour compte depuis longtemps.

Ceci dit, une nouvelle philosophie du développement et de l'aménagement du territoire voit le jour. La lutte contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion est hissée au rang de cause nationale avec la création de la **Fondation Mohamed VI pour la Solidarité** et la mise en place de **l'Initiative Nationale de Développement Humain** (INDH)⁶. On passe d'une conception physique de l'aménagement du territoire vers une conception mariant le développement durable, la bonne gouvernance des territoires et la recherche d'une certaine équité sociale (*ADIDI 2011*, p5).

1. Adaptation des politiques de développement aux spécificités des territoires

⁶Après l'échec de politiques antérieures comme le programme des priorités sociales lancé en 1996, le constat était que qu'il ne suffisait pas uniquement de construire des routes, des dispensaires ou de raccorder les habitations pauvres à l'eau potable et à l'électricité et que la meilleure manière de sortir la population urbaine ou rurale de la pauvreté est de lui permettre d'avoir des activités génératrices de revenus (AGR). L'exécution des programmes de l'INDH a démarré (première phase : 2006-2010) par l'institution de comités locaux pour le développement humain (CLDH). Ces comités composés d'élus, de représentants de la société civile, des services extérieurs ainsi que de l'autorité locale ont élaboré de manière concertée des projets et des actions de développement bien définis dans le cadre d'un plan de développement local intégré (Initiative locale pour le développement humain (ILDH)). La maîtrise d'œuvre des projets a été confiée de manière contractuelle aux responsables des services déconcentrés, aux établissements publics concernés, aux collectivités territoriales et aux associations. L'INDH a connu bien entendu une deuxième phase (2010-2015) et même une troisième à partir de 2016. Bien que cette expérience a connu certains problèmes de gouvernance, on peut dire qu'elle a réussie dans sa démarche tant par le ciblage territorial fin réalisé et l'adoption de l'approche participative impulsée essentiellement « par le bas », que par son budget énorme et l'importance et la diversité des projets (sociaux, d'équipements de base, etc.) mis en place partout au Maroc. Pourtant, au vue de la démarche territoriale, on peut dire qu'il ne s'agit pas pour autant d'une approche territoriale intégrée basée sur les ressources territoriales locales aussi sous-estimées soient-elles.

Le SNAT de 2000 a eu pour objectif global de mettre en place à l'horizon 2025 une approche de développement territorial fondée sur « la synergie différentielle des composantes spatiales ». Appliquée à l'échelle nationale, elle consiste en la dynamisation de chaque territoire en fonction de ses caractéristiques propres et l'impulsion de relations entre les territoires. Le Schéma définit les secteurs prioritaires et les espaces d'intervention nécessitant des efforts d'investissement et de promotion à moyen et long termes en se fondant sur les principes de l'équité sociale, de l'efficacité économique et de la durabilité des ressources. Le SNAT est décliné depuis 2009 en Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) couvrant une période de 20 ans, qui sont en principe garants de la cohérence des stratégies sectorielles à l'échelle régionale. Ils constituent également des outils de formalisation des projets régionaux autour desquels pourraient se négocier des **contrats Etat/Région**. Les nouvelles régions sont responsables d'élaborer ou de mettre à jour leurs Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire qui doivent être validés par le Président du conseil régional. L'élaboration et la mise à jour des SRAT par les régions posent la question de leur mise en cohérence avec les plans de développement régional et les plans d'action des communes. Concrètement, les recommandations des SRAT n'ont connu application que rarement et il s'est avéré qu'ils répondent beaucoup plus à des préoccupations d'aménagement que de développement territorial (*EL KADIRI 2009*, p111).

Le problème de l'application concrète concerne également des stratégies fondées sur les spécificités des territoires ayant été élaborées afin d'améliorer la fourniture des services publics et favoriser leur développement socio-économique. Il s'agit de la Stratégie Nationale de Développement Urbain (avec deux projets villes-pilotes El Jadida et Settat, commencée en 2006), de la Stratégie Nationale de Développement Rural (2007), de la Stratégie d'Aménagement et de Développement des Oasis (2012), de la Stratégie d'Aménagement et de Développement du Moyen Atlas (2012), de la stratégie de Développement et de Promotion des Petites Villes au Maroc (2012) et de la Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Littoral (2014).

Par ailleurs, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, convaincu de la pertinence d'expérimentation de nouvelles voies de développement basées sur le territoire, a entrepris de tester la faisabilité de deux approches : celles des « Systèmes Productifs Localisés »⁷ d'une part et des « Projets de Territoires » d'autre part. Ces derniers ont concerné les quatre territoires suivant : le pays de Boulaouane (région de Doukkala-Abda), le pays de Beni Meskine (Chaouia-Ouardigha), le pays d'Ouezzane (Gharb-Chrarda-Beni Hssen) et le pays d'Al Hoceima (Taza Al Hoceima-Taounate)⁸.

2. Des stratégies sectorielles pour renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires

Le Maroc a mis en place plusieurs programmes et stratégies sectorielles avec la contribution de l'Etat, des entreprises publiques et des collectivités locales. Parmi les

⁷ Voir notamment l'« Etude sur les bassins d'emploi, cas des systèmes productifs localisés au Maroc » de la Direction de l'Aménagement du Territoire. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. Rabat, 2003. Cité in *El Kadiri 2007*, p26.

⁸ Ces espaces projets ont fait l'objet d'un examen approfondi, ce qui a permis de dégager le profil de chaque territoire, sa **vocation** et son **identité**, de classer les ressources locales, de sélectionner les **produits phares** susceptibles d'être valorisés et de définir les axes de développement. L'expertise mise en place s'est basée sur une approche participative impliquant efficacement les acteurs locaux à travers l'organisation d'ateliers de travail. Des projets ont été identifiés pour la période (2009-2011) et ont bénéficié d'un appui financier à effet de levier du Fond de Développement Rural de l'ordre de 60 millions de dirhams par région pilote.

principales stratégies sectorielles présentant des déclinaisons territoriales, on trouve le Plan Maroc Vert (2008-2020) dans l'agriculture, le Plan Rawaj (2008-2020) dans le commerce, le Plan Halieutis (2009-2020) dans la pêche, la Stratégie énergétique (2009-2030), la Vision 2020 pour le tourisme (2010-2020), le Plan d'Accélération Industrielle (2009-2015) et (2014-2020) et la Stratégie de promotion de la logistique (2015-2030).

De grands projets intégrés ont vu le jour tel que le projet de Tanger-Med dont les travaux ont démarré en 2004 et l'opérationnalisation était en 2007 ou le projet « Noor » pour la production des énergies renouvelables dont les travaux ont commencé en 2013 et l'entrée en service en février 2016.

L'implémentation de ces stratégies a pour objectif le renforcement de l'attractivité et la compétitivité de certains territoires et du système productif. Avant la mise en œuvre des modalités de régionalisation avancée, les acteurs majeurs de la transformation des territoires, par l'investissement en infrastructure en particulier, étaient l'Etat et les Établissements et Entreprises Publics (EPP)⁹. Ces stratégies dites territorialisées ne sont pourtant pas remontées du terrain et s'inscrivent plutôt dans la perspective d'intégration de l'économie marocaine dans la mondialisation des échanges et de la production. A défaut de concevoir de véritables stratégies régionales, appuyées par des plans régionaux de développement (lesquels sont du ressort des conseils régionaux élus), l'Etat tente d'opérer une certaine « régionalisation des stratégies » (*EL KADIRI 2009*, p111)¹⁰.

D'un autre côté, la création d'Agences Spécialisés, comme Tanger Med SA (contrôlée par le Fonds Hassan II pour le Développement Economique et Social) et l'Agence Bouregrag (placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur), dotées de pouvoirs étendus, a constitué un autre tournant dans la stratégie de l'Etat depuis la décennie 2000. Ce sont de véritables « pôles de croissance » ayant pour objectif premier l'aménagement des sites (à Tanger et Rabat-Salé) et dans un deuxième temps le développement des activités et de l'emploi.

Pour le premier mégaprojet, on n'a constaté aucune référence à l'implication des acteurs du territoire sauf dans la partie « Autres actions en matière de développement économique », où il est dit qu'il vise à « contribuer au renforcement institutionnel des collectivités locales » (*EL KADIRI 2009*, p112). Certes, sur le terrain, on a pu déceler une certaine évolution d'une approche purement « aménagiste » à la prise en compte des impératifs de développement économique et social. En témoigne la création de la Fondation Tanger Med pour le

⁹On peut citer par exemple la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG), l'OCP, Holding Al Omrane, l'ONCF, Autoroutes du Maroc, etc. A côté, des Agences Régionales, placées sous la tutelle du premier ministre, ont aussi vu le jour pour la zone Nord, puis le Sud et enfin l'Oriental. Leur rôle consistait à assurer la coordination d'un certain nombre de programmes sectoriels sur le terrain et à donner plus de cohérence à l'action gouvernementale à un certain moment de faiblesse des conseils régionaux. Ces agences, pouvant être considérées comme des organes déconcentrés renouvelés, doivent en principe faciliter le développement territorial en témoignant d'une certaine autonomie de décision dans leurs actions au niveau régional et en permettant un meilleur accès aux ressources, notamment financières, aux collectivités territoriales. Or, dans les faits, on a observé de leur part une mise aux normes de leur action qui ne laisse guère de manœuvre à la décision locale.

¹⁰Il en est ainsi de la régionalisation du plan Maroc Vert qui a été pensée au niveau central et « adapté » au niveau des régions par les services du Ministère de l'agriculture. Dans le tourisme, les méga-complexes balnéaires semblent « déconnectés » de leurs territoires et la construction de Pays d'Accueil Touristique a connu beaucoup de difficultés sur le terrain. Dans l'industrie comme dans l'habitat, on confie à des institutions étatiques la réalisation de technopoles, de zones offshore ou de villes nouvelles. Ces projets aussi importants soient-ils, posent l'interrogation sur le degré d'implication des acteurs locaux dans leur élaboration ou leur mise en œuvre (voir *EL KADIRI 2009*, p111).

Développement Humain (apportant une assistance à la population dans les domaines de la santé, l'éducation, la culture, la création d'activités génératrices de revenus, etc. à travers des programmes de développement socio-économique de la zone). Plusieurs zones d'activités ont été lancées après notamment l'espace Melloussa-Jouamaâ (Tanger) arbitrant le projet Renault d'une capacité de 400.00 véhicules par an à son départ en 2012. Toutefois, là aussi, il semble bien qu'il y ait une déconnexion avec le territoire concerné et ses acteurs, alors qu'on parle de « projet intégré sur le territoire ».

Pour le deuxième mégaprojet, l'Agence de Bouregrag a évacué toute participation des acteurs locaux à sa conception et à sa mise en œuvre. L'Agence s'est même substituée aux collectivités locales dans l'accord des autorisations de lotir, les permis de construire et d'habiter et veille au respect des lois et règlements en matière d'urbanisme. La préoccupation d'« ancrage territorial » est loin d'être mise en avant connaissant les problèmes de pauvreté et de chômage que vivent les deux médinas de Salé et de Rabat proches de la zone aménagée.

3. La régionalisation avancée, pierre angulaire du changement au Maroc dans l'approche de sa dynamique territoriale

Le Maroc a initié dès 2011 et mis en œuvre en 2015, la réforme de la «régionalisation avancée». Cette réforme a été conçue comme un nouveau modèle de développement économique et social qui érige la Région comme cadre pertinent de déploiement des politiques territoriales. Des pouvoirs et ressources financières et humaines ont été transférés aux Présidents élus des conseils régionaux, provinciaux et préfectoraux relevant jusque-là des Walis et Gouverneurs.

Les collectivités territoriales sont désormais des acteurs et partenaires incontournables du pouvoir central, du secteur privé et des citoyens en matière d'élaboration et d'exécution de stratégies et programmes de développement territorial. Les lois organiques 111 à 114 adoptées en juillet 2015, relatives aux régions, aux provinces et préfectures¹¹ et aux communes, leur octroient de larges prérogatives sur la base des principes de subsidiarité (compétences propres, partagées et transférées), de solidarité (entre communes) et coopération (au niveau international) et de la reddition de comptes (évaluation et contrôle).

La clarification des échelons territoriaux a permis d'octroyer un rôle important au Conseil Régional, directement élu à partir de 2015, en matière d'élaboration et de suivi des programmes de développement régional, en cohérence avec les orientations de l'État et après consultation des différents acteurs publics et privés du territoire. Au-delà de l'élection directe du Conseil régional, la « régionalisation avancée » prévoit aussi d'encourager la démocratie participative en précisant que les régions doivent mettre en œuvre des mécanismes de consultation avec la société civile et le secteur privé pour l'élaboration de leurs plans de développement.

Les régions sont les collectivités prééminentes notamment en matière de conception de stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire. Les provinces/préfectures sont les collectivités intermédiaires et ont pour vocation la promotion du développement social, notamment en milieu rural, et le renforcement de la mutualisation et la coopération entre les communes appartenant à leur territoire. Enfin les communes

¹¹On parle de Préfecture lorsque ce territoire intermédiaire entre région et commune est dominé par une population urbaine. Dans le cas inverse, où il est dominé par une population rurale, on parle de Province.

constituent l'espace de mise en œuvre du développement local; elles ont pour vocation la prestation de services de proximité aux citoyens.

Des ressources financières importantes et diversifiées ont été allouées aux Régions, en particulier 5% au moins des produits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur les sociétés (IS) et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, en complément d'autres dotations versées par le budget général de l'Etat. La loi de finances 2017 prévoit un transfert de recettes fiscales vers les régions à travers une hausse de 2 à 3% de la recette de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu au profit des régions, à laquelle s'ajoutent des fonds puisés dans le budget général estimés à 2 milliards MAD soit au total 5,2 milliards MAD (Loi de Finances 2017)¹².

Les régions doivent développer leurs Plans de Développement Régionaux (PDR)¹³ qui reflètent la nouvelle organisation régionale et les nouvelles compétences. La loi organique 111-14 (2015) relative aux régions prévoit la création des Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP), chargées d'apporter au Conseil régional toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière lors de l'étude et d'élaboration des projets et programmes de développement et d'exécuter les projets et programmes de développement adoptés par le Conseil régional. Les AREP sont dotées de la personnalité morale et l'autonomie financière et de gestion. Elles devaient être créées 24 mois après la création des régions et l'élection des Présidents. Elles sont opérationnelles depuis 2016, laissant ouvertes les questions de complémentarité de leurs compétences et ressources financières avec celles des agences de développement régional.

La volonté du Maroc à travers la réforme de régionalisation avancée est de décliner l'action publique et les ressources humaines et financières nécessaires pour un **développement territorial inclusif et durable**. À leur rôle d'« **intégrateur** » de politiques et d'investissement pour le développement économique et social s'ajoute celui de soutien à l'interaction des territoires variés qui les composent, en particulier des **liens urbain-rural**. Cependant ces résultats comme la mise en œuvre de la régionalisation elle-même tardent à se concrétiser.

En effet, les principaux défis de la régionalisation avancée et les résultats incomplets des stratégies, dispositifs et outils de développement mis en œuvre dans les territoires à ce jour soulignent l'importance de l'implémentation et des difficultés de coordination, de capacité et de cohérence des politiques qu'elle reflète¹⁴. La participation des acteurs locaux, notamment

¹²Dans le même temps, il apparaît que les fonds à la disposition des collectivités territoriales auprès du Trésor général restent largement inexploités (un total d'environ 33 milliards MAD fin 2016 dont 25.5 milliards d'excédents des exercices antérieurs et près de 7 milliards MAD de fonds non consommés pour l'ensemble des collectivités territoriales au Maroc, d'après le dernier arrêté des comptes établi par le Trésorier général en 2017). Il est à noter que 65% de ces fonds disponibles appartiennent aux communes, 18% aux préfectures et provinces et 17% aux régions. Alors que les dépenses de fonctionnement (dont plus de la moitié représentent les dépenses salariales) sont largement réalisées, les fonds affectés à l'investissement public restent pour moitié inutilisés par rapport aux objectifs affichés.

¹³ Les provinces ou préfectures sont tenues d'élaborer leurs programmes de développement provinciaux (PDP). De même que chaque commune développe son plan d'action communal (PAC). Tous ces programmes s'étalent sur 6 ans. Normalement, toute action de développement décidée par la suite, devrait être déjà inscrite sur ces programmes.

¹⁴Le Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial, l'un des projets du Programme pays Maroc de l'OCDE, conduit entre 2016 et 2017, a permis d'éclairer ces enjeux et de fournir des recommandations

financière, aux politiques de développement prend de l'ampleur au Maroc. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales est assez limitée et l'État exerce une véritable tutelle. Dans le cadre de la régionalisation avancée, pour mettre en œuvre ces nouvelles compétences, il est nécessaire que les collectivités locales disposent des ressources nécessaires, en provenance de l'État, mais également des ressources propres, fondées sur la fiscalité et l'exploitation des services publics et du patrimoine.

À ce titre, la réforme de la **déconcentration administrative** qui est très attendue est le corollaire d'une **décentralisation** réussie. La charte de la déconcentration administrative, pour renforcer la régionalisation avancée, n'a pas encore vu le jour. La réflexion autour de la déconcentration avait été entamée en 2014 par la création d'un comité de pilotage interministériel et a permis d'arrêter les principes et les mesures d'accompagnement devant asseoir progressivement la déconcentration administrative en incitant les administrations à déléguer le maximum de leurs pouvoirs aux directions régionales. Celles-ci ne disposent actuellement ni de l'autonomie, ni des budgets nécessaires leur permettant de prendre des décisions sans recourir à l'administration centrale.

Conclusion

La régionalisation et la territorialisation de l'action publique constituent aujourd'hui un véritable défi pour le Maroc, car cela nous impose de refonder les rapports entre l'Etat et le citoyen, l'Etat et les territoires, une révision complète de notre façon de faire, une recherche permanente de cohérence et une adaptation de nos supports techniques. Et partant, cela exige davantage de partage de responsabilité entre acteurs, de synergie et d'intégration des politiques.

Certes, le discours politique sur l'aménagement du territoire a beaucoup évolué depuis plusieurs décennies et la « régionalisation avancée » offre aujourd'hui une réelle opportunité. Tous les acteurs du développement s'accordent à dire qu'une bonne gouvernance territoriale fondée sur la décentralisation, la concertation, la participation et la coordination des acteurs est la clé de voûte du développement du Maroc. Le rôle que jouent les entreprises privées en particulier et la société civile et leurs relations avec le territoire sont au cœur de ce processus. Néanmoins, la rupture avec l'approche centralisatrice, sectorielle et individualiste s'avère une œuvre de longue haleine. Non seulement, il faudra faire face à une certaine réticence des décideurs au niveau central, mais aussi garantir suffisamment la compétence nécessaire et le sens de responsabilité des acteurs locaux publics pour réussir une telle transition.

opérationnelles, en mobilisant le partage d'expériences et la comparabilité internationale. En s'appuyant sur les priorités sélectionnées avec les autorités marocaines, quatre thèmes principaux ont été retenus et des territoires d'illustration identifiés. Le Dialogue s'est appuyé sur : i. l'étude de cas de la zone métropolitaine (fonctionnelle) de Casablanca au sein de la région de Casablanca-Settat ; ii. l'étude de cas des liens urbain-rural dans les provinces de Taounate et de Berrechid et les mesures d'accompagnement des Centres Ruraux Émergents (CREM) (dispositif en cours initié en 2013 par le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire et visant à insérer progressivement la population rurale, candidate à la migration vers les villes, dans un processus d'urbanisation locale et de développement en vue d'atténuer la fracture socio-économique et spatiale); iii. l'étude de cas de la gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement et iv. L'organisation d'ateliers de travail sur les indicateurs territoriaux, leur application aux territoires métropolitains et leur gouvernance. Pour plus de précisions, on peut consulter le document de synthèse en 27 pages rédigé par *CHERVEAU A.* (sous la supervision de *CHARBIT C.*, Unité des Dialogues Territoriaux).

Bibliographie

C.COURLET(2001) « Régions et territoires. Les grands oubliés du développement économique », Paris, L'Harmattan, 133 pages.

M. E. PORTER(1998) « L'avantage concurrentiel des nations », InterEditions.

N.EL KADIRI(2009) « L'approche territoriale du développement : exemple des projets de territoire au Maroc », in « Développement local et cohésion territoriale », Actes du colloque international tenu à Rabat les 19 et 20 Juin, FSJES Rabat-Souissi.

B.GUY,C.GUY,B. MERENNE-SCHOUMAKER(2011) « Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats », Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Didact Géographie, 281 pages.

G. FARRELET al. (2001) « La compétitivité des territoires ruraux à l'échelle globale. Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l'expérience LEADER », Cahiers de l'innovation n°6, fascicule 5, Observatoire européen LEADER, 57 pages.

Comité wallon de pilotage du développement territorial (2003) « Tableau de bord du développement territorial wallon », Namur, Ministère de la Région wallonne, direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine.

J-Y.GOUTTEBEL (2003) « Stratégies de développement territorial », 2^{ème} édition, Economica, 250 pages.

B. RIGALDIES(1998) « Le projet de territoire », Papyrus éditions, Collection les guides *actelus*.

J. BOUINOTet B.BERMILS(1995) « La gestion stratégique des villes ; entre compétition et coopération », Paris, Armand Colin.

A. de CHAMPRIS(2001) « La veille stratégique des territoires : construire l'observatoire territorial », Les cahiers du management territorial (France), n°6.

A.BERRIANE (2015) « Dynamiques territoriales et politiques publiques : territoires fonctionnels et territoires officiels », pp 31-60 ; in B. DUPRET et al. (dir.) : « Le Maroc au Présent. D'une époque à l'autre, une société en mutation ». Ouvrage co-édité par le Centre Jacques Berque et la fondation du Roi AbdulAZIZAlSaoud pour les études islamiques et les sciences humaines ; Casablanca, 1017 pages.

A.ADIDI(2011) « De l'aménagement du territoire au développement territorial : quelle transition et quelle articulation ». 1^{ère} Conférence Intercontinentale d'Intelligence Territoriale "I.C.I. les territoires, l'Intelligence, la Communication et l'Ingénierie territoriales pour penser ensemble le développement des territoires", Gatineau, Université du Québec en Outaouais, Canada. Adidi est professeur et ancien directeur de l'INAU-Rabat.

Direction de l'Aménagement du Territoire(2003) « Etude sur les bassins d'emploi, cas des systèmes productifs localisés au Maroc », Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement. Rabat.

N.EL KADIRI(2007) « Genèse et développement de l'approche territoriale au Maroc », in J. LAPEZE et al. (dir.) : « Eléments d'analyse sur le développement territorial. Aspects théoriques et empiriques »,L'Harmattan, Paris et Economie Critique, Rabat.



A.CHERVEAU(2017) « Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Synthèses et recommandations », Unité des Dialogues Territoriaux, OCDE, 27 pages.