



HAL
open science

De l'aménagement du territoire au développement territorial: quelle transition et quelle articulation ?

Abdelaziz Adidi

► **To cite this version:**

Abdelaziz Adidi. De l'aménagement du territoire au développement territorial: quelle transition et quelle articulation ?. 1ère 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 2011, Oct 2011, Gatineau, Canada. pp.11. halshs-00960909

HAL Id: halshs-00960909

<https://shs.hal.science/halshs-00960909>

Submitted on 28 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : QUELLE TRANSITION ET QUELLE ARTICULATION ?

Abdelaziz ADIDI

Professeur et Directeur/Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, Maroc

Summary :

From territorial planning to territorial development: what transitions and what connections?

Regional disparities in Morocco can be explained by the contrasts and diversity in the Moroccan territory, but also by Morocco's colonial heritage, which has divided the national territory into "useful Morocco" and "useless Morocco." After independence, the failure of certain public policy choices and the absence of any real coordination among the various parties sanctioned, or even emphasized, these territorial inequalities. Today, Morocco is at a crossroads: globalization and the globalization of trade are forcing it to put its territory in order by making its cities and regions more competitive. Our country is experiencing transition of all kinds: demographic, economic, social, political, and territorial. Nevertheless, planning and sustainable development in the national territory are still secondary to both structural constraints related to geography and history and the need to implement an adequate model of good territorial governance.

Résumé :

Les disparités régionales au Maroc trouvent leurs explications dans le caractère contrasté et disséqué du territoire marocain, mais aussi dans l'héritage historique colonial qui a divisé le territoire national en « Maroc utile » et « Maroc inutile ». L'échec de certains choix politiques publiques et l'absence d'une réelle coordination entre les différents intervenants viendront consacrer, voire accentuer, après l'Indépendance, ces inégalités territoriales. Aujourd'hui, le Maroc se trouve à la croisée des chemins dans la mesure où la mondialisation et la globalisation des échanges lui impose de mettre de l'ordre dans son territoire en renforçant la compétitivité de ses villes et de ses régions. Notre pays traverse aujourd'hui une transition dans tous les sens du terme : transition démographique, économique, sociale, politique et territoriale. Néanmoins, l'aménagement et le développement durable du territoire national reste tributaire du dépassement des contraintes structurelles liées à la géographie et à l'histoire d'une part, et de la nécessité de mettre en place un modèle adéquat de bonne gouvernance territoriale, d'autre part.

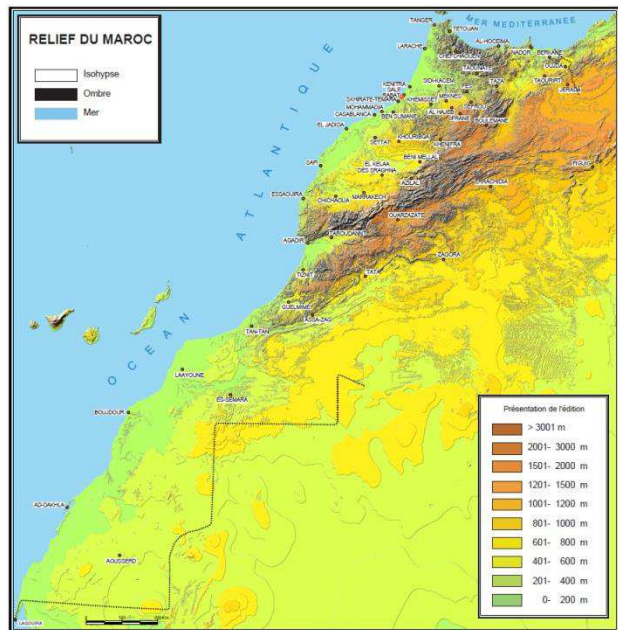
LE MAROC: UNE CONFIGURATION TERRITORIALE LARGEMENT DETERMINEE PAR LES CONTRAINTES DU MILIEU

Le Maroc couvre un territoire total de 710 850 km². C'est au Maroc que l'on trouve les plaines les plus vastes et les montagnes les plus hautes de l'Afrique du Nord. Il s'étend, par ailleurs, sur une frange littorale de près de 3 500 km baignée par la Méditerranée au nord et l'Océan Atlantique à l'ouest.

Le pays est aussi marqué par une aridité structurelle qui touche près de 80% de sa superficie. Il est soumis aux influences contrastées de la Méditerranée et de l'océan Atlantique et du Sahara sur les reliefs dont la partie occidentale reçoit les pluies océaniques, tandis que les sommets jouent le rôle de barrières. Les plaines côtières sont à la même latitude que les oasis du Sahara algérien ; riches et fertiles dans le Nord, elles subissent l'influence du désert dans leur partie méridionale à partir d'Essaouira et surtout d'Agadir.

Le relief du pays est marqué par quatre grands systèmes : le Rif, le Moyen-Atlas, le Haut-Atlas et l'Anti-Atlas. Les rivages méditerranéens sont dominés par le Rif, une chaîne montagneuse peu élevée, 1 000 m en moyenne, mais 2 450 m au djebel Tidirhine, qui se relève d'est en ouest. Au sud, une dépression, le col de Taza, sépare le Rif d'une chaîne plissée, le Moyen-Atlas, qui dépasse 3 000 m, tandis qu'un plateau central réalise la transition avec de riches plaines côtières qui sont autant de foyers de peuplement. On y rencontre à l'ouest des reliefs karstiques avec des dolines qui forment parfois des lacs. L'ancienne activité volcanique a donné naissance à des lacs de cratères comme le Sidi Ali. Le Haut-Atlas, qui s'étend également en Algérie, culmine à 4 165 m dans le djebel Toubkal, au sud de Marrakech ; il succède au Moyen-Atlas selon un alignement nord-est sud-ouest et se prolonge jusqu'à l'Atlantique, où il se raccorde à l'Anti-Atlas, la plus méridionale des chaînes de montagnes marocaines, par le massif d'origine volcanique du djebel Siroua (3 300 m). Cette dorsale accidentée, constituée par des montagnes jeunes, sépare les plateaux et les plaines vertes et fertiles du Sahara aux oueds asséchés et aux terres arides. « Le Maroc existe grâce à ses montagnes ; elles sont les sources de la vie, les châteaux d'eau qui nourrissent les plaines en contrebas. Elles ont été au cours de l'histoire le refuge ultime, les forteresses de la résistance aux invasions extérieures, les gardiennes de la flamme nationale. » (Schéma National d'Aménagement du Territoire – Rapport de synthèse – DAT / Groupe Huit).

Figure Erreur ! Il n'y a pas de texte répondant à ce style dans ce document.-1: Relief du Maroc



Ces données physiques déterminent largement le peuplement, les rapports socioéconomiques à la terre, les modes d'adaptation au milieu et les formes d'occupation de l'espace. La disponibilité des ressources hydriques et la fertilité des sols expliquent les fortes densités de la population enregistrées dans les plaines atlantiques et les oasis du sud qui peuvent atteindre plusieurs centaines d'habitants au km², contre parfois moins de 10 habitants dans les régions désertiques.

Les conditions physiques rudes ont longtemps imposé un mode de vie semi-nomade, voire carrément nomade dans les régions arides du sud d'Oued Drâa et des hauts plateaux de l'Oriental.

LE MAROC : UN HERITAGE TERRITORIAL COLONIAL DIFFICILE A SURMONTER

Le Maroc, à la veille de la colonisation, était faiblement peuplé (près de 3 millions d'habitants) et très faiblement urbanisé (moins de 5% de population urbaine). La pénétration coloniale, l'instauration progressive d'une économie de marché tournée vers la satisfaction des besoins de la Métropole et surtout la création du port de Casablanca et le transfert de la capitale du pays vers Rabat, vont dorénavant consacrer le déplacement du centre de gravité du Maroc de l'intérieur (Fès-Marrakech) vers le littoral atlantique. Pour institutionnaliser cette nouvelle configuration territoriale du pays, le Résident Général (Lyautey) décréta la division du territoire soumis à la colonisation française en « Maroc utile » et « Maroc inutile ».

« Le Maroc utile » représentait pour Lyautey le triangle : Fès, Casablanca- Marrakech qui correspond à la zone agricole et minière. C'est aussi le choix de Casablanca qui concentre l'essentiel des activités économiques modernes et dont les rapports avec la Métropole seront plus étroits qu'avec son arrière-pays. C'est une nouvelle hiérarchie des villes fondée sur les relations de dépendance avec la Métropole.

« Le Maroc inutile » était alors le reste du territoire, où les modes de production précapitalistes prévalaient, où la « civilisation occidentale » n'avait pas encore pénétré (en fait les régions pauvres du Maroc).

C'est à partir de cette date que l'axe urbain Casablanca-Rabat-Kenitra se formera et s'imposera comme un pôle concentrant l'essentiel des équipements, des richesses et une bonne partie de la population urbaine. Si effectivement, l'action de Lyautey a été importante dans la formation de cet axe urbain sur la côte atlantique dans l'intérêt du développement du capitalisme colonial, il nous faudra, toutefois, remonter à la deuxième moitié du 19^e siècle pour savoir que le déplacement du centre de gravité du Maroc vers sa périphérie est antérieur aux décisions coloniales, quand les capitaux étrangers avaient choisi de se localiser dans les villes côtières (Tanger, Casablanca, Mogador, etc.).

Le développement de Casablanca sera considérable, dès les premiers échanges commerciaux, par la situation géographique (l'existence du port) et un proche arrière-pays agricole et minier très riche. En commençant les travaux d'infrastructure, portuaires notamment, les groupes financiers français, dès 1907, marquaient leur choix de développer Casablanca et son prolongement sur la côte atlantique. Pour les besoins immédiats et futurs d'exploitation de matière première et d'importation des produits manufacturés.

La thèse du « Maroc utile » avancée par Lyautey n'est en définitive que le prolongement de la stratégie des grands groupes financiers. En orientant les investissements dans les travaux d'infrastructure notamment les réseaux du « Maroc utile », l'État colonial favorisait cette future concentration.

Une nouvelle armature urbaine est née favorable à la concentration des capitaux comme celle de la force de travail. Bientôt Casablanca concentrera la production industrielle comme la plupart des services. Lyautey déclarait « Je crois également indispensable d'être à proximité de Casablanca, qui, par la force des choses sera la métropole commerciale et le plus grand centre européen du Maroc » L'origine des déséquilibres régionaux n'est plus à rechercher.

La période coloniale verra également la création de nombreuses villes nouvelles qui fonctionneront

comme des centres de collecte des produits miniers et agricoles (Khouribga, Louis Gentil, Port-Lyautey, Petit Jean, etc.) pour être acheminés par la suite vers la Métropole. Cette période sera également marquée par une croissance économique fluctuante et une forte croissance démographique des villes, alimentée principalement par un exode rural massif, ce qui ne manquera pas de modifier l'armature urbaine, la taille et les structures socio spatiales des villes.

Entre 1926 et 1952 la population urbaine musulmane s'est accrue de près d'un million d'habitants. À ce développement intense et rapide de la population urbaine (Casablanca 8% par an entre 1936 et 1952) ne correspond aucune structure d'accueil en matière de logements et d'équipements sociaux. Lyautey et Prost, en traçant les plans des villes, n'ont pensé qu'à l'habitat et aux activités des européens.

L'arrivée de Michel Écochard à la fin des années 40 comme responsable du Service d'Urbanisme amènera l'idée d' « une déconcentration économique et démographique ». L'idée principale consistait à décongestionner Casablanca qui concentrait déjà 75% de l'industrie du Maroc. Écochard défendait le principe d'une décentralisation industrielle en faveur de nouveaux pôles qu'il faudrait créer principalement dans le Sud enfin « pacifié » et maîtrisé sur le plan foncier comme Agadir et Safi qui ont triplé leur production sardinière entre 1938 et 1949. La décentralisation profiterait également à d'autres petites et moyennes villes comme Meknès, Marrakech, Petit Jean, Berkane, Beni Mellal, Sidi Slimane, etc.

Écochard voulait créer des pôles régionaux susceptibles de freiner le déferlement des migrants vers Casablanca. Le problème le plus crucial demeurait évidemment celui de Casablanca. Inspiré de la théorie de Le Corbusier, Écochard proposait une « cité linéaire industrielle et ouvrière », c'est-à-dire établir la jonction entre Mohammedia (ex-Fédala) et Casablanca en un seul organisme urbain suffisamment structuré et vaste pour accueillir dans l'avenir les millions de nouveaux citoyens. Ce projet fut abandonné car jugé « utopique » et heurtait les intérêts fonciers et nécessitait des dépenses d'équipement énormes par rapport au nombre d'industries existantes.

D'une manière générale, l'idée d'une décentralisation industrielle dans les années quarante et cinquante ne s'est pas concrétisée en raison de la faiblesse des équipements d'infrastructures dans les autres villes marocaines, ce qui y rendait les investissements non rentables.

1956 – 1998 : L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ENTRE LES INTENTIONS ET LA PRATIQUE

L'indépendance politique proclamée en 1956, le Maroc a hérité du Protectorat une économie désarticulée et extravertie, un territoire déséquilibré, un système urbain inachevé, une concentration impressionnante de l'activité économique sur une bande côtière de 130 km pour ne pas dire sur Casablanca, un parc-logements dégradé et insalubre presque entier à renouveler : (un quart de la population urbaine vivait dans les bidonvilles), une pratique intense de la spéculation foncière, etc.

Cet héritage peu enviable pour l'État indépendant lui imposa la nécessité de rompre avec le modèle de développement économique qui a prévalu durant la période coloniale. Mais la première difficulté que rencontra le Maroc au lendemain de son indépendance fut la fuite des capitaux et la chute en volume des investissements en valeur absolue et relative. Ceci découle du fait que le Maroc ne représentait plus une « terre de refuge » pour les capitaux étrangers en raison du caractère violent de la lutte pour l'indépendance.

C'est dans ce contexte socio-économique que le gouvernement d'Union Nationale élaborait le premier plan quinquennal 1960-1964, dans sa première version, qui s'est défini comme un plan de transition d'une économie coloniale à une économie nationale en avançant quelques mesures structurelles visant à rompre avec le passé colonial et devant conduire à l'indépendance économique et financière.

Le premier Plan Quinquennal 60-64 s'est fixé comme objectif la réalisation d'un taux de croissance économique de 6,2% en avançant les options suivantes :

1. Réforme des structures agraires et des conditions d'exploitation agricole;
2. Mise en place d'une industrie de base avec l'attribution d'une fonction centrale à l'État dans ce processus à travers le Bureau d'Études et de Participations Industrielles (B.E.P.I.);
3. Réforme des structures administratives de l'État en mettant sur pied une administration tournée vers le développement économique;
4. Restructuration et réadaptation du système d'enseignement et de formation conformément aux besoins du développement économique.

Mais suite à un changement de gouvernement, on a décidé d'abandonner les orientations globales de ce plan dans un contexte de crise budgétaire et financière en 1964. C'est le début de l'intervention des institutions internationales (FMI et BIRD) dans les orientations économiques du pays. Le 25 juin

1964, le Maroc signa une convention avec le FMI lui accordant une facilité de 1,3 millions de dollars. Le Plan Triennal 1965-1967 présenté comme un plan de stabilisation fut fortement inspiré de l'idéologie de la BIRD, les options économiques libérales sont affirmées, l'industrie n'est plus une priorité, elle vient après l'agriculture, le tourisme et la formation des cadres. Le taux de croissance économique projeté est très modeste: 3,7% par an.

Le second Plan Quinquennal 1968-72 reprend les mêmes options que le plan triennal 1965-67 en fixant un taux de croissance de 4,3% par an, la part des investissements publics et semi-publics reste prépondérante : 80%. L'accent sera mis sur l'agriculture tournée vers l'exportation et l'industrie légère.

Le Plan 68-72 a été le premier à poser la question de « l'Aménagement du Territoire » comme politique publique, en l'assimilant – à tort ou à raison - à « une politique de développement régional » et en le définissant selon quatre grands axes :

1. Promouvoir le développement économique par une localisation judicieuse des projets ;
2. Contribuer au développement social par une réduction des disparités et une localisation plus ionnelle des infrastructures et des équipements sociaux ;
3. Rechercher les actions permettant de protéger et d'accroître les richesses naturelles et protéger la qualité de l'environnement. La lutte contre la dégradation du patrimoine régional, la prolifération urbaine, la protection des ressources naturelles contre l'exploitation abusive et irrationnelle constituent un objectif permanent pour une politique d'aménagement rationnel du territoire ;
4. Associer la population à l'effort de développement, et ce par la participation effective par le biais des institutions élues de la population et des forces vives de la région à la conception, au contrôle et à l'exécution du plan.

Cette définition va être reprise avec quelques légères modifications par tous les Plans de Développement Économique et Social successifs à partir de 1973. L'année 1968 verra également la création du Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT). Mais, c'est en 1971 que le Maroc a commencé à mettre en place un projet de régionalisation progressive, avec la création de sept Régions Économiques, érigées en collectivités locales par la Constitution révisée de 1992 et confirmées par celle de 1996 dans son article 100.

Néanmoins, malgré les bonnes intentions des différents gouvernements qui se sont succédés, à travers la création d'un Fonds Spécial de Développement Régional, la promulgation du premier Code des Investissement industriels accordant certains avantages fiscaux aux créations d'entreprises et délocalisations selon le lieu d'implantation, et ce dans le but d'encourager la décentralisation industrielle au profit des zones intérieures, la mise en place d'un Programme National d'Aménagement des Zones Industrielles (PNAZI) en 1981, l'aménagement du territoire n'est pas sorti de la sphère du discours politique. Les quelques actions concrétisées durant les années 80 et 90 étaient souvent d'une portée ponctuelle et locale.

Il faut dire que ces deux décennies étaient pour l'économie et l'État marocain des années financièrement et socialement extrêmement difficiles : la guerre au Sahara, les années de sécheresse, l'endettement du Maroc, la chute des cours du phosphate et des recettes du tourisme, l'augmentation de la facture pétrolière, sont autant de facteurs qui ont mis en veilleuse les grands projets structurants du territoire. La mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) à partir de 1983 a fortement réduit l'effort de l'État en matière de développement économique et social.

Il est à noter également que durant les quatre premières décennies de l'Indépendance, les décideurs gouvernementaux étaient « obsédés » par l'idée d'introvertir le développement au profit des régions de l'intérieur en cherchant à affaiblir l'axe urbain atlantique par le dépassement de l'héritage historique, tout en composant avec la contrainte de la géographie physique.

DEPUIS 1998 : VERS LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE DES TERRITOIRES ?

Les fondements théoriques

L'année 1997 constitue une date charnière dans l'Histoire du Maroc contemporain avec la constitution d'un gouvernement dit « d'Alternance » et qui verra se créer un grand Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et l'Habitat. L'ordre des thèmes est révélateur de la priorité accordée à chacun d'eux. En tout cas, l'aménagement du territoire renaîtra de ses cendres 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. Entretemps, le Maroc disposera de deux documents de référence : il s'agit de la Charte Nationale d'Aménagement du Territoire 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. Trois Agences de Développement sont créées pour couvrir les Provinces du Nord, l'Oriental et les Provinces du Sud. Des Centres Régionaux d'Investissement fonctionnant comme des guichets uniques sont institués dans les 16 régions. Une attention particulière est accordée au « Maroc inutile » ; le Rif, les Provinces sahariennes et l'Oriental, en somme des régions laissées pour compte depuis très 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). Le discours sur la région et la régionalisation est présenté comme une nouvelle forme de conciliation entre unité nationale et aspirations régionalistes qui commencent à s'exprimer à travers certains partis politiques et associations à caractère culturel et régional.

L'Aménagement du Territoire n'est plus présenté comme une politique visant à gommer, ou du moins à réduire les inégalités régionales, mais comme une approche globale publique, transversale et de long terme.

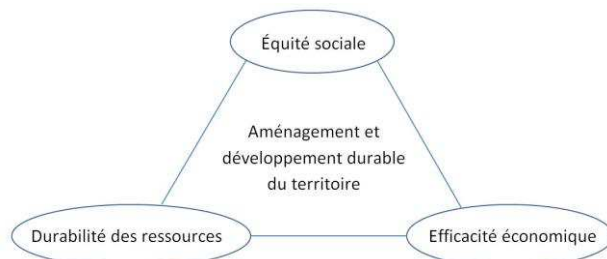
- L'action publique comprend toutes les interventions de l'État et des collectivités, avec les problèmes de coordination que pose un système à intervenants multiples, d'autant que les acteurs privés sont directement visés et concernés ;
- L'approche transversale implique de procéder à la synthèse territoriale des différents domaines sectoriels, aux différentes échelles, et en premier lieu à l'échelle nationale ;
- La notion de long terme conduit à se situer dans une perspective historique. Il n'est pas question de réinventer le territoire mais de s'inscrire dans les tendances lourdes et d'influer celles qui ne sont plus cohérentes avec les besoins du développement actuel.

C'est ainsi qu'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. L'aménagement du Territoire, c'est la convergence dans le temps de trois échéances majeures :

- l'échéance sociodémographique : c'est la satisfaction des générations actuelles en termes d'emploi, de logements, d'équipement et infrastructures, etc. en réduisant les écarts de revenus et de niveau de vie, tout en s'inscrivant dans les tendances lourdes de l'évolution démographique ;
- l'échéance économique : le Maroc voit son économie s'ouvrir sur le monde (les accords d'association ou de libre échange). Le mot-clef du développement et du raisonnement économique est désormais la compétitivité des territoires ;
- l'échéance écologique : les changements climatiques, le stress hydrique, la déforestation, l'érosion des sols, les risques majeurs liés aux territoires, tout cela débouche sur une situation de forte tension socio-territoriale ; la concurrence pour l'accès aux ressources et au travail ne peut que s'accroître, entre les groupes sociaux et entre les entités spatiales.

La fonction de l'Aménagement du Territoire est d'ordre territorial : elle est de veiller à la mise en perspective des problèmes, d'œuvrer à la mise en concertation des acteurs et d'inciter à la mise en cohérence des décisions, aux différentes échelles de la territorialité. En somme, l'Aménagement du Territoire est présenté comme un nouveau mode de gouvernance définissant de nouveaux rapports entre l'État et les territoires.

Figure Erreur ! Il n'y a pas de texte répondant à ce style dans ce document.-2: Les principes de base de l'aménagement du territoire



Ceci étant dit, la nouvelle philosophie de l'Aménagement du Territoire est venue avec de nouveaux concepts et nouvelles approches qui peuvent être synthétisés comme suit :

1°- La reconnaissance de la prééminence la ville comme moteur de développement économique : L'urbanisation, ou d'une manière plus précise, la croissance urbaine était perçue comme un fléau à endiguer. La ville est considérée maintenant comme un espace de création de richesses et un moteur de changement social. De même, la gestion des villes ne se réduit plus aux seules questions de ramassage

des ordures, d'eau, d'assainissement et de logement. C'est aussi un cadre de partenariat et de synergie entre les différents acteurs en présence.

L'urbanisation tout en étant inéluctable voire souhaitable (politique des villes nouvelles) nécessite des modes de gestion rénovés. Les collectivités locales sont de plus en plus appelées à élargir leurs compétences pour devenir des animateurs économiques, des gestionnaires qui travaillent en partenariat direct avec le secteur privé, c'est le cas de la gestion déléguée des services publics. Elles sont amenées à se prononcer plus fréquemment sur des projets économiques ou sociaux de plus en plus complexes.

La ville est un cadre de création de richesses économiques, culturelles, scientifiques et artistiques. C'est un centre de diffusion des valeurs de partage, de solidarité, de démocratie, de justice, ...etc. La ville est dorénavant perçue comme le véritable levier du développement et de la modernisation du pays. Casablanca n'est plus appréhendée comme l'ogre à briser, ou du moins, à affaiblir, mais la métropole économique du pays, la seule capable de concurrencer les grandes villes méditerranéennes de sa taille en attirant des investisseurs potentiels. Les capitaux et les investissements sont de plus en plus exigeants et sélectifs. Casablanca est perçue, aujourd'hui plus que jamais, comme la véritable porte d'entrée du Maroc à la mondialisation. Le discours porte aujourd'hui sur la nécessité de renforcer sa capacité, son attractivité et sa compétitivité, sans pour autant négliger la nécessité d'équipement et de mise à niveau du reste du territoire national, notamment les régions périphériques et le monde rural.

2°- Une nouvelle vision intégrée du développement basée sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : Le leitmotiv de l'arrêt de l'exode rural et de l'éradication de sa traduction spatiale (le bidonville) au niveau des villes constituait la pierre angulaire de la politique urbaine de l'État jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Actuellement, tant l'urbanisation que l'exode rural sont considérés comme des données inéluctables. Ce changement d'optique a conduit les pouvoirs publics à changer le mode de traitement de la pauvreté urbaine et de l'exclusion sociale. Jusqu'à ces dernières années, la pauvreté et l'exclusion sociale étaient localisées spatialement dans les bidonvilles. L'action des pouvoirs publics était focalisée sur le logement et son équipement au niveau urbain. Cette politique a été étendue au monde rural grâce au programme BAJ (*Barnamaj Al Awlaouiate Al Ijtimia*) lancé en 1996.

Ce programme des priorités sociales (P.P.S) était étalé sur cinq provinces choisies sur la base d'indicateurs divers (le niveau de vie,

l'encadrement médical, le niveau de scolarisation). L'évaluation du BAJ ainsi que d'autres programmes a montré qu'il ne suffisait pas uniquement de construire des routes, des dispensaires ou de raccorder les habitations à l'eau potable et à l'électricité pour éradiquer la pauvreté. Le constat c'est 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. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de réviser de fond en comble la politique sociale publique ; D'où l'idée de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), qui tout en tirant la leçon des expériences passées, propose une nouvelle démarche. « Les leçons tirées des expériences passées démontrent la pertinence de la démarche ciblée, du développement local intégré, de la programmation participative, de l'appropriation communautaire, de l'intégration des actions sectorielles » (INDH plateforme pour un plan d'action, Juin 2005 p.7). L'INDH se veut désormais comme un cadre prospectif pour la réorganisation des solidarités de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle doit « s'affirmer en tant que cadre prospectif de réorganisation des solidarités sociales et territoriales et de garanties d'efficacité des politiques et des programmes publics » (Rapport sur le développement humain au Maroc " l'avenir se construit et le meilleur est possible " p.39). Sur le plan opérationnel, l'INDH devrait constituer un instrument d'innovation en matière d'ingénierie sociale et de prise en charge partenariale des besoins des populations.

L'exécution des programmes de l'INDH qui s'étalent sur cinq ans (2006-2010) a démarré 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 sont appelés à élaborer 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)). Ces comités seront également chargés de l'exécution et du suivi du plan, après sa validation par la commission préfectorale.

La maîtrise d'œuvre des projets sera confiée de manière contractuelle aux responsables des services déconcentrés, aux établissements publics concernés, aux collectivités locales et aux Associations.

Ces différentes structures seront appelées à renforcer la capacité de leur ressources humaines en matière d'élaboration des plans de développement locaux, de montage, suivi et évaluation des projets, la médiation sociale, etc.

Afin d'institutionnaliser l'ILDH d'une part et de développer le savoir-faire spécifique aux projets et

au renforcement de la gouvernance locale, deux mesures importantes ont été prises :

La dotation de chaque Province et Préfecture d'une Division de l'Action Sociale (DAS) pour le suivi et l'assistance technique de l'initiative. Le renforcement de l'ingénierie sociale et l'accompagnement par un programme de formation et d'assistance technique au profit des comités locaux dans les communes et les quartiers, des associations impliquées dans le développement humain, des élus locaux. Une enveloppe de 500 millions de Dirhams sur cinq ans est consacrée à cette action.

3°- La contractualisation comme cadre d'intégration des politiques sectorielles : L'aménagement du territoire et le développement régional étaient vus jusqu'à une date récente à partir des plans économiques et sociaux, qui ont un caractère très centralisé. La nouvelle approche de l'aménagement de territoire engagée au Maroc depuis le Débat National en 2001 est axée sur les territoires et leur développement.

Les différents acteurs publics et privés ont progressivement épousé le point de vue de la Charte et du SNAT. Aujourd'hui, tous les acteurs institutionnels sont d'accord sur les mérites d'un développement à dimension régionale basé sur des programmes intégrés. Cette approche coupe court avec la vision sectorielle des politiques publiques et permet de donner au développement local une vision de l'Aménagement du Territoire. Ils sont également d'accord sur le fait que le développement local n'est qu'une dimension métrique du développement régional, mais quel que soit l'échelle du territoire, le moteur de changement reste le niveau de mobilisation des acteurs locaux (conseils régionaux, collectivités locales, services déconcentrés, sociétés civiles, etc.) et leur niveau de compétences institutionnelles et techniques.

A l'ère de la gouvernance, la contractualisation territoriale devient le mot-clé des politiques publiques, le remède aux principaux maux qui accablent l'administration comme la prédominance de l'approche sectorielle, le cloisonnement, l'absence de prise sur le réel, l'inefficacité, etc. Le contrat territorial est une reconnaissance mutuelle des acteurs, chacun est reconnu dans sa spécificité, ses moyens et ses compétences. C'est aussi une responsabilisation de chacun d'eux dans la concrétisation du projet territorial.

La démarche contractuelle permet dans tous les cas de construire progressivement une démarche de connaissance, de responsabilisation et d'apprentissage collectif :

Parce qu'elle est fondée sur un dialogue entre partenaires formalisée par des engagements réciproques sur horizon pluriannuel, la

contractualisation a un pouvoir incitateur réel et potentiel vis-à-vis de l'État et des collectivités les poussant à avoir une programmation pluriannuelle de leur action autour des dialectiques diagnostics partagés /solutions partagées. (source de visibilité et de lisibilité). Consacrant une démarche de projet avec à la clé un dispositif de suivi et d'évaluation, la contractualisation est a priori attentive et plus sensible aux résultats de l'action publique.

4°- Le concept de « développement durable » : Le développement durable comme un « développement qui permet la satisfaction des besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » est une notion assez récente (1987) qui était très peu prise en compte dans les politiques publiques. Au Maroc, ce n'est que récemment qu'il commence à prendre place dans le discours politique de l'État et se concrétiser grâce au lancement d'études et à la mise en place d'un arsenal juridique qui s'étoffe de jour en jour (promulgation des lois sur l'eau, les études d'impact, les déchets solides, les carrières). Des mesures techniques et institutionnelles sont mises en place par le Département de l'Environnement pour mettre en œuvre les dispositions des textes promulgués et de ceux actuellement en projet.

Le Développement Durable n'est pas systématiquement lié à l'Environnement, mais englobe beaucoup plus largement les problèmes économiques et sociaux et la question de la gouvernance à travers la participation de la population à la prise de décision. En d'autres termes, la notion de « Développement Durable » est un agencement et une réconciliation entre l'économique, le socio spatial (ou le territorial), l'écologique et l'institutionnel.

Il est certain que la concrétisation de l'approche « développement durable » dans les politiques publiques, les activités du secteur privé et la vie de tous les jours des citoyens marocains est une œuvre de longue haleine qui doit commencer par un changement d'attitude des décideurs et des citoyens vis-à-vis des ressources, en partant de l'idée que « demain se construit aujourd'hui »

De l'Aménagement du Territoire au Développement Territorial Durable :

En 2007, lors du changement de gouvernement, est créé le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace (MHUAE), doublé d'un Secrétariat d'État chargé du Développement Territorial. « Le regroupement des trois domaines stratégiques, urbanisme, habitat et développement territorial au sein d'un même département confirme la volonté de l'État de donner une autre dimension à l'appréhension des problématiques socio-

économiques du pays en les « repositionnant » par rapport à leur cadre territorial ».

Le Développement Territorial est présenté comme une phase plus avancée de l'Aménagement du Territoire. Après la phase de la réflexion et des études consacrée, notamment par l'élaboration de la Charte et du SNAT, il s'agit maintenant de l'opérationnalisation et de la déclinaison territoriale des orientations du SNAT, comme l'explique les nouveaux responsables du dossier.

L'opérationnalisation des principes et des recommandations de la Charte et du SNAT s'effectue à travers :

1- Les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) qui sont définis comme des déclinaisons des orientations du SNAT à l'échelle régionale. Le SRAT doit assurer une double mission :

- En définissant une vision stratégique, le SRAT doit constituer le référentiel qui définit les grandes orientations de l'État dans chaque secteur tout en assurant une coordination optimale entre les différents intervenants publics, parapublics et privés à l'échelle de la région ;
- En veillant à une meilleure concertation entre services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, opérateurs privés et société civile en mettant en place un dispositif de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

Le SRAT qui doit être élaboré sur la base de la concertation et de la participation de tous les acteurs influents de la région doit déboucher sur l'identification de projets de territoires. A la fin de 2009, une dizaine de SRAT étaient à l'étude, dont un presque achevé (celui de la Région Tadla Azilal).

2- La Stratégie Nationale de Développement Rural (SNDR) : Cette stratégie vise à répondre à une série d'enjeux nationaux et d'ambitions prioritaires pour les territoires ruraux, qui peuvent être résumés comme suit :

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

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

3- La Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU) : Pilotée conjointement par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, cette stratégie se veut comme une approche globale et participative de la ville qui rompt avec les approches centralisées et sectorielle qui ont prévalu jusqu'à présent. Cette stratégie vise à assurer un développement urbain durable, avec pour finalité l'émergence d'une ville compétitive, moteur de la croissance régionale et nationale, qui favorise la cohésion sociale et l'économie des ressources.

Il s'agit également de faire évoluer l'action publique en faveur de la ville en s'appuyant sur le développement des initiatives locales, la conception d'une politique urbaine intégrée combinant les dimensions sociale, économique et environnementale, et la mise en place d'une gouvernance urbaine effective, à travers la déconcentration des politiques en la matière et le renforcement de la décentralisation. La SNDU se veut comme l'engagement d'un processus de changement axé sur la dimension qualitative de l'action publique qui prêche la bonne gouvernance en renforçant l'approche transversale et intégrée de la ville.

Deux villes-pilotes sont choisies pour faire l'objet d'expériences dans le cadre de la SNDU ; il s'agit d'El Jadida et Settat.

4- Les « projets de Territoire » : Le développement territorial repose sur un concept nouveau : « le projet de territoire ». C'est une démarche nouvelle de développement qui consiste à faire émerger des projets à une échelle territoriale pertinente. Le projet de territoire est défini sur la base de deux principes fondamentaux :

- La vocation
- L'identité

Ce qui distingue un projet de territoire des autres projets est une méthodologie nouvelle en rupture avec les approches sectorielles et centralisées du développement. Il s'appuie sur la participation des acteurs locaux et de l'ensemble des acteurs concernés à toutes les étapes du projet. Un projet de territoire est un projet global : il mobilise toutes les potentialités de développement à travers des

réalisations permettant de structurer le territoire. Il répond à une stratégie dont les objectifs se concrétisent à long terme. Ses opérations et actions sont réalisées à moyen terme. Le suivi et la coordination se font à court terme.

Quatre projets de territoires ont été identifiés en 2009. Il s'agit d'Al Hoceima, Ouezzane, Bni Meskine et Boulaïouane.

5- L'agenda 21 : Il s'agit d'un Plan d'Action local concerté pour le 21^e siècle inspiré des recommandations de la Conférence de Rio De Janeiro de 1992. Le fondement de l'Agenda 21 réside dans la participation des acteurs à toutes les étapes du projet, la formation et le renforcement de leurs capacités, l'élaboration d'un plan d'action local comprenant des actions visant à améliorer les conditions de vie des populations pauvres dans un esprit de développement durable.

En fait, la première expérience marocaine d'Agenda 21 est celle de la ville d'Essaouira et qui date de 1996. D'autres expériences suivront à partir de 2002 et concerneront les villes de Marrakech, Agadir et Meknès.

6- Plans Communaux de Développement : Le Ministère de l'Intérieur, à travers la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) a engagé un ensemble d'actions visant à développer « La Planification Stratégique Participative » à l'échelle locale selon une démarche participative. Dès le lancement de l'idée à la fin 2007, la DGCL avait choisi d'initier et de conduire le processus d'élaboration d'un kit de planification stratégique de façon concertée et partagée avec des partenaires nationaux et internationaux (HCP, DFCAT, UNICEF, USAID, GLM/ACDI, ADS et l'Union Européenne) constitués en un Groupe de travail ad hoc. Les PCD peuvent constituer de véritables instruments de développement local s'ils sont réellement élaborés dans la concertation.

Parallèlement à toutes ces actions, le Maroc connaîtra la réalisation de grands équipements structurants qui auront un impact indéniable sur le territoire national et les différents secteurs productifs. Tous les acteurs publics ont été mis à contribution (Caisse de Dépôt et de Gestion, OCP, Holding Al Omrane, ONCF, Autoroutes du Maroc, etc.). Il s'agit des projets de Tanger Med, du programme autoroutier, de la ligne TGV Tanger-Casablanca, les villes nouvelles (Tamansourt et Tamesna), l'aménagement de la vallée de Bouregreg, le Plan Azur, le Plan de production des énergies renouvelables, etc.

Ces mégaprojets, bien que bénéfiques pour le renforcement de l'attractivité et la compétitivité du système productif et du territoire national, ne sont prévus dans aucun document référentiel d'aménagement du territoire et ont été conçus en

dehors de toutes concertation avec les acteurs des territoires concernés. Certes, l'intérêt national prime sur l'intérêt local, voire régional, néanmoins, certains projets connaissent quelques difficultés de réalisation en raison de l'absence de concertation et de coordination au moment de leur conception et pendant leur réalisation.

CONCLUSION

S'il est quasi-impossible de dépasser certaines contraintes imposées par la géographie physique et de corriger en peu temps les dysfonctionnements hérités du passé, il est possible de réformer notre mode de gouvernance en procédant à une véritable régionalisation et territorialisation des actions de l'État. 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'État et le citoyen, l'État 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, 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 une cinquantaine d'année. Tous les acteurs du développement s'accordent à dire aujourd'hui qu'une bonne gouvernance territoriale fondée sur la décentralisation, la concertation, la participation et la coordination des acteurs est la clé de voute du développement du Maroc. Néanmoins, la rupture avec l'approche centralisatrice, sectorielle, individualiste et étanche qui a prévalu depuis l'Indépendance du pays s'avère une œuvre de longue haleine, en raison d'un quasi absence, du moins dans l'immédiat, d'une véritable culture de partage et de l'écoute de l'autre chez de nombreux décideurs et acteurs.