

L'inscription nécessaire du territoire au cœur du Nouveau modèle de développement : des orientations stratégiques face aux défis de la cohésion territoriale

par ***Claude COURLET***¹ et ***Abdelhak KAMAL***²

1. Professeur émérite des universités ; Président honoraire de l'Université de Grenoble
2. Professeur Habilité en Économie, Faculté d'Économie et de Gestion, Université Hassan 1^{er}
Chercheur associé, *Economia*-HEM Research Center

Résumé

Le territoire est un réceptacle où s'accumulent les effets de mouvements à long terme, les tendances de fond et les impacts des décisions nationales et/ou supranationales. Les défis sont tels qu'il devient nécessaire de définir les contours d'un modèle d'aménagement à même de contribuer à la révision en cours du Nouveau modèle de développement (NMD). Ces grandes lignes s'inscrivent dans le grand mouvement du "*spatial turn*" (Sassen, 2009) qui fait du territoire le moment clé des transformations économiques et sociales qu'exprime la référence désormais partagée à un « moment territorial ».

Ce « moment » implique désormais en même temps l'État et les Régions dans le cadre d'une nouvelle relation partenariale, plus équilibrée, sous le signe de laquelle a été placée dans la Constitution et dans les lois organiques la réforme de la régionalisation.

Le moment territorial entraîne ainsi un certain nombre d'inflexions dans la manière d'aborder l'aménagement du territoire dont les trois principales suivantes :

- Accompagner l'entrée des territoires dans un Nouveau modèle de développement : le temps de la bascule des années 2020 dans le contexte de crise lié à la Covid-19 et au réchauffement climatique ;
- Dépasser les politiques publiques et sectorielles en silos pour dégager les interdépendances critiques et les opportunités de développement ;
- L'explicitation du nouveau cadre référentiel flexible et adaptatif pour construire des territoires résilients.

Introduction

Le territoire comme cadre et outil des politiques publiques occupe une place de plus en plus importante dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions publiques. En effet, la question territoriale constitue à la fois un objet et un moteur de la transformation des politiques publiques dont la conception passe désormais par le prisme du territoire. Dans ce contexte, l'espace local apparaît à la fois comme un lieu de mise en cohérence des politiques sectorielles permettant de dépasser dans une certaine mesure les effets pervers des excès de la verticalité et comme un lieu où peuvent s'exprimer les relations entre les acteurs locaux et se construire des relations de proximité (Béhar, 2000 ; De Maillard, 2000 ; De Maillard et Roché, 2005).

Il y a lieu d'interroger les interactions qui peuvent exister entre la déclinaison des politiques publiques et les logiques locales supposées mieux prendre en compte les spécificités territoriales et la participation des acteurs territoriaux. Schématiquement, comment les politiques publiques nationales ont-elles évolué entre ces deux polarités ? Quelle conception des territoires transparait à travers les stratégies de décentralisation et de déconcentration, et les politiques publiques sectorielles ? Quel rôle l'État doit-il jouer au nom de la justice et de l'équité territoriale en articulant les fonctions allocatives sous la pression de l'exigence de compétitivité et de l'efficacité économique – ce qui laisse entendre une mise en concurrence entre les collectivités locales –, et les fonctions redistributives en garantissant un accès à l'éducation, à la santé et aux services de base pour l'ensemble de la population ?

La réponse à ces questions constitue des enjeux majeurs pour les politiques publiques d'aménagement du territoire faisant de la cohésion territoriale un objectif central.

Au Maroc, si la régionalisation avancée confère aux Régions des compétences plus étendues et leur permet de participer à l'élaboration des politiques publiques, les structures déconcentrées et décentralisées ne disposent que d'une autonomie relative par rapport au poids des logiques sectorielles des politiques publiques nationales.

La non-référence explicite au développement territorial dans la plupart des stratégies sectorielles non systématiquement coordonnées laisse très peu de marge de manœuvre aux territoires locaux. L'absence d'un cadre unifié de référence d'aménagement du territoire conduit souvent à des chevauchements et des déséquilibres en termes de développement des territoires.

Cette contribution, qui s'inspire de travaux effectués pour le compte de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT, 2017)¹, traite de l'aspect territorial de cette question cruciale qui regarde le lien entre inégalités, justice sociale et politiques publiques.

La première partie dresse un diagnostic des disparités régionales et situe un parcours du Maroc pour la période 1999-2014 en empruntant une grille de lecture construite autour de trois grandes familles d'indicateurs. La deuxième partie pose une série de questions et propositions concernant les défis nouveaux à relever pour les politiques publiques d'aménagement du territoire au Maroc dans cette période de la régionalisation avancée et du Nouveau modèle de développement.

1. Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la ville (2018). *Dynamiques et disparités territoriales : une analyse des dynamiques spatio-temporelle du développement au Maroc : 1999-2014*. Par ailleurs, une étude est en cours, menée par l'OPPAT (Orientations de la politique publique de l'Aménagement du Territoire).

I. Inégalités et justice sociale : un aperçu de la dimension territoriale au Maroc à partir des grandes familles d'indicateurs

Reconnaître l'importance du territoire dans le développement, affronter les inégalités territoriales de manière pertinente suppose d'avoir les outils de mesure adéquats. Dans le contexte marocain, la mesure des dynamiques et disparités territoriales s'est effectuée à l'aide d'indicateurs disponibles, ou facilement mobilisables et calculables, regroupés dans trois grandes familles :

1. Des indicateurs relatifs à la contribution des territoires à la création de richesse et à la croissance nationale. C'est à ce niveau que le PIB et ses diverses déclinaisons interviennent.

2. Des indicateurs relatifs à l'inclusion sociale et à la cohérence territoriale. C'est à ce niveau que les indicateurs composites ou synthétiques de développement humain et de santé sociale interviennent. L'exercice permet de voir que richesse et développement humain ne vont pas de pair et d'identifier des dynamiques de développement humain contrastées entre territoires (région, provinces urbaines/provinces rurales, entre villes...).

3. Des indicateurs sur la viabilité écologique des territoires avec la question délicate de la mesure de l'empreinte écologique au niveau territorial.

Le diagnostic rend compte d'un dynamisme d'ensemble insuffisant se traduisant par des évolutions différenciées au niveau régional et territorial. Dans le cadre de ce texte court, on insistera sur les points suivants :

Le maintien d'inégalités importantes au niveau de la richesse des territoires et de leur contribution à la croissance économique nationale

Les effets combinés des dynamiques économiques et démographiques donnent lieu à une concentration spatiale de la richesse importante qui augmente entre 2004 et 2014 en raison du poids spécifique du Grand Casablanca. Avec le découpage en seize Régions, les deux Régions du Grand Casablanca et de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer avec 20 % de la population représentent un tiers du PIB du pays. Avec le découpage en douze Régions, les deux Régions Casablanca-Settat et Rabat-Salé- Kénitra avec un tiers de la population représentent près de la moitié du PIB marocain.

On peut qualifier ce processus de concentration à l'aide du calcul du coefficient de variation² effectué pour le PIB/tête en 2004 et 2013 pour les 16 Régions. Le coefficient de variation passe de 39 % à 43 %, soit une augmentation de 10 %, ce qui signifie une augmentation des disparités régionales pendant cette période. Un autre calcul a été effectué en excluant le Grand Casablanca : le coefficient de variation reste stable en passant de 29 % à 30 %. Il se dégage de cette analyse que trois Régions métropolitaines autour de Casablanca, de Rabat-Salé et Tanger-Tétouan se détachent nettement du reste du pays par une mise en capacité productive effective de leur potentiel et par une densification et diffusion réelles des activités sur leur territoire. Cette différenciation recoupe en large partie la faiblesse du processus d'industrialisation au Maroc jusqu'à une date récente (Institut royal des études stratégiques, 2014).

2. Le coefficient de variation (CV) est le rapport de l'écart-type à la moyenne.

Les dimensions territoriales de l'intégration et de la cohésion sociale

Des décalages encore importants dans les niveaux de vie et dans le développement humain des Régions marocaines

Les travaux du Haut-Commissariat au Plan (HCP, 2016) mettent en évidence pour la période 2001-2014, une progression du niveau de vie profitant à l'ensemble des ménages, particulièrement aux catégories modestes (10 % des plus dépourvus) et intermédiaires (50 % pour les moins aisés). Un rattrapage léger s'effectue à partir de 2007, ce qui permet de parler d'une croissance « pro-pauvres ». Sur le plan régional, l'évolution du niveau de vie entre 2001 et 2014 a nettement montré l'existence d'un processus modeste de convergence entre les douze Régions du Royaume bien que le rythme de réduction des écarts régionaux n'ait pas été le même pour toutes les Régions. Dans les conditions actuelles de convergence, il faudrait vingt-quatre ans pour que le processus de convergence arrive à réduire de moitié les disparités régionales initiales.

Le travail avec les indicateurs synthétiques est une autre façon d'apprécier globalement cette question d'intégration et de cohésion sociale dans les territoires. Les écarts régionaux en termes de développement humain ne sont pas exclusivement imputables aux richesses produites et les avancées dans ces domaines sont aussi tributaires de la distribution des revenus dans les Régions :

- Les écarts régionaux entre les indices synthétiques de développement humain sont nettement moins élevés que les écarts entre PIB/tête, ce qui laisse entendre qu'il y a une circulation invisible des richesses entre territoires.
- Cependant, les performances en termes d'indicateurs de développement humain – donc intégrant des dimensions non économiques – recourent une grande partie des inégalités économiques aux extrêmes : les Régions qui présentent l'IDH le plus bas (Taza-Al Hoceima-Taounate, Tadla-Azilal, Gharb-Chrada-Beni Hssen, Marrakech-Tensifet-Al Haouz, Souss-Massa-Drâa) sont celles aussi qui ont le PIB/tête le plus bas. On retrouve le même phénomène avec notre

estimation de l'IDH pour les douze Régions : il y a une correspondance entre les classements qui se vérifie aux extrêmes : pour les 5 premières Régions et pour les deux dernières (Marrakech-Safi et Drâa-Tafilalet).

Des écarts importants d'opportunité individuelle entre territoires

Si des progrès incontestables ont été réalisés en matière d'accès aux services de base, notamment dans la perspective du comblement du retard du monde rural par rapport au monde urbain dans des secteurs très sensibles comme l'habitat sommaire (l'accès à l'électricité et à l'eau potable), dans le domaine de l'assainissement (le mode d'évacuation des déchets), mais aussi en matière de connectivité et d'accessibilité. Des gaps interrégionaux majeurs peuvent être observés dans les secteurs qui sont principalement en rapport avec le développement humain et le bien-être des populations que sont l'accès à un emploi décent, à la santé et à l'éducation.

En matière d'accès à l'emploi décent, entre 2004 et 2014, quatre Régions raflent les deux tiers de la croissance de la population active occupée de plus de quinze ans : il s'agit du Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, Tanger-Tétouan, Doukala-Abda. Mais, les différences portent aussi sur d'autres aspects :

- **L'accès à l'emploi rémunéré** qui reste très inégalement réparti entre l'urbain et le rural. Dans le rural, près des trois quarts des femmes (aides familiales) travaillent sans rémunération ; il en va de même pour les jeunes ruraux (moins de 30 ans) qui sont environ 60 % à travailler sans rémunération. Au niveau régional, le phénomène se concentre dans les Régions : Doukala-Abda, Tadla-Azilal, Taza-Al Hoceima-Taounate, Chaouia-Ouardigha.

- **L'accès à l'emploi formel qui reste relativement limité** dans les Régions de Marrakech-Tensift-Al Haouz, de Doukala-Abda et de Tadla-Azilal où il représente entre 30 % et 50 % de l'emploi non agricole contre 63 % pour l'ensemble du Maroc.

- **L'accès à l'emploi pour les jeunes actifs.** Pour un taux de chômage moyen national de 35,8 % en 2013, la part des jeunes chômeurs de 15-24 ans dans le chômage régional varie de 23 % au Sud à

41 % dans la Région de Marrakech-Tensifet-Al Haouz, 45 % dans celle de Tanger-Tétouan à 49 % pour Fès-Boulemane, ou encore 53 % dans la Région de Taza-Al Hoceima-Taounate.

- ***L'accès des femmes à l'emploi décent et formel.*** La participation de la femme à l'activité économique a connu une tendance à la baisse entre 2000 et 2014 aussi bien au niveau national que par milieu rural/urbain. En effet, le taux d'activité féminin est passé de 27,9 % à 25,3 % au niveau national, de 21,3 % à 17,8 % en milieu urbain et de 37,5 % à 36,9 % en milieu rural. Le taux d'activité féminine varie de 1 à 4 entre les Régions Sud et celle du Gharb par exemple.

La probabilité d'une ascension sociale très différente selon les territoires

En matière de santé. Quatre Régions concentrent 61,5 % des médecins en 2013 Grand Casablanca (31 %), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (14 %), Marrakech-Tensifet-Al Haouz (8,5 %) et Tanger-Tétouan (8 %). Pour la médecine publique ces quatre Régions concentrent 58 % des médecins (dont 14,5 % pour le Grand Casablanca). Pour la médecine privée, elles concentrent 65 % des médecins (dont 31 % pour le Grand Casablanca). Pour une moyenne nationale de 6,3 médecins/10 000 hab, le ratio est de 12 pour le Grand Casablanca ou Rabat-Salé contre un ratio de 4,4/10 000 dans la Région Taza-Al Hoceima-Taounate ou 4,7/10 000 dans la Région Tadla-Azilal.

L'accès aux soins reste aussi très inégalitaire dans un pays où le financement de ces derniers dépend encore à 54 % du financement direct des ménages. Des analyses de cas montrent par exemple que les difficultés de paiement touchent plus de la moitié des familles et que ce taux peut atteindre presque 75 % à Figuig (Conseil économique, social et environnemental, 2013). L'enclavement en milieu rural est aussi pénalisant en la matière. Enfin, il faut mentionner l'importance des contraintes socio-culturelles à l'accès aux soins, particulièrement présentes en milieu rural qui sont liées à l'analphabétisme, à certaines pratiques de vie traditionnelles, et au statut de la femme. L'indicateur de l'espérance de vie à la naissance résume assez bien ces inégalités territoriales en matière de santé : par exemple pour 2010, l'écart est de 10 ans entre le Grand Casablanca (79 ans) et Taza Al Hoceima Taounate (69 ans).

En matière d'éducation. L'indicateur immédiatement mobilisé est le taux d'analphabétisme. Pour le Maroc, le taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus a diminué pour atteindre 32 % en 2014 contre 43 % en 2004 et 50 % en 1991. En milieu rural, il passe de 69 % en 1991 à 48 % en 2014. Sur la base d'un taux élevé en 2004 (sauf dans le Grand Casablanca et dans la Région Rabat-Salé-Zemmour-Zaer), ce taux baisse fortement de l'ordre d'un tiers dans les Régions du Sud, de Marrakech-Tensift-Al Haouz, de l'Oriental. En fin de période, les écarts restent encore importants : par exemple, le taux d'analphabétisme de la Région de Taza-Al Hoceima-Taounate est 2,3 fois supérieur à celui du Grand Casablanca. Les indicateurs de l'enseignement font apparaître, là aussi, des écarts significatifs : pour le nombre moyen d'années de scolarisation : 3 ans environ pour la Région de Taza-Al Hoceima-Taounate contre 7 ans environ pour le Grand Casablanca ; de même, pour l'espérance de vie scolaire qui est de l'ordre de 9/10 ans dans les Régions de Taza-Al Hoceima-Taounate ou Doukkala-Abda contre 12/14 ans pour le Grand Casablanca ou la Région Rabat-Salé-Zemmour-Zair (Benaabdelaali *et al.*, 2013).

Le nouveau découpage fait apparaître de manière encore plus évidente l'accumulation de gaps socioéconomiques majeurs en matière de développement et de santé sociale (taux de pauvreté, analphabétisme et éducation, santé, numérique) dans la mesure où ceux-ci se concentrent sur les Régions de Drâa-Tafilalet et de Beni Mellal-Kénifra et aussi (même si c'est dans une moindre mesure) dans la Région Marrakech-Safi.

Les enjeux territoriaux des nouvelles contraintes environnementales

De son côté aussi, le développement durable et les questions d'environnement questionnent le territoire. Passer de 9 millions d'habitants en 1952 à 34 millions d'habitants en 2014 sur un terrain fragile et à la limite du désert constitue un véritable défi historique. Dans ce contexte, des limites sont atteintes quant à la gestion des milieux et des ressources naturelles. Le Maroc est soumis à un impératif écologique dont on commence à mesurer l'importance (ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, 2015). Les ressources naturelles

figurent de plus en plus au premier rang de ses préoccupations au même titre que les exigences économiques et sociales. Deux types d'espaces sont particulièrement concernés par cette problématique : la montagne où la dégradation des milieux se cumule avec les handicaps du délaissement : enclavement, sous-équipement, inconsistance économique et misère sociale ; les oasis dont la durabilité est menacée par l'éclatement démographique et une gestion inadéquate de leurs ressources.

Des défis nouveaux pour les territoires : promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire

L'analyse des dynamiques et disparités territoriales fait apparaître une tension entre forces de déséquilibre (évolution des systèmes productifs et choix résidentiels des ménages poussant à la concentration et à la ségrégation spatiale), et forces de cohésion (système socio-fiscal de redistribution implicite entre territoire, actions en faveur du développement humain et social, effets à long terme de la mutualisation des ressources et des infrastructures, développement de l'économie résidentielle, etc.) que les politiques publiques doivent arbitrer.

Il n'y a pas de doctrine établie de décentralisation, ni de manuel de partage des tâches entre différents niveaux de gouvernement, mais plutôt des choix plus ou moins implicites en fonction du moment et du contexte. Face à cette tension entre plusieurs fonctions, quelle part attribuer à chacune d'entre elles et à quel niveau spatial ? La question revêt une importance particulière à l'heure de la mise en place de la régionalisation avancée.

De la capacité des politiques d'offre de services publics à promouvoir l'égalité des chances et l'équité territoriale

Le constat qui est fait et qui rejoint d'autres analyses permet de mettre l'accent sur les écarts d'opportunités (capacités individuelles) selon les territoires soulignant ainsi les grandes disparités spatiales en matière d'égalité des chances.

Introduire la question de l'égalité des chances signifie que les différentes dimensions de l'inégalité sont reliées comme le montrent d'ailleurs les indices synthétiques relatifs à l'inclusion sociale et/ou au développement humain. À les penser séparément, on risque de sous-estimer la véritable ampleur des inégalités sociales et de fonder l'action publique sur une base de réflexion inadaptée. Par exemple, l'inégalité dans la santé est à la fois une cause et une conséquence de l'inégalité des revenus. Les disparités dans l'éducation sont déterminantes dans les inégalités des revenus et des chances. De plus, quand ces multiples inégalités se structurent dans des configurations sociales particulières comme la Région ou le territoire, les conséquences pour le pays peuvent être graves et déboucher sur une fracture territoriale.

Cependant, la justice territoriale ne consiste pas seulement à créer une « égalité des chances » mais, une fois celle-ci atteinte, elle doit permettre à chaque lieu de définir sa singularité. L'équité signifie alors qu'on se situe dans le cadre d'une différenciation égalitaire. L'égalité est plus que jamais l'objectif, mais elle tient compte du fait que, pour l'atteindre, divers types de différences vont jouer un rôle, à la fois dans les attentes des bénéficiaires et dans les moyens mis en œuvre.

De la nécessité d'un État qui rend capable ses territoires

Le diagnostic effectué renvoie à différentes conceptions de la justice sociale et spatiale.

Une première conception regarde la notion d'égalité des places centrée sur la structure des positions occupées par les individus ou les territoires et qui vise à réduire les inégalités entre ces positions. L'expérience montre qu'il ne s'agit pas forcément d'une politique volontariste de rééquilibrage régional. Les moyens d'action sont un meilleur accès aux droits élémentaires, l'éducation, le logement, la santé, etc., et aux services (au sens large du terme : services publics, commerces de proximité, numérique, etc.) en concentrant avec soin des moyens spécifiques sur les territoires les plus en difficulté afin de leur donner une chance de revitalisation face à des risques de trappes spatiales.

L'importance de la question territoriale interroge la notion de capacité ; avec un État qui rend « capable » au niveau des territoires et des Régions, on débouche sur une seconde approche fondée sur **l'égalité des chances**, laquelle renvoie à la

capacité de chacun à s'inscrire dans la compétition sociale et qui visent alors à réduire les obstacles s'opposant à ce que cette dernière soit équitable.

Le Maroc doit s'atteler à l'un des défis majeurs de ce siècle qui est le changement climatique.

En effet, celui-ci est aujourd'hui une réalité et ses conséquences sont déjà visibles sur notre environnement. À travers ses impacts socio-économiques, le changement climatique menace le processus du développement durable, en engendrant des dégâts (dommages et pertes) lourds et coûteux et des effets néfastes au niveau des secteurs économiques vitaux du pays (agriculture, ressources en eau, pêches, forêts, tourisme, habitat, énergie, etc.). Eu égard à ses dimensions désastreuses et ses impacts socioéconomiques, et compte tenu des efforts engagés par le Maroc pour y faire face à travers l'adaptation et le renforcement de la résilience, il convient de prendre en considération le changement climatique dans les orientations des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire et de décliner ces dernières autour de la thématique du développement durable, qui implique directement la dimension territoriale.

En effet, le développement durable amène de nouvelles proximités. L'écosystème terrestre fournit à la biosphère des services marchands et non marchands. Le développement durable doit assurer le maintien ou l'amélioration de ces services. Mais, le développement durable doit aussi être compris en termes de développement sociétal. La satisfaction durable de ces services est étroitement dépendante de la bonne gestion de l'environnement. Les points de rencontre se situent dans les espaces où interagissent les hommes. Ces espaces sont pluridimensionnels, mais ils ramènent souvent au territoire. De ce point de vue, l'exemple des espaces sensibles (la montagne, la forêt, les oasis, le littoral, etc.) montre comment la dimension de la durabilité s'invite dans la problématique de l'aménagement du territoire et qu'une coordination spécifique et dédiée doit leur être réservée.

II. Un nouveau référentiel de l'aménagement du territoire comme expression du moment territorial

La nouvelle politique d'aménagement du territoire doit couvrir les domaines relevant de l'action de l'État qui doivent être définis impérativement pour permettre aux Régions et aux villes de développer leurs stratégies d'aménagement.

L'élaboration de ces politiques s'inscrit dans le grand mouvement du “*spatial turn*”³ qui fait du territoire le moment clé des transformations économiques et sociales qu'exprime la référence désormais partagée à un « moment territorial ».

Il s'agit d'une évolution qui ne concerne pas seulement le Maroc : c'est une tendance au niveau mondial. Nous sommes dans une situation qui fait du territoire le moment clé de la recomposition des sociétés contemporaines : le rôle des clusters, des écosystèmes et, bien entendu, de la ville et des métropoles. Bagnasco⁴, à partir de l'expérience des districts industriels italiens parle de mise à l'équerre, de remise en ordre de la société par le territoire. Michael Storper⁵ qualifie cette transformation en utilisant l'expression de contextes « *distribués* » opposés aux « *contextes enracinés* ». Ces contextes géographiquement distribués sont autant de nature organisationnelle que géographique. Ils changent le génie des cités, des territoires... Les dynamiques territoriales deviennent ouvertes et « plastiques », de plus en plus détachées des déterminismes anciens. Mais, ils renvoient à des facteurs impossibles à quantifier : propension coopérative ; existence d'un esprit entrepreneurial et d'une capacité à mobiliser des réseaux parfois anciens, parfois plus récents, etc.

3. D'un point de vue théorique, il faut aller chercher une spécialiste de la sociologie de la globalisation, Saskia Sassen. Celle-ci a été la première à montrer dans sa fresque du Moyen Âge à nos jours (Sassen, 2009), l'hypothèse de l'émergence du « territoire » (“*territory*” dans son texte) comme « *nouvelle logique organisationnelle au sein de laquelle d'anciennes capacités sont repositionnées et de nouvelles forgées* ». Le territoire comme mode contemporain de regroupement d'acteurs commence à prendre forme.

4. Bagnasco, A. (2010). Recentrages. Les sociétés locales dans la nouvelle économie. Dans G. Novarina (dir.), *Sociétés urbaines et nouvelle économie*. Paris : L'Harmattan, p. 21-60.

5. Storper, M. (2015). *The rise and Fall of Urban Economies: Lesson from San Francisco and Los Angeles*. Redwood City (CA): Stanford Business Books.

Ce « moment » implique désormais en même temps l'État et les Régions dans le cadre d'une nouvelle relation partenariale, plus équilibrée, sous le signe de laquelle a été placée dans la Constitution et dans les lois organiques la réforme de la régionalisation. Le territoire est un réceptacle où s'accumulent les effets de mouvements à long terme, les tendances de fond et les impacts des décisions nationales et/ou supranationales. Tout passe par le territoire et les changements en cours rendent indispensables une nouvelle approche de l'aménagement du territoire. Celui-ci doit être une nouvelle culture pour la pratique de l'action publique et pour l'initiative sociale.

L'inscription du territoire au cœur du Nouveau modèle de développement (NMD)

Les années 2020 ouvrent le temps de la bascule dans un contexte de succession de crises (crise économique de 2008, crise de la Covid-19, choc climatique). Ce contexte conduit à effectuer un exercice de prospective dans le cadre du rapport sur le Nouveau modèle de développement (NMD)⁶, mais deux remarques s'imposent :

- Au bout d'un moment, la politique des lieux ne suffit plus, telle est la première remarque. En posant la question de la cohésion – c'est-à-dire de ce qui fait tenir ensemble les territoires –, on infléchit la perspective vers **la question des liens entre les territoires** ; d'autant plus qu'on fait le constat que les interdépendances, les relations entre les territoires du Maroc, sont de plus en plus importantes, qu'il s'agisse de liens physiques et matériels (hommes, marchandises, ressources...) ou de liens plus immatériels (informations, données, compétences...), que l'on pense aux liens entre les villes, entre celles-ci et leurs voisinages, ou entre l'urbain et le rural. L'exercice de prospective tient compte du rapport sur le NMD dont l'horizon de temps est 2035, mais doit le dépasser pour l'élargir à une perspective nettement prononcée en faveur d'une approche où la dimension spatiale et territoriale dispute la place prédominante à

6. Commission spéciale sur le modèle de développement (2021, avril). *Le nouveau modèle de développement : libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous.*

la dimension classique portant essentiellement sur le PIB ou le revenu à l'instant T, pour intégrer la logique de lieux, des distances parcourues, des trajectoires, les cheminements familiaux, le poids des mémoires, des projets de vie, etc.

- La deuxième remarque concerne le statut octroyé à l'aménagement du territoire par ce modèle et le sort réservé à la régionalisation avancée. Ce rapport consacre tout d'abord un État fort, un dispositif de pilotage stratégique chapeauté par les plus hautes autorités du pays et le renforcement du rôle des walis. Dans ce cadre, les territoires sont le réceptacle final des politiques conçues au niveau central et doivent devenir le lieu d'ancrage et de partage des politiques publiques. Il s'agit de créer un équilibre créatif entre l'État qui dirige et régule dans la durée, et la dynamique régionale.

Dans cette perspective, de nouvelles orientations doivent être définies concernant les politiques d'aménagement du territoire. Elles sont un appel à un débat permanent avec les instances élues.

Plus fondamentalement, elles doivent mettre un terme à une territorialisation à géométrie variable. Celle-ci est consécutive à un Maroc en tant qu'État-nation à l'âge néolibéral encore influencé par la gouvernance de l'empire chérifien et ayant des difficultés à faire que la régionalisation relève d'une problématique d'autonomie⁷. Ces orientations doivent constituer un nouveau référentiel national de l'aménagement du territoire qui doit inscrire les territoires parmi les jalons du NMD qui considère le territoire en tant qu'espace de conception des politiques publiques avec l'État et lieu de leur mise en œuvre réussie. Cette nouvelle vision consacre le territoire comme source de création de richesses matérielles et immatérielles, d'éclosion de démocratie participative et d'ancrage des principes de durabilité des ressources, et de leur résilience face aux effets du changement climatique.

En même temps, ce contexte qui peut s'interpréter comme le début d'une nouvelle logique de transformation à long terme invite à inscrire rapidement

7. Hibou, B. et Tozy, M. (2020, septembre). *Tisser le temps politique au Maroc, imaginaire de l'État à l'âge néolibéral*. Paris : Éditions Karthala.

une orientation directrice, structurante pour toutes les politiques publiques concourant à l'aménagement du territoire : expliciter les conditions à même d'articuler son développement avec celui des territoires selon une logique de différenciation. Parmi ces conditions, il en est deux, transversales, auxquelles cette ambition d'inscrire les territoires dans un nouveau modèle de développement devrait pouvoir s'adosser :

1°. La première condition consiste à penser au futur, à adopter une posture prospective. Les interactions entre développement et territoires sont dynamiques, complexes et contradictoires. Le développement induit de nouvelles inégalités là même où il est le plus dynamique : certains écarts se comblent, d'autres se creusent. Avec le développement, de nouvelles fragilités, de nouvelles contradictions apparaissent : les questions posées ne sont pas partout les mêmes. Il s'agit d'interactions à décrypter et qu'il faut traduire en termes de logiques d'actions à construire.

2°. La seconde consiste à penser les territoires en système⁸. De plus en plus, les disparités territoriales trouvent leur origine dans les interactions entre territoires : entre les Régions, entre les villes et leurs périphéries, au sein des espaces métropolisés. Pour agir sur ces interactions, sur ces effets systémiques, les interventions sectorielles sont de moins en moins opérantes. S'il faut toujours conduire des politiques de mise à niveau en termes d'équipements et/ou des politiques de désenclavement, chacun comprend aujourd'hui que ce n'est plus suffisant pour garantir mécaniquement développement et réduction des disparités, et différenciation des Régions selon des trajectoires spécifiques. Au-delà de l'exigence de convergence des politiques sectorielles, maintes fois réitérée, ce sont les interactions entre leurs effets qu'il va falloir penser.

8. Le premier territoire à penser comme un système est le territoire national.

De nouvelles orientations pour trois niveaux d'intervention

Au-delà, cette ambition d'inscription des territoires dans un nouveau modèle de développement se décline selon trois perspectives : la réduction des grands écarts au niveau national, la différenciation entre Régions et la territorialisation au niveau local.

Éviter les grands décrochages

Le nouveau référentiel d'aménagement du territoire doit être conçu pour réduire les écarts tels qu'ils apparaissent à l'échelle nationale, entre les principales composantes du pays, les villes et les campagnes, le littoral et l'intérieur... Ce sont globalement des orientations pour un développement plus inclusif qu'il faut mettre en place, en mobilisant dans cette perspective l'ensemble des politiques sectorielles ayant un impact territorial.

Il n'y a pas de « Maroc inutile », tous les territoires du Maroc doivent contribuer à la production des richesses nationales, et prendre place dans le développement. Ce bloc vise plus particulièrement :

- Un retournement spatial au niveau de la production de richesse : l'intérieur, le rural, les corridors ;
- Les espaces « biens communs » et « ressources » reconnus d'intérêt national : la forêt, la montagne, les oasis...

Pour un développement plus différencié

Raisonné en termes d'interactions entre développement et territoire conduit à percevoir autrement les dynamiques régionales : elles ne s'inscrivent plus seulement de façon linéaire sur une même trajectoire de développement, selon une hiérarchie de leur rythme de croissance. Ce sont en réalité des trajectoires différenciées qui s'esquissent, les douze Régions définissant plusieurs modèles de développement, plus ou moins inclusifs. Les nouvelles orientations en matière

d'aménagement devront s'adapter à ces trajectoires, les prendre en compte de façon différenciée pour mieux les accompagner, les infléchir ou les amplifier. Derrière cette logique de différenciation ne se joue pas seulement une forme de « régionalisation » de l'aménagement du territoire mais aussi une capacité, ce faisant, à mieux intégrer les dynamiques régionales au sein d'un système national bénéficiant des singularités et des complémentarités de ces modèles régionaux.

Pour un développement plus territorialisé : des lieux aux liens

Au-delà des grands écarts saisis au niveau national, des modèles régionaux différenciés, le cadre de référence de l'aménagement doit aussi traiter des dynamiques plus fines d'interaction entre développement et territoire. Il s'agit d'être au niveau du vécu quotidien des populations. On est en présence de politiques de lieux qu'il s'agit d'équiper et de doter de fonctions et de services, dans une logique de couverture ponctuelle du territoire. En ce domaine, le Maroc a été relativement performant. Mais au bout d'un moment, la politique des lieux ne suffit plus dans le moment présent. Les relations entre territoires sont de plus en plus importantes, qu'il s'agisse des liens physiques et matériels (hommes, marchandises, ressources...) ou de liens immatériels (informations, données, compétences...). On passe des lieux aux liens entre territoire et la politique d'aménagement du territoire doit passer par l'activation de ces derniers.

Tableau 1 : **les trois niveaux d'intervention**

Niveau	National	Régional	Local
Enjeu	Les grands déséquilibres	Les trajectoires régionales	Les relations au sein et entre les territoires : des lieux et des liens
Objectif	Garantir	Différencier	Activer
Logique d'action	Distribuer ; redistribuer (la production de biens communs)	Spécifier/ contribuer	Maîtriser/relier

Conclusion

En 2004, le SNAT (Schéma national d'aménagement du territoire) constatait que le développement du Maroc n'était pas durable « *pas plus en matière écologique qu'en matière économique et sociale* ». Dans ce constat, il interpellait fortement les facteurs territoriaux. Dans le volume de synthèse, il insistait sur la nécessité de ne plus hésiter entre la mise à niveau du rural et le développement des grandes villes : « *L'approche territoriale des problèmes est une nécessité impérative, quel que soit le point de vue auquel on se place.* »⁹ Jusqu'à une date récente, les politiques publiques, pensées de manière isolée pour garantir leur succès, ne se traduisent pas en une matérialisation territoriale. Plus qu'à une simple déclinaison spatiale des stratégies, les orientations en matière d'aménagement du territoire doivent œuvrer à cette matérialisation territoriale en allant à la rencontre des Régions qui, pleines d'ambitions, construisent leur identité ■

9. Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT). Synthèse p. 103.

Bibliographie

- Bagnasco, A. (2010). Recentrages. Les sociétés locales dans la nouvelle économie. Dans G. Novarina (dir.), *Sociétés urbaines et nouvelle économie*. Paris : L'Harmattan, p. 21-60.
- Benaabdelaali, W., Bennaghmouch, Z., Cheddadi, S. et Kamal, A. (2013). Disparités régionales de développement humain au Maroc. *Revue Région et Développement*, n° 37. Paris : L'Harmattan p. 65-93.
- Behar, D. (2000). *Les nouveaux territoires de l'action publique*. Paris : L'Harmattan.
- Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2013). *Les soins de santé de base : vers un accès équitable et généralisé*. Saisine n°4.
- Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) (2017, mai). *Dynamiques et Disparités Territoriales : une analyse des dynamiques spatio-temporelles du développement au Maroc (1999-2014)*.
- De Maillard, J. et Roché, S. (2005). La sécurité entre secteurs et territoires. Dans A. Faure et A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, p. 33-51.
- De Maillard, J. (2000). Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées. *Politiques et management public*, vol 18, n° 3. p. 21-41.
- Haut-Commissariat au Plan (HCP) (2016, octobre). *Inégalités sociales et territoriales à la lumière des résultats de l'Enquête nationale sur la consommation et les dépenses des ménages en 2014*. Note de synthèse.
- Hibou, B. et Tozy, M. (2020). *Tisser le temps politique au Maroc, imaginaire de l'État à l'âge néolibéral*. Paris : Éditions Karthala.
- Institut royal des études stratégiques (IRES) (2014). *Industrialisation et compétitivité globale du Maroc : enjeux et défis*. Séminaire du 12 juin 2014. Rabat.
- Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement (2015). *Troisième rapport sur l'état de l'environnement au Maroc*.
- Commission spéciale sur le modèle de développement (2021, avril). *Le nouveau modèle de développement : libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*.
- Sassen, S. (2009). *Critique de l'État (territoire, autorité et droits de l'époque médiévale à nos jours)*. Paris : Éditions Démopolis, le Monde diplomatique.
- Storper, M. (2015). *The rise and Fall of Urban Economies: Lesson from San Francisco and Los Angeles*. Redwood City (CA): Stanford Business Books.

