

*Entretien avec*

*Mohamed TOZY :*

(Sciences Po, Aix-En-Provence)

# Macro et micro-politique des territoires au Maroc

Propos recueillis par **Bachir ZNAGUI**

*Economia*-HEM

## LE TERRITOIRE COMME CONCEPT

**Une notion largement utilisée, souvent même galvaudée,  
le territoire reste tout de même incontournable.  
Quelle est votre approche de cette notion**



**R :** Le point de départ est qu'il y a plusieurs ou différentes approches du territoire, mais dans tous les cas il s'agit d'une construction, même si on peut parler d'un espace naturel pouvant constituer un territoire ; celui-ci pourrait également être considéré comme la superposition de plusieurs territoires, utilisés chacun à des fins différentes et par rapport à différentes considérations : le géographe a ainsi son territoire, le politique en a un autre, etc. Bien sûr, il y a toujours et d'abord une strate de données géophysiques, mais elle est déterminée par la capacité de configurer ce territoire, le rendre accessible. Elle passe, par exemple, par un niveau de développement technologique. Ainsi, le territoire change selon la disponibilité des moyens de transport ou des types d'activité économique... Telle est la raison pour laquelle la notion de construction est importante pour en appréhender toutes les dimensions du territoire. En outre, le territoire suppose quelque chose qui est liée à la longue histoire ; d'où la nécessité, pour le penser, de l'examiner toujours dans un temps très long, en vue d'identifier les différentes constructions qui se relaient, se succèdent, se superposent. Le temps politique explore ces éléments, et cela indique la façon par laquelle le territoire est appréhendé, occupé, utilisé, gouverné et contrôlé...

**Quel est l'état de cette notion dans le contexte marocain**



**R :** Si on prend le cas marocain, dans la construction de l'identité et de l'État, à travers une définition un peu positiviste combinant un territoire, une population et un régime politique, la dimension du territoire comme espace de déploiement de l'État est quelque chose de récent. Le déploiement de l'État passait par d'autres biais que l'occupation de l'espace, il se fondait surtout sur le contrôle des hommes.

La construction de l'État à la fin du Protectorat, le dossier de l'intégrité territoriale et du Sahara au Maroc ont posé différemment la question du territoire, mais cela est très récent par rapport à la longue histoire. L'État marocain se définissait bien entendu sur un espace dont les limites étaient géographiquement et relativement définies dès le XVI<sup>e</sup> siècle. Ces limites n'ont pas beaucoup bougé depuis les Saadiens, non pas à cause d'eux mais plutôt des contraintes extérieures, comme l'imposition d'une frontière avec le Nord et l'Europe, et à l'Est avec un pays musulman et les Ottomans. Dans l'existence de l'État marocain, à part ce rapport à l'altérité, le territoire n'était pas important ; ce qui comptait, c'était le contrôle des hommes. Le contrôle de l'espace était moins important que le gouvernement des individus et communautés. Gouverner un territoire, c'est-à-dire l'occuper, le rentabiliser, le connaître, l'exploiter était quelque chose qui existait, mais à un niveau secondaire ; en revanche, la connaissance des hommes, des généalogies, des familles et des groupes humains était centrale dans la façon avec laquelle l'autorité se déployait. L'État marocain a développé des ingénieries des compétences moins liées aux territoires. Les Français ont découvert à leur arrivée cette réalité. Ils s'étonnaient que pour aller de Fès ou Rabat à Marrakech, il fallait plusieurs jours. En outre, les routes n'étaient pas sécurisées, et les gués impraticables à cause des pluies et des inondations. Cela ne voulait pas dire que l'État était faible, mais le coût du contrôle du territoire était trop élevé, alors que l'importance du territoire dans le contrôle politique était minime. L'État se suffisait du contrôle des cols, des gués, des entrées des villes, et de la connaissance des populations qui circulaient sur les territoires. Cette philosophie ou conception de l'État privilégiant le contrôle des hommes à celui des espaces renvoie à un aspect intéressant du pouvoir au Maroc, souvent extérieur à la société. Les populations et communautés avaient une grande autonomie pour façonner leurs territoires. Cela continue d'exister à ce jour : ce sont les tribus, les communautés et même les populations de quartiers en villes qui équipaient leurs territoires, fournissaient les services publics, entretenaient les équipements et, là, je renvoie au livre de Abdelahad Sebti sur les passeurs<sup>1</sup> (*zettat*) : c'étaient les communautés qui traçaient les pistes et assuraient la sécurité, le territoire étant une question tellement mineure dans l'expression du pouvoir politique central.

1. Sebti, A. (2009). *Entre « Zettat » (passeur) et bandit de grands chemins : la sécurité sur les routes du Maroc pré-protectoral*. Rabat : Éditions Toubkal.



**MOHAMED TOZY** est professeur de science politique à Science Po Aix, chercheur reconnu à l'international sur les questions religieuses et sur les études anthropologiques en Méditerranée. Il est président de l'association TARGA et prolonge à cet effet une longue tradition de sociologie rurale. Son dernier livre coécrit avec Béatrice Hibou s'intitule *Tisser le temps politique au Maroc. Imaginaire de l'État à l'âge néolibéral* (Karthala, 2020).

Que s'est-il passé pour que le territoire soit imposé  
comme élément politique au Maroc



**R** : Le pouvoir politique au Maroc avait une autre expression organisationnelle, non pas que l'État n'était pas structuré ou qu'il était faible, mais on parlait moins de frontières évoquant plutôt les confins, sauf à l'Est et au Nord où il existait une esquisse de frontières... Après la bataille d'Isli, et sous la pression de la France, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la question commençait à s'imposer différemment. On peut citer à ce propos les négociations entre le gouverneur d'Oujda, désigné par le sultan, pour négocier les frontières avec le commandant militaire français de l'Oranais. Les Français étaient gourmands ; ils possédaient la force militaire ainsi que des cartes, la cartographie étant un atout que le pouvoir marocain maîtrisait très peu. Dans les archives des correspondances du sultan, on apprend que le gouverneur d'Oujda, se trouvant devant une situation exceptionnelle, était perturbé, et ne savait quoi faire dans ses négociations. Il avait demandé au sultan comment conduire sa négociation. Une lettre du Sultan révèle que ce dernier coopra deux adouls de Tétouan pour accompagner le gouverneur dans sa mission. Il leur demanda à tous d'être vigilants et de s'enquérir auprès des populations de ces contrées pour assurer le tracé et trancher sur ces questions de territoire. À cette époque, les titres de propriété n'étaient pas fondés sur un cadastre bien entretenu, mais sur les témoignages des personnes et des communautés concernées. Le pouvoir manquait d'outils nécessaires pouvant lui servir à définir clairement ses frontières ; il se référait, pour ce faire, aux populations.

## QUI CONTRÔLER, HOMMES OU TERRITOIRES ?

**Si la question de contrôle des territoires était jusqu'alors mineure, comment s'opérait le contrôle des hommes pour exprimer le pouvoir politique**



**R :** Cela se faisait par les réseaux de relations, les échanges d'informations, le suivi des situations locales et d'autres moyens. Tous les territoires n'étaient pas dans la même situation ; par exemple, là où les pressions étrangères s'exerçaient beaucoup, le pouvoir se trouvait plus attentif aux besoins des populations. Tel est le cas des correspondances avec les structures locales de Tétouan par exemple, où le pouvoir allait jusqu'à annoncer le financement de quelques élites locales pour les aider à surmonter les effets de l'invasion espagnole de la ville en 1862. Les correspondances avec d'autres localités n'allaient pas à des détails de ce genre et se limitaient à confirmer des gouvernements locaux, ou adouber quelques notables locaux... Le contrôle politique s'opérait différemment selon les Régions et leurs particularités et, bien sûr, il y avait une distinction entre ce qui est stratégique, conjoncturel ou fortuit. Aussi, la question du territoire comme paramètre de contrôle n'a réellement commencé au Maroc qu'après la fin du Protectorat. Même durant le Protectorat, le Maroc était divisé entre partie utile et partie inutile des espaces selon les intérêts des forces occupantes. Les Français, en cette période du XX<sup>e</sup> siècle, n'ont fait d'abord que réinventer une combinaison entre contrôle des territoires et contrôle des hommes. Il n'y avait, par exemple, pas de collectivités territoriales au Maroc, mais les Français ont adopté le Cercle comme une sorte de collectivité politique, lieu où on déployait un mode de surveillance, de contrôle et d'interconnaissance avec des notables. Ce sont ces derniers qui contrôlaient les populations occupant les territoires. Certes, la maîtrise sécuritaire d'un territoire existait en tant que préoccupation, mais pas comme objectif en soi. C'était plutôt une préoccupation technique. En somme, le territoire, en tant qu'espace politique s'insérant dans une dimension nationale, avec les tâches de le contrôler, de l'équiper et de le sécuriser n'a commencé qu'après l'Indépendance.

La discussion au niveau du mouvement nationaliste avait d'abord une logique moderniste jacobine, plaidant pour un État centralisé contrôlant des communes territorialisées. Avec cette idée va émerger aussi toute une réflexion sur la réforme communale et, bien avant le début de cette réforme, la proposition de Mehdi Ben Barka d'abolir la dénomination de Caïd et d'introduire un système de préfets. La création des communautés territorialisées, bien définies, émergera aussi en concomitance avec la question de l'intégrité territoriale, des frontières, de la restitution ou la récupération des territoires amputés, l'adoption d'une monnaie nationale, donc un peu comme un État-nation qui fonde son territoire en tant qu'espace de déploiement exclusif...

**Avec la fin du Protectorat, le pouvoir et l'État ont-ils réellement amorcé un changement de paradigme**



**R :** Oui, cela s'est traduit par la mise en place d'un nouveau paradigme construit par le Mouvement national et surtout par Hassan II, lequel avait sur ce point la même culture que les nationalistes. Mais, le changement va être très vite confronté à la logique politique du contrôle de la population et sera posé avec acuité par la question des élections. Le Maroc était une société segmentarisée et tribale, en rapide mutation, mais le type de solidarité dominant était largement encore mécanique : « Je vote avec mes frères. » Les partis n'arrivaient pas ainsi à faire voter les gens, même si l'UNFP et l'Istiqlal ont fourni un grand effort et réussi une grande révolution par rapport à cela ; l'ossature de base n'était pas organique et restait mécanique. Il y a ainsi une logique territoriale qui va s'imposer avec le découpage et les élections communaux de 1960. Mais, la question du contrôle politique demeurait importante, et cela continue à ce jour. Même si la solidarité mécanique s'est réduite et que nous sommes plutôt en un ordre organique, où les loyautés d'intérêts l'emportent sur les loyautés d'origine, on constate que dans certaines parties du Maroc, notamment les parties agropastorales où les populations bougent, le vote mécanique demeure !

## POUR UNE DÉFINITION DU TERRITOIRE AU MAROC

**Quel type de tension la mobilité des populations  
provoque-t-elle pour une approche territorialisée**



**R :** Oui, il ne faut pas oublier que le mouvement des populations affecte beaucoup la notion du territoire ; une partie importante de la population marocaine au XIX<sup>e</sup> siècle était transhumante ou nomade, et donc pas entièrement fixée dans un territoire ! Même à ce jour, cela continue à influencer relativement la vie des populations dans certaines Régions dont le Sud, le Moyen Atlas, le pré-Rif et l'Oriental... Sur ces zones, la version du contrôle politique des populations était et continue d'être importante. Elle permet une sorte de proximité que les autres modes d'organisation n'assurent pas, ou qu'ils ne font que très partiellement.

**Comment alors définir le territoire au Maroc  
aujourd'hui**



**R :** Au Maroc, les douars, c'est-à-dire les villages, sont la cellule de base pour définir un territoire, un douar étant un ensemble d'habitats groupés autour d'un équipement commun. Même si ces douars étaient fondés sur des segments ethniques au départ, ils le sont désormais moins, avec une mixité des populations. Mais, aujourd'hui, on note deux phénomènes que nous avons rencontrés il y a quatre ans lorsqu'on était, en tant qu'association Targa, en train d'établir, avec le ministère de l'Intérieur, la liste des douars, qui n'existait pas jusqu'alors ! Pour la dresser, on a fait une grande enquête de terrain, un travail permettant désormais de géolocaliser les douars existants en grande majorité. On a eu cependant des problèmes avec deux à trois mille douars, parce que nos outils d'identification et ceux du ministère de l'Intérieur ne permettaient pas de les intégrer à des sites stables ! Des douars avec des habitats dispersés sont très fréquents, ce qui rend ardue l'identification du noyau constituant le douar. Au niveau méthodologique,



et pour les besoins de l'enquête, on a élaboré une trame de services établissant un référentiel. Par exemple, lorsqu'on a un ensemble de trente ménages rapprochés en termes d'habitations, se pose la question de les approvisionner en eau potable, en école ou en soins de santé... Mais, lorsqu'on se trouve face à un groupe de vingt ménages seulement qualifiés de douar par les populations et l'administration, que devons-nous faire ? La réponse fréquente de l'administration est de faire un polygone des habitations et mettre le service nécessaire au centre, à leur égale distance, ce qui incommode tout le monde et ne permet pas le fonctionnement et l'usage du service par les habitants ! Pour résoudre un tel dilemme, il était nécessaire de négocier l'emplacement du centre d'un douar avec les populations ; mais c'est un travail politique que les enquêteurs n'avaient ni la compétence ni les moyens ou le temps de faire, ni la connaissance de la situation réelle du terrain et ses projections et évolutions dans le futur. Un autre problème que nous avons rencontré dans cette enquête est la présence de douars physiquement installés avec 40 ou 50 ménages, mais composés de segments ethniques différents. Là encore, le paradoxe est que le bureau de vote aux élections ne se trouve pas au douar, mais que chaque segment vote hors de celui-ci au bureau d'une autre localité « avec ses frères » !

Pour définir finalement les territoires, il est ainsi important de comprendre qu'un territoire n'est jamais *in vitro* ; il faut d'abord prendre en compte cette longue histoire du pays, et considérer les territoires comme la combinaison entre l'activité des hommes avec tous les moyens qui la permettent et une logique spatiale qui peut être pensée à un niveau politique pouvant aller avec ou à l'encontre de cette dynamique des êtres humains. On parlera d'ailleurs d'écologie, de développement durable. Il s'agit de l'association entre deux niveaux de pensée : d'abord, celui du rôle de l'État, avec ses nouvelles responsabilités, qui lui sont imposées d'après les choix et projets politiques ; ensuite, celui de l'état de la nature, c'est-à-dire des ressources existantes, leur pérennisation, leur utilisation et les logiques humaines, lesquelles passent par la connaissance et le savoir technique, mais aussi par une phase de délibération, d'où la nécessité de négocier et de comprendre l'importance des arbitrages entre intérêts parfois contradictoires. Pour illustrer cette situation, on peut citer l'arbitrage entre le propriétaire d'une exploitation minière et les populations alentour, qui font de l'élevage ou de l'agriculture, comme on l'a vu à Khouribga et à Imider... Qui peut décider comment et dans quelle perspective ? Telle est la question du territoire aujourd'hui.



## TENTATION JACOBINE ET TERRITOIRES

**Les préoccupations que vous mentionnez sont-elles  
présentes dans la gestion et l'approche des  
décideurs marocains aujourd'hui**



**R :** Le fait que beaucoup de problèmes se posent, comme l'inefficience des politiques publiques, le faible retour sur investissement, etc., permet en effet de se poser des questions. Il est désormais impossible d'admettre le territoire comme quelque chose d'homogène et d'unique, d'y penser en une seule entité au lieu d'y voir une pluralité, et de considérer que toute démultiplication, déclinaison en fonction de particularités d'un territoire dans le cadre d'une politique publique est une menace à l'unité de la Nation. La logique jacobine à laquelle adhérerait tout le Mouvement national post-Indépendance est révolue tout comme celle qui pensait que toute négociation avec les populations d'un territoire sur une politique publique augmentait excessivement le coût de la mise en œuvre de cette politique publique.

Académiquement, de plus en plus, les courants les plus importants sont opposés à ce nivellement. Ils estiment, pour des raisons de diffusion de la culture démocratique et pour des raisons techniques, qu'on ne peut pas penser les territoires de la même façon, même s'ils relèvent du territoire de la même Nation.

Les territoires nécessitent des déclinaisons spécifiques ou différentes selon chaque cas. Prenons celui d'un service public comme l'électricité. Au Maroc, il était d'abord approché dans le cadre d'une certaine aspiration à « l'État-nation », avec un organisme unique qui est l'ONE pour traiter tout le territoire national. Il a fallu la crise de l'énergie lors des années 90 pour introduire des exceptions, notamment par la centrale du Jorf et la production de l'électricité par les industriels et pour eux-mêmes. Cependant, sur le principe, on avait comme vision d'agir indistinctement sur un territoire pour tous et partout, c'est-à-dire penser en norme unique pour tout le Maroc quel que soit le coût de ce service, d'où, par exemple, la définition uniforme de l'épaisseur des fils, des dimensions des poteaux

ou d'autres installations et équipements, tels que les caractéristiques techniques des tensions (moyenne, basse et haute), l'ensemble étant souvent emprunté au modèle français hérité de la fin du Protectorat. Sachant qu'une fois un tel système est adopté selon des normes uniques et pour un territoire imaginaire unique, il devient très difficile de s'en séparer. L'ONE a commencé à déployer ses services à travers la grille des coûts. Ainsi, les villages les plus coûteux étaient laissés de côté pour opérer sur d'autres moins chers tout au long des années 90. Jamais il n'y a eu au sein de l'ONE une réflexion pour d'autres approches de l'électrification, et toute idée de démultiplier les normes était rejetée. L'électrification du rural, alignée sur le reste du territoire – celle des plaines et des montagnes étant pareilles –, on ne pouvait même pas choisir pour le réseau entre le souterrain et l'aérien ! On a évité aussi de décentraliser la production. Certes, on a des barrages dotés de grands équipements installés par l'État, mais on ne peut pas dire par exemple qu'on peut produire aussi sur de petites chutes un peu d'électricité qu'on aurait pu exploiter et utiliser dans des rayons réduits. Cela pouvait se faire pourtant en introduisant d'autres intervenants et faire confiance aux gens, mais l'ONE était juridiquement incapable de penser une électrification décentralisée. Même aujourd'hui, on ne peut pas encore parler de l'électrification sous l'égide communautaire par des locaux, pas seulement hydraulique, mais aussi par l'éolien ou le solaire engagé.

Le cas de l'école est aussi éloquent. L'école publique nationale a échoué, mais cette défaillance comporte beaucoup de paradoxes. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que l'école privée était une initiative vivement supportée par les nationalistes à l'époque du Protectorat ; ses promoteurs parmi eux ont continué à entretenir leurs écoles privées après la fin du Protectorat. Il s'agit là d'un constat personnel, sans aucun jugement de valeur. Cela dit, on a quand même véhiculé tout au long des décennies post-Protectorat la même approche exclusive de la même école pour tous les Marocains, et ce, au niveau de l'ensemble du territoire national. Penser l'école, même avec des nuances sociologiques et topographiques, était impossible. On a continué sur des dizaines d'années à construire des écoles avec du préfabriqué, n'importe où, et on y affectait des instituteurs venus de loin avec tous les problèmes qui en ont résulté.

On le voit bien, l'idée de territorialisation était d'autant plus nécessaire que les communautés devaient prendre en charge ces équipements des services publics parce qu'ils y étaient obligés ! Pensez au *Msid* et à la mosquée, lesquels étaient

des critères d'inscription des populations sur un territoire, et analysez les modes de rétribution des taleb : on s'aperçoit qu'il y a autant de types de contrats qu'on a de territoires. On ne paie pas de la même façon chez les sédentaires ou les éleveurs, chez les céréaliers ou les arboriculteurs. Chaque contrat est adapté aux richesses produites par les populations, et cette idée du territoire est d'ailleurs aussi reflétée par le mode de la zakat au Maroc. La zakat est ainsi calculée selon une combinaison, faite de façon optimale et dans un contexte géographique donné, des ressources disponibles et du fruit de l'effort déployé par les personnes.

**Au Maroc, on pourrait retenir des moments importants relativement aux territoires ; d'abord celui de ce qu'on a dénommé Débat national sur l'Aménagement du Territoire, ensuite la régionalisation puis régionalisation dite avancée. Ce déroulement par rapport aux notions du territoire reflète-t-il une prise de conscience ? Et quel est le lien entre ces notions et les aspirations des citoyens**



**R :** Dans l'histoire récente du Maroc, et précisément sur ces questions d'expertise territoriale, il y a un tropisme français très fort ; parfois dû à l'histoire, mais pas toujours...

**Est-ce un effet Lyautey**



**R :** Pas uniquement Lyautey. Il y avait d'ailleurs deux visages de Lyautey dans l'histoire du Protectorat : l'un saint-simonien, un peu moderniste, avec comme principe de transformer le territoire et le domestiquer, donc l'occuper ; l'autre, de sensibilité plus monarchiste, celle de contrôler les hommes par les hommes, faire un peu du contrôle délégué par les super caïds et les caïds, le bureau des affaires indigènes, etc. Autrement dit, faire de la politique sans le revendiquer.

J'entends par tropisme français plutôt un effet beaucoup plus récent. Le débat national sur l'aménagement du territoire que vous avez cité est survenu

à la fin du cycle qui a délégitimé la planification. Celle-ci posait la question de l'aménagement du territoire par le haut. Le débat national était à la recherche d'une prospective sur les territoires après la fin de la planification. Il participait ainsi de ce tropisme français par rapport à la question des territoires. Cependant, à mon avis, le moment politique étant celui de l'alternance, le lancement de ce chantier du Débat national sur l'Aménagement du Territoire a été particulièrement riche, notamment parce qu'il a convoqué les deux exigences ; d'abord celle d'être informé sur les territoires, et celle concernant la collecte de données et d'informations. Juste avant cela d'ailleurs, il y a eu le travail de Abdelaziz Meziane Belfquih, puis de Habib El Malki au ministère de l'Agriculture. C'est à cette époque qu'a été élaboré, pour la première fois, un Atlas des pays agricoles du Maroc. Le fruit aura été une cartographie très précise, bien élaborée sur les capacités et ressources particulières de chaque pays agricole marocain, entendu dans le sens d'une entité construite autour d'une population et d'une façon d'exploiter les ressources. On avait alors dégagé près de 80 pays agricoles.

On retiendra du débat national sur l'aménagement qu'il a permis également l'institutionnalisation de grands dispositifs d'enquête sur le territoire tels les Schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), ce qui constitue la base pour l'élaboration de toute politique publique territorialisée. La deuxième exigence était d'engager un dialogue sur ce territoire, sa configuration, son étendue, ses utilisations possibles, et c'est là qu'ont émergé de nouveaux concepts comme celui des bassins versants. En effet, si on veut avoir une entrée au territoire par l'eau, le concept de bassin versant est incontournable. Le territoire se définit ainsi par son bassin versant et c'est ressorti avec force comme exigence technique, mais également politique. Le Débat national sur l'Aménagement du Territoire a prouvé qu'un territoire se négocie. C'est une délibération qui permet de gérer des intérêts contradictoires, permet de faire des partis pris et des choix énoncés sur ce qu'on fait ou ne fait pas et pourquoi.

**Pourriez-vous expliciter plus encore la jonction entre territoire, information et négociation**



**R :** Par exemple, pourquoi l'État privilégie le barrage Ben El-Ouidane ? Évoquant la plaine de Tadla, une fois l'enquête sur son bassin versant effectuée, on est en mesure de réfléchir sur les liens entre les gens de Ait Mhammad et Ait Abbass du Moyen Atlas en amont, qui sont dans une zone forestière, et les gens de la plaine de Tadla. Lors du débat national, ces gens ont posé des questions majeures : « *Qu'est-ce que nous gagnons en fournissant de l'eau à Tadla ?* » ; et ce n'est pas le damier fait par l'État qui répond à cette question, car l'eau qui descend de la montagne vers le barrage irrigant la plaine ne se produit que parce que les Ait Abbass et les Ait Mhammad acceptent de sursoir à l'exploitation des trois quarts de la forêt où ils vivent, et ce, afin de lui permettre de se maintenir et de produire l'eau d'irrigation du barrage. En conséquence, on ne peut pas exclure les populations de ces lieux des richesses produites, ne favorisant que les gens de Tadla et les agriculteurs de la province de Beni Mellal. Il faut penser aussi à un système de compensation et de solidarité. Il s'agit notamment d'un château d'eau, et il faut payer un peu pour que cela puisse se dérouler en équité. Cet exemple est ressorti maintes fois à travers le pays dans le dialogue national. J'ai assisté à plusieurs tables rondes auxquelles des gens sérieux ont pris part et où ces besoins d'équité, de compensation et de solidarité avaient été exprimés. Le vrai problème, dans ce débat national, était l'absence du portage politique de ses conclusions. Il manquait toujours ceux qui pouvaient conduire ses conclusions politiquement aux centres de décision, pour en faire une prérogative régaliennne prenant compte du principe de la solidarité interterritoriale au niveau national. Peut-être aussi que les responsables politiques de l'époque, ayant engagé ce processus sous la pression d'une technocratie demandeuse, n'avaient que faire de ces conséquences et obligations. Même après cette période, l'un des grands problèmes du Nouveau modèle de développement aujourd'hui est le fait que l'aménagement du territoire n'a toujours pas de porteur politique.

# LES HIRONDELLES QUI N'ONT PAS FAIT DE PRINTEMPS

**Que préconise le rapport de la CSNMD (Commission spéciale du Nouveau modèle de développement) à ce sujet ?  
Que pensez-vous de ces défaillances et des solutions possibles à l'impasse en matière de développement du pays**



**R :** Le rapport recommande que l'aménagement du territoire soit impérativement posé en amont de toutes les politiques publiques, avec toujours, bien sûr, cette double entrée : s'informer et informer relativement aux questions des territoires, et ensuite négocier et délibérer. Si on effectue une rétrospective relativement à la question du développement au Maroc depuis les années soixante, on relève nombre d'échecs, d'occasions et d'opportunités manquées. Je cite l'exemple de l'IAV (Institut agronomique et vétérinaire). Bien sûr, Paul Pacson et d'autres personnes ont permis à cet Institut de prendre très tôt le parti pris pédagogique de former ses ingénieurs sur les particularismes au moins géophysiques et agronomiques des territoires. Le premier stage de l'élève ingénieur s'appelait un stage Découverte, et consistait à faire explorer une Région donnée selon un itinéraire dans lequel l'élève doit rapporter toutes les données et informations sur les territoires qu'il traverse. Le second stage de la formation consistait à l'immerger pendant une période plus longue dans un territoire donné (40 jours durant dans un douar). Chaque année, l'Institut choisit une destination pour la promotion des élèves qui sont répartis dans les villages. Là encore, l'élève fait l'apprentissage du douar, identifie son terroir, c'est-à-dire l'espace utilisé par les habitants, consulte le cadastre, la situation du foncier, le mode de propriété, le mode de faire-valoir, la métrologie, les poids et mesures en usage dans le douar, l'histoire de celui-ci, les formes d'organisation communautaire... Il s'agissait d'une véritable petite monographie du douar à laquelle s'initie l'élève ingénieur. Après, il passe à d'autres stages approfondissant chaque fois ses connaissances des territoires. À la sortie, on a des ingénieurs pas uniquement techniciens, mais connaisseurs aussi de la diversité des territoires de leur pays. Après, ils choisissent leur option, en tant qu'agronomes, céréaliers, vétérinaires... Cela illustre un

paradoxe : une telle formation était très minoritaire par rapport au reste des disciplines et des milieux professionnels existant au pays. Cette préoccupation n'était pas portée ailleurs par les autres intervenants, et ce, pour des raisons à la fois techniques et politiques. On n'était pas vraiment dans une posture de développement des territoires, mais plutôt dans celle de les contrôler !

La problématique du territoire ne va émerger progressivement, pour devenir une entrée impérieuse au développement, qu'au moment où on a introduit le développement participatif, et où il fallait passer par les populations, souvent à la demande des bailleurs de fonds étrangers et des organisations internationales. À un moment donné, l'État n'était plus aussi puissant pour imposer les choses, et il fallait travailler avec les populations pour compenser le manque de possibilités de moyens de l'État. On parlait alors de participation et partage de coûts, une attitude ne comprenant aucune visée démocratique, juste une logique économique. Et c'est alors que s'est posé un énorme problème : il n'y avait pas de normes pour une telle innovation.

**Vous insistez vraiment sur cette idée de normes, pourquoi ?  
Que permet-elle d'expliquer**



**R :** L'État a pour responsabilité de produire des normes ; mais au Maroc, pendant très longtemps, l'État s'est occupé de produire des normes uniques pour l'ensemble du pays : la norme d'une route, d'un pont, d'un barrage, d'une école, d'un réseau électrique... Les projets publics se devaient de répondre à des normes centralisées. Grâce à celles-ci, on pouvait trouver des marchés d'ampoules électriques conformes pour une école située dans une zone où il n'y a pas d'électricité ! L'État était incapable de démultiplier les normes pour répondre aux besoins diversifiés à travers le pays. Je me rappelle d'une évaluation d'ouvrages qu'on appelle invisibles : il s'agit d'ouvrages de protection des sols et des bassins versants exigeant certaines normes. Ils servent à prévenir les risques d'inondations, par les revêtements de ces versants, leur renforcement, la création de seguias, plantations d'arbres pour retenir les sols et, quand on travaille dans ce domaine, il y a beaucoup de normes, observées par les bureaux d'études et imposées par des lois. Mais, à cette époque du « développement participatif », il n'y avait aucune



réflexion sur ces aspects. Les techniciens finissaient par travailler sans aucune norme de référence, les ouvrages étaient bricolés. Cela est devenu non seulement trop flagrant, mais aussi particulièrement important dans ce que l'État injectait en fonds publics dans les ouvrages locaux ! Beaucoup d'associations dans le Sous, avant que le partenariat public/privé ne soit enclenché, ont enduré la difficulté d'un tel handicap. Je citerai le cas de celles qui se sont aventurées dans la réalisation d'un ouvrage d'art pour les besoins de leur communauté. Le même problème se pose d'ailleurs même pour les communes. Par exemple, pour construire un petit pont afin de sécuriser l'accès de 150 ou 200 élèves à leur établissement et parer aux problèmes d'un lit de rivière, sur une voie complètement dégagée et isolée, il faut légalement avoir un agrément du ministère des Travaux publics. Celui-ci a des normes spécifiques pour les ponts qui sont théoriquement en vigueur partout. L'association peut s'adresser à un bureau d'études, afin d'élaborer un dossier conforme ; mais pour respecter les normes, on peut se trouver en train de payer 500 000 Dhs pour ladite étude portant sur un petit ouvrage coûtant moins de 200 000 Dhs ! À ce jour d'ailleurs, on n'a pas encore territorialisé les normes de ces ouvrages, même pas au niveau régional ! Une telle démarche pourrait pourtant contribuer à la réalisation d'équipements très utiles. Elle pourrait permettre aussi de faire de l'innovation technique pour intégrer les savoirs vernaculaires des gens et les normer, les réinventer pour qu'ils deviennent plus adaptés aux nouveaux besoins des populations. Cela aurait exigé plus d'efforts de la part des administrations, plus de travaux de recherches sur le terrain, plus de rapports directs avec les usagers et citoyens. Un autre exemple est la norme de l'école en préfabriqué qui existe partout. Sa matière première, elle, est plus coûteuse et moins disponible. N'est-il pas plus utile d'inventer la norme pour des écoles en pisée là où la construction en pisée est plus disponible ? En tout cas, cela coûterait moins que certaines écoles en amiante, et offrirait plus de sécurité pour les élèves ! Il est peut-être raisonnable de reconnaître que les pouvoirs publics n'ont jamais dégagé assez de temps, de compétences, ni d'expertise à cette fin. Peut-être qu'ils ne réalisaient pas l'importance de tels efforts. Démultiplier les normes suppose de l'expérimentation et des prises de risques assumées, et ce, pour avoir au final des normes valables au bénéfice de larges populations.

## Que représentent ces freins à l'innovation



**R :** Beaucoup de gâchis malheureusement. J'ai eu affaire à cette situation de nombreuses fois. Je cite le cas de la PMH (Petite et moyenne hydraulique) au niveau du ministère de l'Agriculture chargé de l'irrigation. Deux types de PMH seulement étaient aux normes, la traditionnelle et la moderne. À aucun moment, il n'y a eu des mixtes, et jamais on n'a pensé à la manière d'améliorer la PMH traditionnelle juste en injectant des choses qui auraient innové selon des normes nouvelles. La situation la plus scandaleuse que j'ai vécue fut en 1984 : j'étais en mission d'évaluation en compagnie d'un autre collègue, au périmètre du barrage Rhis. Celui-ci devait irriguer Imzouren dans le Rif. Un nouveau barrage non d'accumulation mais de dérivation devait conduire les crues au moment des inondations vers des canalisations. L'administration hydraulique s'est engagée seule dans ce projet sans consulter personne. Elle a coopté ce projet selon les normes nationales prévoyant le démembrement, le déplacement de population... sans la moindre considération aux faits qu'Imzouren était en voie d'urbanisation et que le foncier était déjà très cher sur le périmètre, avec 15 000 Dhs le mètre carré, et qu'il n'y avait pas d'espace pour faire fonctionner ce projet ! On aurait pu faire autrement, en utilisant ce qui existait déjà pour la dérivation, et en y injectant des ingénieries d'amélioration. Certes, ceci convoque techniquement ce qu'on disait au début sur les territoires, ce qui suppose aussi de s'informer, discuter, négocier, délibérer, pour produire des normes. Les objectifs demeurent nationaux, évidemment, mais la façon de mettre en œuvre ces objectifs et ces politiques publiques doit épouser les données du terrain et des populations. Il y a des endroits où on a besoin d'écoles avec des internats, d'autres avec des moyens de transport... De là, l'idée de régionalisation et de décentralisation des normes et de leur impérative utilité rappelée par le rapport du Nouveau modèle de développement.

# L'HISTOIRE AVANCÉE D'UNE RÉGIONALISATION QUI HÉSITE ENCORE

**Justement, le Maroc possède aujourd'hui des dispositions législatives, des lois et des institutions qui plaident pour un pays décentralisé composé de Régions disposant de larges prérogatives... Que pensez-vous de la nouvelle situation**



**R :** Le Maroc va aujourd'hui vers une logique territoriale, mais il y a des retards. Avec 1500 communes territoriales environ, il n'y a pas de frontières claires entre chacune et ses voisins, ni au niveau cadastral. Bien sûr, on y travaille, c'est en cours, mais ce n'est pas achevé. En arrière-pensée de cette situation, il y a le passé du contrôle des hommes en préférence ; une situation qui a des inconvénients, mais aussi aujourd'hui des avantages. Lors des débats de la commission spéciale à propos du Nouveau modèle de développement on a eu une réflexion intéressante sur ce qu'est le Maroc ; la Constitution marocaine nous le dit explicitement, définissant ses affluents, ses composantes, sa pluralité pas seulement culturelle, des langues et des croyances, mais aussi des territoires. Elle pose cette pluralité en termes de richesse, non de risque comme certains continuent de penser à ce jour. La définition qui a été proposée lors de cette réflexion était que le Maroc est « une communauté de communautés ». Cette approche indisposait les adeptes historiques du Mouvement national. Par contre, quand on explique le parti pris de la monarchie par rapport à cette question, laquelle est différente, même si la séquence Hassan II a été plus proche du Mouvement national, on réalise que la longue histoire du Maroc façonne les points de vue, et finalement les ambivalences sont l'expression de cette incapacité à trancher entre deux imaginaires. Reste toutefois en arrière-fond cette idée accommodante de communauté des communautés. La question du Sahara nous l'impose comme choix pas seulement politique mais existentiel, reconnaissant ainsi une réalité : la marocanité des Marocains du Nord, des montagnes, des plaines, du Sud...

La régionalisation, si elle n'est pas saisie dans ces termes, demeurerait une énigme. Pourtant son histoire est très simple : le Roi désigne une commission, propose dans sa lettre de désignation l'objectif d'une régionalisation avancée, acceptable sous forme d'autonomie. L'enjeu était ainsi posé, il s'agissait d'envisager une autonomie crédible pas seulement au niveau national mais aussi au niveau international. Et cette idée n'était que la continuation de cet imaginaire que je qualifie d'impérial. Hassan II en avait déjà parlé comme une boutade en disant qu'il était prêt à discuter de tout sauf du timbre, du drapeau et de la monnaie. Cela veut dire que pour le monarque, la loyauté était plus importante que l'obéissance, le gouvernement plus que l'administration. Et l'histoire sur cinq siècles, dans les méandres et les péripéties que ce pays a connues, n'a jamais prouvé autre chose que cela !

De même, la Commission étant composite, les membres n'étaient pas tous d'accord avec ses conclusions, sachant que les idées les plus avancées sur cette régionalisation étaient portées par les gens du Cabinet royal. Alors que l'administration de l'Intérieur était plutôt opposée, ainsi que les représentants du Mouvement national ! Cela nous fait penser à cette tension entre deux façons de concevoir ou percevoir la Nation dans notre pays. Elle explique aussi les attermoissements et réticences exprimés autour de ce projet. Maintenant, la feuille de route de la régionalisation est posée, et elle n'est pas simple. La Charte définit des compétences, propres, transférées ou conjointes, et cela pose deux problèmes. Le premier problème est qu'il n'y a pas d'indication précise sur les transferts, avec les moyens à transférer : ni la manière de les transférer, ni le personnel qui va s'occuper de ces transferts. Il y a eu la réunion d'Agadir, débouchant sur une sorte de charte. On a ainsi une idée des réticences des uns et des autres. Le deuxième problème qui s'impose, au-delà de la question des compétences, est l'affranchissement de la commune par rapport à la Région. Cela crée déjà un conflit entre deux niveaux : un premier trop réduit pour pouvoir penser le territoire, la commune ne le pouvant pas, vu que dans l'état actuel il y a entre 300 à 400 communes qui devraient disparaître. Par ailleurs, à un second niveau, il n'y a aucune instance pour pouvoir trancher en cas de conflits de compétences !

En outre, la Région est censée s'occuper de l'économique affirme-t-on, mais celui-ci est trop large pour coller à la Région, au moins telle qu'elle est pour le moment ! Là aussi c'est une question de clarification de la posture, nécessitant

une dissociation entre le wali de Région et l'agent d'autorité. Le premier est le lieu où sont implantés tous les départements de l'État et qui sont les interlocuteurs techniques de la Région. Le wali est ainsi le lieu de mise à disposition des moyens de l'État déconcentré au profit de l'entité décentralisée. Pour ce faire, il faudra dissocier le wali de la Région de sa compétence d'agent d'autorité, au profit de celle d'agent de développement, les deux étant antinomiques. La fiche du poste, ou *Job description* qui n'existe pas pour le wali, est prédéterminée par des considérations d'ordre public qui sont, par définition, incertaines. Si on relève le wali de cette charge et qu'il devient exclusivement le représentant de l'État, et non l'agent d'autorité également nécessaire, pour des tâches importantes de sécurité, son agent sera très utile dans la nouvelle configuration.

## UN ATOUT INSOUÇONNABLE : LE RÉSEAU DES PETITES VILLES AU MAROC

**Le nouveau modèle de développement et le territoire,  
quel constat**



**R** : Dans les débats de la commission spéciale, le groupe territoire que je coordonnais avait, à part les problématiques énergétique et écologique transversales, des enjeux par rapport à la question du territoire ; l'un d'entre eux concernait la régionalisation avec la question de la métropolisation : quelle gouvernance pour les sept métropoles existantes (Casa, Fès, Tanger, Agadir...). L'autre enjeu a posé la problématique des petites villes, avec la qualité des services publics dans le monde rural, à savoir l'activité économique dans le monde rural et le rôle que joue ou peut jouer le réseau des petites villes au Maroc. L'une des chances historiques du Maroc est que ce réseau constitué de villes entre 30 000 et 100 000 habitants est assez dense, avec des logiques géophysiques territoriales intéressantes : les implantations en général sont en piémont ou sur les embouchures de fleuves ; ce sont des villes

traditionnelles, ou des villes ayant une activité économique particulière, avec une identité forte en général, non prise en compte dans ses multiples fonctions pour livrer du service aux citoyens. Ces atouts supposent une autre façon pour l'État de se déployer sur un territoire, notamment par rapport aux cinq services de base : l'école, la santé, la mobilité, l'électricité et l'eau. Comment s'assurer que ces services sont qualitativement livrés aux citoyens ? La commune est une structure trop petite, dotée souvent de services de base sous équipés et de très faible qualité (un dispensaire, une salle d'accouchement...), ce qui fait du saupoudrage et cause une dispersion des moyens de l'État. Un autre aspect relevé par la CSNMD : c'est la tendance désormais à la réurbanisation, les standards dominant aujourd'hui au Maroc étant les standards urbains. Il faut peut-être organiser les politiques de l'État autrement, partant de ces spécificités.

**Dans toute approche territoriale, on ne peut se suffire des formes d'urbanisation, le rural compte aussi ; comment faire vis-à-vis de projets annoncés, tel celui de classes moyennes rurales**



**R** : L'état d'avancement de la réflexion de Targa avec le ministère de l'Intérieur autorise un état des lieux. On a des communes installées qu'on ne peut pas enlever. En bas de ces communes, on a des douars qui sont de vrais lieux de vie et qui évoluent selon une dynamique à surveiller et accompagner (des douars disparaissent, d'autres grandissent...). Ce premier niveau de lieu de vie avait toujours une tradition d'organisation autour d'équipements collectifs. Il y a d'ailleurs des milliers d'associations de douars qui gèrent les adductions à l'eau. On a aussi la gestion des msid, donc une tradition de prise en charge, de délibération et de négociation. Les gens de ces douars sont de plus en plus demandeurs de services de qualité, dont un sixième service de base qui est l'internet et la connexion aux réseaux. Le lieu actuel d'expression politique formellement organisée et institutionnellement reconnue est la commune. Elle est trop grande pour un groupe de douars et trop petite pour engager des politiques de développement ; même l'école communale doit mieux s'organiser aujourd'hui. Nous sommes déjà à l'ère de l'école communautaire pouvant offrir un service de qualité pour le primaire. Ce qui est aussi important, c'est la possibilité de lancer les

écoles du préscolaire dans les douars. Là aussi, on doit reparler des normes car on ne peut pas faire le même préscolaire partout. On peut avoir les mêmes objectifs (résultats) mais on le fera différemment selon les lieux : installer une tente caïdale sur un site pour la maternelle ; sur un autre site, on la tiendra sur une annexe de la mosquée, ou une ancienne salle de classe... Il faut juste redésigner les lieux et former des jeunes filles et des femmes du douar aux métiers qu'elles vont exercer auprès des enfants. L'État, à travers tous les services implantés dans le douar, doit accepter institutionnellement de déléguer leur gestion au douar, par le biais de sa communauté d'associations et autres formes d'organisation, et disposer dans ce contexte des formations et initiations nécessaires pour réussir cette gestion. Il faudra, notamment, former des femmes qui exercent dans ces différents services. On aura alors un collectif composé de toutes sortes d'associations actives du douar, dont les coopératives féminines, et faire émerger des femmes et des jeunes qui représenteraient effectivement et légitimement le douar au sein de la commission du genre et de l'égalité des chances au niveau de la commune.

## LES CERCLES VONT DEVOIR CHANGER DE CAHIER DE CHARGE

**Une telle représentation pourrait-elle répondre  
aux aspirations des populations**



**R :** Pour explorer les formes de représentation des douars, je voudrais rappeler qu'il y avait débat au Maroc post-Protectorat sur cette question, même avant les premières élections communales post-Protectorat de 1960. Parmi les propositions de cette période, il y en avait une qui envisageait des élections indirectes. Les gens de chaque douar élaient un collège de grands électeurs, lesquels devaient voter leurs élus à la commune. La proposition n'a pas été, finalement, retenue, à l'époque. Aujourd'hui, les discussions gardent la version communale en cours, celle qui constitue le premier niveau de décision politique au niveau du territoire. Elle n'aura plus à gérer toute la gamme des services, elle aura seulement l'école primaire avec



parfois le collège, et le centre de consultation avec le médecin communal pouvant résider sur les lieux mêmes. La commune resterait ainsi l'armature politique de base de son territoire, mais c'est le douar ou le groupement de douars selon les différentes situations qui sera le lieu de gestion des services publics et de déploiement des activités économiques. Les communes rurales au Maroc comprennent de 8 000 à 30 000 habitants environ. On devrait avoir pour les plus petites un médecin traitant et, pour les plus grandes, trois médecins, pour être certain qu'en matière de santé chaque membre de la commune puisse avoir une couverture médicale. Ces médecins communaux n'auraient pas forcément à se déplacer ; ils feraient le suivi des malades sur place et il y aurait avec les infirmiers en tournées et d'autres personnels des sentinelles de santé qui veillent au niveau des douars. Pour 1 200 communes environ au Maroc, il y a possibilité de réaliser aisément cette couverture. Si on évolue rapidement, on aurait aussi la télémédecine comme recours et de larges possibilités d'interaction entre les familles avec l'entretien et le suivi de leurs dossiers médicaux et une meilleure organisation des interventions des médecins. L'accès au système de santé passera ainsi par ce médecin communal qui deviendrait le point de passage de tout citoyen vers le système de santé national.

**Est-ce suffisant comme forme d'organisation par rapport aux besoins et dans la logique des services publics de base**



**R :** Au-delà d'une commune, intervient un troisième échelon qui est le Cercle. Actuellement, il existe entre 208 et 224 Cercles. Ce ne sont pas des entités ayant statut de collectivités territoriales ; leurs responsables n'ont pas le commandement que l'agent territorial détient d'une ou plusieurs communes. Ce sont les caïds ou des super caïds qui exercent cela dans le système d'administration territoriale au Maroc. Le chef de Cercle s'occupe actuellement de la gestion politique sur des territoires donnés sans prérogatives de gestion exécutive.

### S'agit-il de ce qu'on appelle parfois un pachalik ?



**R :** Oui, quand on a une ville possédant une municipalité, on a un pachalik ; mais sur le même territoire on trouve un pachalik qui a autorité uniquement pour la municipalité, alors que le caïd du chef-lieu du Cercle a la charge de tout le territoire, surtout du rural ; généralement, les deux agents s'entendent mal. Désormais, l'idée de fusionner les deux charges fait son chemin.

### Quel sera le rôle de ces chefs de Cercles ?



**R :** Les 208 Cercles qui existent devraient devenir des agents de développement, et ces changements sont en cours au niveau du ministère de l'Intérieur. L'idée qu'on a défendue au niveau de Targa, dans les discussions avec le ministère de l'Intérieur, est qu'on a 208 territoires spécifiques, qui coïncident relativement à 80 % avec 180 pays agricoles (avec des spécificités au niveau de leur production, leur terroir, parfois même ethniquement homogène). Il s'agit ainsi de territoires à servir en éducation (lycées) formation professionnelle, culture, apprentissage de langues... On s'étonnera toujours de cette logique qui juge les performances uniquement par la grille des constructions bâties, pas celles des prestations de service fournies ou de la qualité des soins. Alors, on a dit qu'au lieu d'avoir 7 000 centres d'accouchements sans électricité, sans assainissement, sans eau et sans médecins, il faut proposer à l'État, en matière de santé, de faire 208 hôpitaux de proximité avec des salles d'opération, des laboratoires d'analyses publics ou privés, et trois spécialités par Cercle. Et comme on a dans chaque province en général entre trois et cinq Cercles, ladite province couvrira alors un large spectre des spécialités.

En outre, l'État – qui a démantelé 210 des Centres de travaux (CT) et CMD dans les zones MVD, lesquels étaient des bijoux et les lieux authentiques de modernisation de l'agriculture – garde toujours la propriété des sites. Le foncier de ces centres demeure. Il sera ainsi possible de réduire les coûts de la mise en place de lieux de formation professionnelle au niveau des Cercles. Et pour chaque Cercle, on a en général un chef-lieu ayant une population d'au moins 10 000 personnes

environ. On a ainsi proposé d'envisager sur chaque chef-lieu de Cercle, un lycée dont le directeur est également le représentant de l'Éducation nationale au niveau du Cercle avec à sa charge la supervision des collèges et écoles communales de ce territoire. Il peut mener une politique globale et intégrée en matière d'éducation sur tout le territoire du Cercle. Il devra pouvoir agir au niveau des recrutements, superviser les directeurs des différents établissements scolaires, gérer l'internat du lycée, avec un suivi de la mobilité des élèves au sein du Cercle.

En résumé, ces Cercles ayant une situation ambiguë pour le moment peuvent devenir le point de départ d'un autre déploiement de l'État sur le territoire ; les chefs de Cercles, dont certains n'ont même pas de sièges aujourd'hui, vont devoir passer à une autre phase en devenant de véritables agents du développement. On a d'ailleurs dressé aussi un état de leurs compétences et équipements, pour constater combien ils sont démunis de moyens. Ces changements sont à leurs balbutiements au stade actuel. Les chefs de Cercles sont dotés désormais d'une carte très précise du territoire dont ils ont la charge. Tous les équipements y sont géolocalisés, les circuits routiers, les points à risque, il s'agit d'une base de données très précise et très riche en informations à laquelle ils accèdent désormais. Ils ont reçu par ailleurs une formation pour l'utiliser, gérer et mettre à jour. En face de ce chef de Cercle, se trouvera l'interface politique qui est l'intercommunalité par la mise en place de syndicats de communes. Ce sont les communes qui vont décider des budgets, mais cela nécessitera toujours en termes de moyens une contribution de l'État et des communes. Le chef de Cercle gagnera ainsi en moyens et en prérogatives. Dans cet ordre d'idées, on trouvera des solutions à de nombreux problèmes de gestion et de gouvernance au niveau territorial. Par exemple, il faudra décentraliser complètement à la charge des Cercles la maintenance des routes et des décharges publiques...

Le ministère de l'Intérieur est en train de déployer ces changements, mais toujours sous une mentalité centralisatrice. Dernièrement, on leur a fourni à Targa une étude sur les centres chef-lieu des Cercles susceptibles d'accueillir les équipements susmentionnés. Le principe repose sur la disponibilité dans ces centres de services publics de qualité, et d'un cadre de vie acceptable pour des gens qui préfèrent les petites villes aux grandes agglomérations. Il y a aujourd'hui une somme d'informations et de données très intéressantes sur les territoires, réunies, géolocalisées, cartographiées. Ces informations permettent aux responsables d'avoir une idée sur les atouts, les problèmes, les contraintes et les risques de chaque Cercle. Pourtant, les détenteurs de ces informations, les chefs de Cercle, n'ont toujours

aucun droit de décider sur aucun aspect de leur territoire. Ils n'ont que le moyen de convaincre les décideurs de coordonner et de négocier entre eux ! Ce ne sont pas les compétences qui manquent chez les chefs de Cercle, mais surtout l'habitude de prendre des initiatives, asseoir des engagements au nom de l'État pour prouver sa présence et sa contribution aux actions nécessaires et, surtout, la compétence de mener des négociations complexes avec des intervenants aussi compliqués ! Mais, je suis optimiste parce que, pour certains territoires du pays, cette évolution est une urgence et qu'elle répond dans l'ensemble à des besoins inévitables.

**Que pourriez-vous dire pour conclure cet entretien**



**R :** Il n'y a pas de territoire s'il n'y a pas d'informations sur les territoires. Il s'agit d'une nécessité qui a plusieurs natures : sociologique ; économique ; des ressources de leurs dynamiques données à la fois actualisées et authentiques. Les intervenants doivent arbitrer et trancher sur des questions qui représentent des intérêts conflictuels et dans lesquels il faut préserver l'intérêt général du territoire concerné, lequel n'est pas forcément identique à l'intérêt général au niveau national. La connaissance de ces éléments permet au décideur d'arbitrer entre intérêts contradictoires et faire face aux prédateurs toujours et partout présents. Cela permet également et, surtout, d'orienter correctement les politiques publiques. Pour expliquer cela, l'exemple du fonds national de réduction des disparités territoriales du ministère de l'Agriculture est intéressant. Il existe et exerce depuis plus de cinq ans, avec une commission représentant tous les départements du gouvernement et qui est doté de 58 millions de dirhams, montant plutôt raisonnable, destiné à répondre aux besoins des communes concernant les cinq services de base (eau, électricité, mobilité, santé, éducation). Au départ, il n'avait aucune connaissance du territoire pour arbitrer les demandes des élus. On pouvait être devant une situation où une commune demande une route alors qu'elle n'a pas d'accès à l'eau potable ; la demande est présentée juste parce que l'intérêt de quelques élus s'y trouve ! Actuellement, la commission nationale et les commissions régionales de ce fonds sont désormais en possession d'un outil simple d'arbitrage qui leur permet de juger et décider de l'option à prendre concernant l'admissibilité des demandes de crédit des communes. Il s'agit d'une enquête annuelle de terrain qui offre à la commission un classement national des

communes par rapport aux services de base. Il y a désormais un scoring que les projets sont censés améliorer. À titre d'exemple, la Région la moins couverte en eau potable au Maroc est celle de Rabat-Salé-Zemmour, et la plus couverte est celle du Souss ! Et cela impose aux communes de Rabat de rattraper le retard énorme en eau potable pour améliorer son score dans cette enquête annuelle.

D'autres informations de ce type concernent les routes. Lors de l'enquête sur les douars, on a été amené à vérifier ce qui existe de ce qui n'existe pas, et dans quel état ? En effet, au Maroc, l'État ne comptabilise et n'assume la maintenance que des routes classées, les autres types de routes et pistes ne le sont pas, même lorsque c'est l'État qui les a construites. Dans l'enquête, une fois tout cartographié, on a constaté que près de 8 % de ce patrimoine public n'est pas pris en compte. Ensuite, ils ont fait l'inventaire des points noirs du réseau routier au Maroc ; ceux qui ont des déchaussements ou sont traversés par les crues et les inondations, connaissent des affaissements et glissements de terrains... On a découvert ainsi des Régions qui investissaient périodiquement dans des points noirs et, chaque fois, le point disparaît pour ressusciter plus tard. En outre, il y a un autre aspect : Jerada, par exemple, a 100 km de routes impraticables ; les gouverneurs ont eu coutume de répartir les crédits de désenclavement par tronçon à chacune des communes concernées sans se soucier de la part de réalisation de ces projets avec de tels montants sur le terrain. Ce qu'on faisait en réalité, c'étaient des bouts de chemins qui finissent par revenir à leur état antérieur. La connaissance de terrain permet aujourd'hui au moins de clarifier la situation.

La connaissance du territoire permet au Maroc d'évaluer les politiques publiques, non pas sur la base des réalisations à un moment donné, mais sur la base de la qualité et de la durabilité du service qu'il faut livrer à un moment donné. Un autre exemple encore, la grande discussion avec l'ONEE, parce qu'il assure que le Maroc est couvert à 85 % en eau potable. D'abord, ce n'est pas de l'eau potable mais de l'eau courante tout simplement. Puis, on a au Maroc une gamme de formules : il y a la partie bornes, la partie ONEE, la partie ONEE jusqu'au château d'eau, la partie non ONEE (un douar investissant dans un puits)... Toujours avec une idée centrale que l'État ne peut pas assurer la pérennisation de la livraison de ce service à cause de la nature des équipements et de la rareté de l'eau. Cela renvoie à l'importance de disposer d'indicateurs pour évaluer l'effectivité et la durabilité des politiques publiques inscrites dans des territoires précis ■



# **TERRITOIRES ET CRÉATION DE VALEURS**

L'État et la dynamique  
des acteurs au Maroc