

La cohésion socio-spatiale : quels impératifs pour la cohérence des politiques publiques ?

par *Larabi JAIDI*

Économiste, enseignant - chercheur

Résumé

L'ambition de cette communication est d'apporter un éclairage sur le lien entre la cohésion des territoires et la cohésion sociale à partir de l'étude du cas du Maroc. Les politiques publiques ont placé ce lien comme un enjeu central de la recomposition de l'action publique à travers de grandes réformes institutionnelles de l'organisation des territoires. La question abordée dans cet article concerne la dynamique du développement des territoires dans leurs rapports à la réduction des inégalités sociales. Il s'agit d'étudier la différenciation spatiale du Maroc, y lire la transcription géographique des inégalités sociales et apprécier l'impact des principales politiques territoriales sur leur évolution.

Introduction

La compréhension des liens entre la cohésion territoriale et la cohésion sociale est un défi majeur pour les politiques publiques. Le nœud constituant de ce lien est la capacité de l'action publique à réduire les inégalités tant territoriales que sociales. Les territoires sont par nature inégaux et le jeu du marché tend à les rendre plus inégaux encore. Les politiques publiques sont appelées à corriger ces inégalités. Le principe d'égalité des territoires se justifie par le « souci de préserver une application uniforme des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire national ». Réfléchir à la cohésion spatio-sociale suppose de penser le lien entre égalité des personnes et égalité des territoires, entre justice sociale et justice spatiale. Autrement dit, agir pour que les politiques publiques aient comme constante préoccupation de donner aux hommes et aux femmes des conditions équitables d'accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé, à l'habitat, à la culture et à des facilités de mobilité dans leurs espaces de vie.

En réalité, le sujet est plus complexe qu'une simple lecture des dynamiques des inégalités sociales et territoriales. L'objectif du propos est à la fois descriptif et analytique. Descriptif car il s'agit ici de rappeler les indicateurs classiques des inégalités régionales et sociales et de porter un regard sur la combinaison des différentes formes d'expression de ces inégalités socio-spatiales. Analytique car il s'agit de mobiliser les concepts et outils théoriques susceptibles d'en permettre l'intelligence et d'apprécier les enjeux qui entravent l'efficacité de l'action publique.

L'identification des principales politiques publiques territoriales autour desquelles a été conçue et poursuivie l'action publique locale est un moyen de donner un contenu plus concret à l'évolution de la cohésion spatio-sociale. Ces principales politiques publiques territoriales constituent le socle d'un ensemble d'initiatives et mesures dont l'application effective est censée se traduire par la réduction des inégalités sociales et territoriales. L'appréciation de l'efficacité de ces politiques permet d'identifier les ajustements nécessaires aux choix qui président à l'élaboration de l'action publique dans les territoires pour solidifier le lien entre la cohésion sociale et la cohésion territoriale.

I. L'égalité et la justice, deux notions fondatrices de la cohésion socio-spatiale

Dans le fondement de l'analyse du lien entre la cohésion territoriale et la cohésion sociale réside la question des inégalités sociales et spatiales. Sont-elles liées ou déconnectées ? Renvoient-elles à des causalités similaires ou à de simples concomitances ? Comment réduire l'une sans négliger ou amplifier l'autre ? Comment traiter l'une pour éviter la survenance ou la reproduction de l'autre ? Ces questions sont légitimes parce qu'elles renvoient à un phénomène économiquement inefficace, socialement indésirable, politiquement intolérable et moralement répréhensible : celui des inégalités. Mais peut-on donner aux manifestations spatiale ou sociale de ce concept le même contenu ? Oui, tant qu'il signifie une observation des différences de développement dans les domaines économiques, sociaux et culturels. Mais l'inégalité n'est pas qu'une simple disparité, un écart de situation mesurée par des indicateurs appropriés, elle est souvent révélatrice d'une situation de déséquilibre, voire d'injustice. Elle génère des tensions, voire des conflits qui déstabilisent « l'équilibre » souhaité au sein de la société ou entre les territoires d'une nation. C'est pour éviter le point de rupture de cet équilibre que la cohésion sociale et territoriale est recherchée.

La cohésion spatio-sociale est à la confluence de différentes disciplines des sciences sociales. La question de la cohésion sociale traite des inégalités sociales ; elle est par essence sociologique. L'étude des territoires renvoie à la géographie, qui a évolué du physique à l'humain. Le territoire n'est plus considéré comme un donné naturel, physique ; il est désormais perçu comme un construit social et culturel (BM, 2008). L'économie, quant à elle, cherche à mieux comprendre les dynamiques économiques à l'œuvre au sein des territoires au regard des questions récurrentes du développement. Dans sa compréhension des nouveaux enjeux de développement humain durable, elle intègre les préoccupations respectives des acteurs publics et privés dans l'aménagement des territoires.

Observer la dimension spatiale des faits sociaux, c'est relever l'évolution des inégalités sociales et territoriales et s'intéresser à la mise en cohérence de la cohésion

territoriale et de la cohésion sociale par la mobilisation des politiques publiques appropriées. C'est aussi analyser comment les territoires traduisent les résultats des choix politiques et sociaux qui s'incarnent dans des modes d'organisation générateurs d'inégalités, voire d'injustices (Depraz, 2017).

Territoire et société : inégalités sociales versus inégalités territoriales

Le concept d'égalité s'entend surtout pour des personnes. Il signifie le fait pour elles de disposer des mêmes droits, l'accès aux droits conditionnant largement son effectivité. Pour les territoires, espaces terrestres où une population vit, travaille et noue des rapports sociaux, régis par un pouvoir politique et administratif (c'est-à-dire, l'État et les collectivités territoriales), la notion d'égalité est d'application moins évidente. Toute personne est différente et unique, physiquement, intellectuellement, psychologiquement et moralement. Il en va de même de chaque territoire, qui est particulier par sa géographie naturelle, son histoire, sa culture, les personnes qui y habitent, leurs comportements...

Dans les espaces géographiques, de multiples territoires se construisent, hybrides et intégrés, dans une dynamique régie par des rythmes temporels distincts. Si les activités économiques se produisent dans les territoires, ceux-ci ne sont pas déterminés automatiquement par celles-ci, en vertu des conditions territoriales – héritées ou créées – qui peuvent influencer les processus socio-économiques. De nombreux facteurs interviennent dans la construction des territoires, aussi bien endogènes (inertie territoriale, ressources, empreintes culturelles, méthodes de production traditionnelles) qu'exogènes (marchés, flux, capitaux, innovations, impositions). Les territoires sont hétérogènes, différents les uns des autres du fait d'une série d'attributs qui spécifient un contexte (Feru et Chachefoin, 2022).

Ainsi, l'inégalité, selon qu'elle soit approchée sous un angle social ou spatial, est de nature très différente. Les inégalités spatiales ne sont pas assimilables aux inégalités sociales. L'inégalité sociale dépend d'abord du caractère excluant du système socio-économique et politique qui opère dans l'espace géographique. Elle n'a pas nécessairement un corollaire territorial, puisque même si le développement économique peut être hétérogène, il n'a pas à être socialement inégal (Lopez

et Pulido, 2003). Par conséquent, la réduction des inégalités sociales ne passe pas forcément par l'égalité spatiale. On peut difficilement viser l'égalisation des espaces : les conditions naturelles, les préférences collectives des habitant(e)s, la liberté de se déplacer, la spécialisation territoriale, les stratégies différenciées de développement local relèvent de contraintes et de choix sur lesquels il est à la fois très complexe d'agir.

Les inégalités territoriales posent à l'action publique un problème paradoxal : à toutes les échelles géographiques, la croissance est génératrice d'inégalités. Ce point est sous-jacent à la dynamique de la croissance déséquilibrée. La croissance n'apparaît pas partout à la fois. Et cela se traduit par l'apparition d'inégalités sociale et spatiale. La croissance différenciée suivant les territoires, les inégalités de conditions locales de production, la localisation des équipements sociaux (école, santé, transport...) et d'autres facteurs (effets de taille et d'apprentissage) joue aussi un rôle dans le déséquilibre territorial (Pasquier, 2029).

Si inégalités sociales et territoriales sont souvent corrélées, ces inégalités varient aussi selon « l'échelle » retenue : ainsi, des inégalités se réduisent à l'échelle régionale et provinciale mais croissent dans une même commune, par exemple entre centre-ville et périphérie. Appréhender l'échelle territoriale dans laquelle se manifestent les inégalités sociales suppose de prendre en compte non seulement les périmètres institutionnels, mais aussi l'échelle des bassins de vie. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, la liberté de leurs habitants de se déplacer d'un territoire à l'autre pour y résider et y travailler, complexifient aussi l'application concrète de la notion d'égalité territoriale. Le principe d'égalité des collectivités territoriales se justifie par le « *souci de préserver une application uniforme des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire national* »¹ (Eloi, 2013).

Ainsi, l'égalité des territoires a néanmoins un sens : elle s'apparente à la continuité territoriale du service public. Elle pourrait signifier la promotion du développement humain et des capacités de toutes et tous, quelle que soit sa position dans l'espace physique et social. L'égalité des territoires ne signifie donc pas l'égalité entre les territoires. C'est plus justement l'égalité dans les territoires.

1. Eloi, L. (2013). *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*. Paris : Éditions Documentation française, collection Rapports officiels.

Penser le lien entre justice sociale et justice spatiale

L'intuition spontanée fait souvent considérer que l'égalité se confond avec la justice. Une question fondamentale se pose donc : ces inégalités – sociales ou territoriales – constituent-elles des injustices ? Réfléchir à la relation entre égalité des personnes et égalité des territoires ne suppose-t-il pas la nécessité de penser le lien entre justice sociale et justice spatiale ? Est-il possible d'imaginer une organisation de l'espace qui garantirait à tous, d'une façon identique, l'accès à tous les services ? Les réponses données à ces questions divergent selon la théorie à laquelle on se réfère, fût-ce implicitement. La notion de justice spatiale n'est pas entendue ici comme une justice entre les lieux, mais comme la dimension spatiale de la justice entre les hommes.

La notion de justice spatiale telle qu'elle a été élaborée par les travaux sur la justice de John Rawls² définit la justice sociale à partir d'une approche normative – par un double principe d'égalité et d'équité. Si l'on suit John Rawls, la limite de la légitimité du sentiment d'injustice, c'est lorsque celui-ci remet en question le postulat d'égalité de base entre citoyens³ (Rawls, 1997). De son côté, Iris Marion Young⁴ considère qu'il y a des situations d'injustices prioritaires. Ce sont toutes celles qui sont renforcées par la discrimination, un *a priori* qui n'est jamais justifiable moralement (Young, 2011)⁵. Les deux auteurs montrent tous deux que toute société se construit inévitablement sur des différences ou des inégalités, parmi lesquelles certaines sont jugées justes et d'autres injustes ; dans ce dernier cas, il faut les corriger. Par conséquent, l'enjeu est double. D'abord, déterminer la limite entre inégalités justes et injustes, par exemple en délibérant sur la nécessité de l'accès des personnes à telle ou telle ressource. Ensuite, en déterminant les moyens de corriger ces inégalités injustes.

2. Professeur dans les universités de Princeton, Oxford, Cornell et Harvard, John Rawls (1921-2002) est un philosophe américain. Son œuvre est construite autour de la réactualisation du concept de justice sociale, notamment dans son ouvrage de référence, *A Theory of Justice*, publié en 1971.

3. En simplifiant, c'est quand on réclame plus d'avantages pour soi que ceux qui permettraient simplement de corriger une inégalité observée – avantages qui, de ce fait, vous placent dans une situation supérieure à une situation d'égalité moyenne.

4. Iris Marion Young (1949-2006) est une philosophe américaine, féministe, et professeure de sciences politiques à l'Université de Chicago.

5. La politique de la ville a constitué une tentative – inachevée – de réponse à ces discriminations.

Pour John Rawls, il faut sortir du mythe égalitariste pour privilégier celui de l'équité, en donnant plus à celles et ceux qui ont moins. Tout le travail est donc de réfléchir aux conditions d'un accès équitable de tous aux ressources en corrigeant les inégalités par des processus de compensation, de dotation, de péréquation, etc. Le débat public sur l'espace a développé des théories très contestables. Pour certains, c'est le territoire en lui-même, sa nature géographique, sa localisation, etc., qui produit les difficultés des gens qui y vivent, parce qu'il s'agit d'un territoire défavorable, éloigné, sans ressources, etc. Or, comme d'autres chercheurs qui travaillent en géographie sociale l'ont montré, le territoire ne génère pas les inégalités, il n'est que le révélateur de difficultés socialement construites (Bret, 2006).

La notion de « marge » développée par Duprez paraît intéressante parce qu'elle permet de décrire des territoires à l'écart, touchés par des phénomènes de relégation, et donc témoignant *a priori* de situations d'injustice territoriale. La marge n'est pas seulement une situation géographique périphérique, c'est davantage un état de transformation, une dynamique d'évolution par rapport à d'autres territoires, que l'on peut objectiver. Elle est multiscalaire, c'est-à-dire qu'elle touche plusieurs échelles de temps et d'espaces⁶. Elle est une catégorie d'analyse du territoire qui permet de mettre le projecteur sur des interstices dont on parle peu et d'y repérer des dynamiques, parfois inquiétantes de décrochage, parfois intéressantes d'adaptation et d'innovation.

Dire que le territoire enregistre un ensemble de contraintes socialement produites, c'est bien différent que de dire que le territoire produit des contraintes. Les facteurs géographiques prétendument indépassables ne sont plus évoqués ; le débat est replacé dans le champ de l'action publique. Cela invite à reconsidérer les modèles de développement, pour transformer la prétendue contrainte en un levier d'action (Oliveira-Martin et Maghuire, 2015). Cela suppose aussi de trouver des moyens de mieux corriger les inégalités entre les territoires en renforçant les mécanismes de péréquation horizontale entre les communes, entre territoires riches et pauvres.

C'est la raison pour laquelle la théorie du philosophe John Rawls mérite une mention particulière. Bien qu'il ne parle pas d'espace, l'auteur énonce des principes efficaces pour qualifier les configurations géographiques sur le plan de

6. Duprez propose de mobiliser une série de critères (pauvreté, équipements, etc.) pour identifier ces échelles d'espaces et de temps. Ce sont des espaces ruraux éloignés, certaines banlieues et quartiers sensibles, mais aussi des zones en plein cœur de ville ou des friches urbaines.

l'éthique. La justice, dans cette perspective, ne se confond pas avec l'égalitarisme, mais combine l'égalité des personnes et donc l'égalité de leurs droits, avec l'optimisation des inégalités au bénéfice des plus modestes sur le plan des biens matériels et des positions sociales (Bret, 2015).

La justice spatiale consiste alors en plusieurs points. C'est d'abord l'organisation de l'espace institutionnel le plus adéquat pour le respect effectif de l'égalité des droits : le maillage politico-administratif du territoire est ici en cause. Ce maillage peut en outre servir ou desservir la justice selon la répartition qu'il induit des prélèvements fiscaux et de la dépense publique. À cela s'ajoute le problème de l'accès aux services publics (l'enseignement, la santé, par exemple), à l'emploi et à la mobilité. Ensuite, la stricte égalité n'étant pas possible compte tenu du milieu naturel, des contraintes économiques et de la répartition de la population, l'approche rawlsienne de cette difficulté dit qu'il faut porter au niveau le plus élevé possible la part de ceux qui sont le moins bien pourvus. En d'autres termes, la justice spatiale consiste aussi à corriger les injustices spatiales, à mettre en cohérence l'organisation du territoire avec un projet de société plus juste, à agir directement sur les lieux pour agir indirectement sur les hommes.

Enfin, la justice spatiale ne se limite pas à la justice distributive, c'est-à-dire à la répartition des biens, des avantages et des charges de la vie collective. Elle renvoie à des politiques publiques porteuses d'un processus de cohésion spatiale réducteur des disparités entre des territoires et qui favorise dans sa dynamique une cohésion sociale (Algan *et al.*, 2020). Cela conduit à l'idée des politiques publiques territoriales comme outil de justice spatiale en application du principe rawlsien de réparation : remédier aux injustices, c'est-à-dire aux inégalités qui contreviennent au principe du maximin⁷.

L'approche de la question de l'égalité/inégalité des territoires qui mobilise le concept de justice spatiale/justice sociale ouvre un large champ de réflexion sur les types de politiques publiques susceptibles de concourir à l'égalité des territoires et permet d'introduire dans la réflexion, en sus du mécanisme de la péréquation des ressources financières, les questions de l'investissement public en tant que vecteur de dotation équilibré des territoires en équipements, préalable à l'accessibilité des personnes aux droits économiques et sociaux (Talendier et Davezies, 2009).

7. Le maximin est le principe de la maximisation du minimum, un principe utile pour penser la répartition géographique des services publics.

De la cohérence dans la relation entre cohésion sociale et cohésion territoriale

La question de la cohésion territoriale est devenue un thème majeur de l'économie territoriale. Elle ne renvoie pas seulement à des politiques spécifiques, voire des compensations et des péréquations à travers la prise en compte de la diversité des territoires et de leurs atouts. Elle s'affirme progressivement comme le pendant de la participation de tous les citoyens et de leurs territoires au développement d'un pays.

La notion de « cohésion des territoires » est relativement récente dans le langage politique. Ce n'est que dans le milieu des années 1990 qu'elle a émergé dans la littérature, plus précisément dans la littérature consacrée au développement régional dans la Communauté européenne. L'objectif de « cohésion territoriale » a été intégré dans le Traité d'Amsterdam (1997) pour concrétiser le principe énoncé dans le préambule du Traité de Rome – longtemps éludé – invitant les États membres à se soucier de « *renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées* ». Le principe s'est affirmé à partir du début des années 2000 dans un ensemble de documents et initiatives de l'UE⁸.

Progressivement, la notion est devenue plus opérationnelle en se donnant l'objectif de « *parvenir à un développement équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles, qui ont un impact territorial, et la politique régionale* » (CCE, 2008). La préoccupation est aussi d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre Régions.

D'autres définitions peuvent être mobilisées pour qualifier une politique de cohésion territoriale. Parmi celles qui mettent l'accent sur le territoire comme espace d'inclusion des populations, nous pouvons retenir celle de l'Observatoire français des territoires : « *La cohésion territoriale tient pour beaucoup à la capacité à concilier diversité des territoires et réduction des inégalités entre citoyens liées à*

8. Il s'agit notamment du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) adopté en 1999, puis de l'Agenda territorial de l'Union européenne : « Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses » (2007) et du Livre vert sur la cohésion territoriale en 2008.

l'espace. Comment repérer les facteurs essentiels de la cohésion de nos sociétés que sont les disparités sociales et la précarité, l'accessibilité aux services d'intérêt général, la participation des citoyens à la vie publique, ou encore la capacité à coopérer et mutualiser des ressources, aux différentes échelles géographiques où ils s'expriment ? »⁹. Il ressort de toutes les définitions une compréhension partagée de la finalité de la cohésion territoriale : celle de réduire les disparités, d'améliorer l'intégration sociale et d'encourager la coopération entre territoires (CGET, 2018).

Les impératifs du développement durable font de la question de la cohésion sociale un enjeu majeur dans les questions de l'organisation et du développement territorial. Sans s'y confondre, elle devient à la fois l'objectif et le socle de toute politique territoriale. La cohésion territoriale tient pour beaucoup à la capacité à concilier diversité des territoires et réduction des inégalités entre citoyens liées à l'espace. L'insuffisance de cohésion, l'« abandon » ou la dérive de certains territoires, sont source d'inégalités et de handicaps structurels qui font obstacle à un développement harmonieux et durable de l'ensemble du pays. En faisant de la diversité un atout, les politiques publiques de développement territorial peuvent offrir une perspective dynamique pour renforcer la cohésion territoriale (Davezies, 2012, 2021).

En conséquence, l'égalité des territoires peut s'interpréter comme la recherche dans le cadre géographique du territoire national, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux populations de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Elle est le fondement des politiques publiques territoriales. Cette recherche n'est pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population. C'est bien « un principe de justice qui est réaffirmé comme supérieur au seul principe d'efficacité territoriale ou d'optimisation économique de l'espace national ».

9. Source : site internet de l'Observatoire des territoires (www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node).

II. Regards sur les inégalités socio-spatiales au Maroc

Questionner les inégalités socio-spatiales au Maroc, au cours des dernières décennies, c'est se demander si les politiques publiques sociales et territoriales ont assuré leur fonction cohésive et joué leur rôle de réducteur des inégalités dans le sens d'une plus grande cohésion sociale et territoriale. C'est aussi s'interroger sur la manière dont les transformations institutionnelles de l'organisation du territoire ont agi sur les changements sociaux, ont réduit les inégalités de niveaux de vie ou les ont consolidés ou peut-être amplifiés. La question de la cohésion socio-spatiale nécessite d'aborder l'analyse de la dynamique des inégalités à ces deux échelles (social et territoire) par d'autres indicateurs¹⁰ que ceux mobilisés pour apprécier les performances économiques (PIB) afin de prendre en compte la dimension sociale du développement, la qualité de vie de la population.

Dynamiques des inégalités et faible convergence

L'observation des disparités spatiales révèle que le Maroc connaît de fortes inégalités socio-économiques entre ses douze Régions, entre la ville et la campagne et entre villes. En effet, le territoire national est caractérisé par une concentration démographique et économique le long du littoral atlantique et des clivages entre la Région centre et les Régions périphériques d'une part et, d'autre part, entre les Régions fortement urbanisées et les Régions agricoles ou rurales. Ces disparités concernent à la fois la croissance démographique, la dynamique économique et les secteurs sociaux. Leur évolution est déterminée principalement par trois facteurs : l'urbanisation, les migrations et la localisation des activités (Jaidi, 2012).

Ainsi, les disparités régionales en termes de population se sont creusées. La répartition de la population sur l'ensemble du territoire a connu des changements

10. Un indicateur a une capacité à rendre compte de phénomènes complexes, de façon concise et objective. Néanmoins, il présente toujours un modèle de la réalité, non la réalité elle-même ; c'est pourquoi il doit être accompagné d'informations qualitatives et de commentaires.

perceptibles. On compte une moindre proportion de la population dans le milieu rural (36 % en 2021 au lieu de 47 % en 2000), une concentration de plus en plus importante de la population dans les grandes et moyennes villes qui constituent les centres d'activité économique, sociale et culturelle les plus importants. La distribution spatiale de la population et la structure de l'habitat qui en découle contribuent à déterminer la qualité de vie tant pour les citoyens vivant à proximité de zones rurales que pour les personnes résidant en milieu rural et ayant facilement accès aux services.

La contribution des différents secteurs à la formation du PIB régional diffère d'une Région à l'autre (HCP, 2020). Quatre Régions totalisent 48,6 % du PIB national sur la période 2000-2020 ; le Grand Casablanca a réalisé la part moyenne la plus importante du PIB, en y contribuant à hauteur de 18,3 %, suivie par les Régions de Souss-Massa-Daraâ (12,2 %), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (9,6 %) et Marrakech-Tensift-Al Haouz (8,5 %). La répartition de l'activité économique est beaucoup moins équilibrée que celle de la population et de l'habitat. La création de richesses reste très inégale et les disparités se sont même accrues (les activités industrielles restent concentrées sur le littoral d'El Jadida à Kenitra). La concentration spatiale autour de quelques Régions est doublée d'une concentration sectorielle plus accentuée de l'économie. L'analyse révèle une spécialisation sectorielle relative des Régions. Cette spécialisation est liée aux potentialités et aux vocations des Régions ainsi qu'à leurs structures démographiques et leurs passifs économiques et sociaux.

Les inégalités socio-spatiales persistent encore malgré les efforts déployés au cours des cinquante dernières années. La comparaison entre les douze Régions à travers différents indicateurs socio-économiques comme : le taux de pauvreté, l'accès aux services sociaux (santé, éducation...) et aux équipements de base, montre que toutes les Régions ont réussi à réduire leurs déficits sur la période 2004-2014. Cependant, des Régions demeurent plus défavorisées, notamment celles de Marrakech-Safi, l'Oriental, Drâa-Tafilalet et Béni Mellal-Khénifra.

Selon les données des enquêtes du HCP, le coefficient de convergence montre que le niveau de vie des Régions les moins riches tend à croître plus vite que celui des Régions les plus riches. Les Régions comme Fès-Meknès et l'Oriental ont convergé vers les Régions les plus nanties au moment où les Régions de

Drâa-Tafilalt et Béni Mellal-Khénifra sont marquées par un rythme de convergence remarquablement lent (HCP et BM, 2017). Dans ces conditions, le HCP estime qu'avec un rythme annuel tendanciel de convergence de 4 %, il faudrait vingt-quatre ans pour que le processus de convergence arrive à réduire les disparités régionales initiales de moitié. La question des disparités régionales en matière de contribution à la croissance économique n'évacue pas la problématique des inégalités intrarégionales

Les Rapports établis par l'ONDH sur le développement humain au Maroc montrent que, quelle que soit la mesure adoptée (IDH ou IDHN), les Régions les plus développées sont celles du Sud, de Casablanca-Settat et de Rabat-Salé-Kénitra. Elles s'opposent à la strate des Régions les moins développées que sont celles de Darâa-Tafilalet, Marrakech-Safi et Beni Mellal-Khénifra. Le reste des Régions constitue une strate intermédiaire en termes de développement humain. Concernant les leviers du développement, les Régions les moins développées sont les plus déficitaires en éducation, santé et cohésion sociale.

Au niveau territorial, toutes les Régions ont tiré parti de la croissance du développement humain entre 2000 et 2015, dans des taux inversement proportionnels à leur situation initiale mesurée par l'IDH ou l'IDHN¹¹ (ONDH, 2018). Ce qui sous-tend une convergence des niveaux régionaux de développement humain. Toutefois, les Régions les moins développées sont celles qui enregistrent, en moyenne, les coefficients d'inégalité les plus élevés des dimensions du développement humain. Néanmoins, la cartographie du développement humain (ONDH, 2017) montre que le défi reste de taille dans les provinces et les communes les moins développées. À la vitesse enregistrée entre 2000 et 2015, les disparités régionales se réduiraient, de moitié, en quarante et un ans selon l'IDH et en soixante-cinq ans selon l'IDHN.

Entre 2000 à 2015, les disparités régionales dans les dimensions du développement humain ont évolué de façon différenciée. Leur réduction n'est significative que pour trois dimensions. Il s'agit du « Bien-être subjectif », du « Milieu environnant » et de la « Santé ». Quant à la dimension « Cohésion sociale

11. L'élaboration d'une mesure IDHN du développement a été fondée sur un système d'indicateurs élémentaires, tous calculables à partir de l'enquête panel. Le système ainsi construit se compose de 18 indicateurs et est organisé, à l'instar des systèmes en vigueur à l'échelle internationale, selon l'approche par pallier ou par dimension.

et sécurité humaine », mesurée par la perception de la sécurité, le chômage des jeunes et l'écart entre les riches et les pauvres, elle est la seule dimension dont la divergence est prouvée. Entre 2000 et 2015, l'écart, entre les Régions, de l'indice dimensionnel de la cohésion sociale a augmenté de 66,7 %.

Sur un autre registre, le ministère de l'Économie et des Finances a établi un indice synthétique permettant de capter la dynamique de convergence des Régions par rapport aux ODD¹². L'examen des efforts consentis au niveau des douze Régions en matière d'ancrage aux ODD, a mis en relief les capacités différenciées de ces Régions à atteindre les objectifs fixés d'ici à 2030. Un tel constat témoigne de la persistance des disparités territoriales (Ministère des Finances, 2018).

De ce passage en revue d'un ensemble d'indicateurs des inégalités territoriales et sociales, il apparaît que la prise en compte de la variable spatiale dans l'observation et l'analyse des inégalités sociales peut engendrer des confusions. Malgré le fait que la distribution spatiale des indicateurs socio-économiques soit une manière commune de représenter les inégalités, cette lecture peut être réductrice, sinon même expéditive (Gadrey et Catrice, 2005). Un usage inadéquat de ces indicateurs pourrait conduire à une interprétation incorrecte de la relation espace-société. C'est le cas quand les différences de qualité de vie dans les différentes Régions sont conceptualisées comme des déséquilibres territoriaux, ce qui suppose la recherche d'« équilibres territoriaux ». L'influence de l'échelle dans la lecture des inégalités est aussi importante. La réduction des inégalités entre Régions peut dissimuler une des inégalités plus grandes et plus marquées au sein des communes, des villes ou des quartiers.

12. La DEPF (Direction des études et des prévisions financières) a établi un indice synthétique des Objectifs de développement durable (ISODD), intégrant 56 indicateurs relevant de 11 ODD (Objectifs du développement durable). Axé sur la méthode de scoring, l'ISODD (Indice synthétique des Objectifs de développement durable) a permis de capter la dynamique de convergence des Régions marocaines par rapport aux ODD. Il permet d'examiner les progrès accomplis par chacune des Régions et le chemin qui reste à parcourir pour atteindre les cibles fixées d'ici à l'horizon 2030.

La mise à l'épreuve des politiques et de cohésion sociale et territoriale

Les inégalités socio-économiques s'inscrivent dans l'espace régional et dans sa double dimension rurale et urbaine mais encore plus singulièrement dans celui de la ville. Les manifestations spatiales des inégalités se révèlent en portant un regard non seulement sur le monde rural mais aussi sur le noyau des nouveaux centres émergents, sur le périurbain des grandes métropoles régionales, sur les quartiers les plus défavorisés des petites, moyennes et grandes villes.

La ville constitue depuis quelques années l'espace de vie de la majorité des Marocains. Elle est à la fois le centre névralgique de la création de richesses et le cœur de toutes les fragilités sociales. Aujourd'hui, près des deux tiers du PIB national est produit dans des villes, surtout les métropoles régionales et les villes de grande taille. Le développement des villes est à l'origine de problèmes nouveaux. L'étalement urbain est mal contrôlé. Il est à l'origine de consommation d'espace, de congestion urbaine et de nuisances et de coûts supplémentaires pour les services publics et les réseaux (collecte des déchets, assainissement...).

La politique de la ville est un des domaines où la question de la cohésion sociale et territoriale a été mise à l'épreuve. Certes, la politique urbaine a tenté de réduire l'ampleur de ces problèmes au travers d'actions réparatrices (programme villes sans bidonvilles, programme de mise à niveau des villes...), anticipatrices (villes nouvelles) ou de projets structurants de grande envergure (Tanger, Rabat, Casablanca). Mais ces interventions sont le plus souvent conduites sans coordination et selon une approche centralisée (Ministère de l'Intérieur, 2009). Les grands projets urbains sont souvent réalisés par le recours à une dérogation ou une procédure d'exception et au contournement du droit commun. Ils secrètent une exacerbation des tensions entre les élus et les agences et entités intervenantes.

La mutation quantitative du fait urbain s'est malheureusement accompagnée d'effets pervers que les différents acteurs urbains n'ont pas pu circonscrire ou maîtriser (El Malti, 1997). Les métropoles sont exposées pour la plupart à de considérables défis en termes de cohésion sociale, de cadre de vie et de transition écologique. Ce sont en leur sein que se concentrent l'habitat insalubre, les quartiers

aux plus fortes difficultés sociales. Deux erreurs doivent être évitées : l'une serait de penser que les métropoles ne sont que des terres favorisées, gagnantes sur tous les tableaux, n'attirant que richesses et avantages de toute nature ; l'autre erreur serait de polariser uniquement sur elles la quasi-totalité des politiques publiques, des crédits d'investissements nationaux et de l'attention des ministères, voire des Régions. La richesse territoriale du Maroc réside en grande partie dans le réseau des villes petites et moyennes, constitué par l'histoire. Il est indispensable de soutenir ce maillage, car il joue un rôle majeur pour la cohésion territoriale et le maintien d'une répartition équilibrée des ressources et des activités. Son affaiblissement appauvrirait le territoire national.

L'autre politique spatiale de cohésion sociale concerne les territoires ruraux. Ils constituent un atout exceptionnel dans une perspective de diversification de la production et des échanges de services et de biens. Au lieu de penser ces territoires comme des « périphéries », sans doute est-il nécessaire de les replacer au cœur des politiques publiques territoriales. Le manque de dynamisme démographique de plusieurs d'entre eux, la fragilité de leur environnement face au changement climatique, leur éloignement des centres de décision les exposent à des défis multiples. Mais, d'un autre côté, leurs ressources latentes, leur niveau de développement attractif au regard de leur environnement régional proche sont des atouts appréciables pour leur développement. Les politiques publiques doivent faire valoir leurs potentialités et aider à les exploiter. Ils doivent être considérés pour ce qu'ils sont, saisis dans leurs personnalités singulières.

Dans l'optique d'améliorer le cadre de vie des populations rurales et des zones de montagnes, l'État a mis en œuvre plusieurs programmes visant à réduire les carences dont souffrent les habitants de ces zones en matière d'électrification, d'accès à l'eau potable et de désenclavement du monde rural. Un appui a été apporté aux territoires oasiens et aux zones de montagne à travers la mobilisation de moyens financiers importants dans le cadre du Fonds pour le développement rural et des zones de montagne. La politique publique en matière de développement rural a cherché à promouvoir une approche territoriale concertée et contractuelle en intégrant les différentes politiques « rurales » existantes (Initiative nationale de développement humain, Santé, Agriculture, Éducation, Aides monétaires à la scolarisation, Routes, eau potable et Électrification). Sa contribution à la cohésion socio-spatiale s'exprime dans les programmes de mise à niveau sociale

des communes les plus en retard, d'appui à une dynamique économique durable des structures de production et l'intégration des zones rurales, oasiennes et montagneuses dans l'espace national au moyen de projets structurants.

En dépit des multiples efforts que l'État a déployés dans le cadre de politiques conçues en faveur des zones rurales, ces dernières demeurent encore marquées par la précarité et la pauvreté. Une pauvreté accentuée par le déficit en matière d'infrastructures et de services sociaux de base indispensables au développement humain (CESE, 2017). Un effort reste à conduire en matière d'investissements publics, que ce soit en matière de transports et désenclavement, de gestion de la ressource en eau, d'énergie, de maîtrise foncière, d'appareil éducatif et sanitaire.

Les collectivités rurales n'ont pas vocation à se spécialiser dans une économie agricole. La mise en valeur de certaines Régions à travers une politique de tourisme durable – à forte valeur ajoutée – reste à parfaire. Une nouvelle ambition entrepreneuriale plus large peut leur être donnée dans le cadre de la nouvelle économie rurale de services. Les potentiels de la transition digitale (procédés numériques...), de l'économie circulaire, des activités de la santé et du bien-être trouvent dans les territoires ruraux des terrains propices de développement.

Un modèle territorial défavorable à la cohésion

Au Maroc, le lien entre la cohésion territoriale et la cohésion sociale fait l'objet d'une attention particulière dans l'élaboration des orientations des politiques publiques dans leurs dimensions sociale et territoriale. Elle consiste à faire de la diversité un atout qui contribue au développement harmonieux de tous les territoires et à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Ce lien renvoie aux relations entre les finalités des politiques sociales (inclusion sociale, égalité sociale) et des politiques de développement territorial (aménagement du territoire, politiques urbaine et rurale...). Il signifie la mise en cohérence des politiques d'aménagement du territoire, d'organisation institutionnelle du territoire et des politiques d'inclusion sociale (pauvreté, emploi, logement...) et d'accès aux services sociaux (offres de soins et d'éducation-formation) et aux infrastructures (eau, électricité, assainissement, transport, nouvelles technologies).

Le défi dans la mise en œuvre des politiques sociales et territoriales consiste à jeter des ponts entre efficacité économique, développement humain et équilibre environnemental, en plaçant la cohésion socio-spatiale au cœur de l'élaboration des politiques. Relever ce défi imposait une coordination des politiques sociales et territoriales et renvoyait à l'idée de transversalité et de territorialité. Les politiques publiques, notamment dans les secteurs sociaux (emploi, formation, santé...), sont confrontées aux difficultés de répondre à l'évolution des besoins. Centralisées, elles sont longues à mobiliser. Organisées de manière sectorielle, elles sont souvent incapables de traiter des nouvelles formes de marginalité sociale qui n'entrent plus dans les catégories standard de l'intervention publique. Bureaucratisées, elles sont peu capables de percevoir avec acuité la montée de nouveaux problèmes et de mettre en place des réponses innovantes.

Centralisme du gouvernement et intervention sectorielle ont durablement constitué le mode privilégié de définition de l'intérêt général et de la conduite du développement économique au Maroc. La taille de l'espace national, sa faible densité, la dispersion relativement grande des zones de peuplement et des activités, l'héritage historique ont toujours imposé des politiques publiques centralisées. Il est un fait que l'organisation politique et administrative du Maroc repose et reposera encore sur un État centralisé qui conserve une réelle emprise, et dispose des leviers d'action pour la mise en œuvre des politiques territoriales. Cette nécessité de produire l'unité et d'assurer la continuité donne à l'État un rôle actif sur le territoire. Mais la diversification et la complexification des domaines d'action publique soulignent les limites de l'approche centralisée des politiques publiques, alors que la réalité sociale apparaît sans cesse plus diverse et difficile à saisir sans une connaissance fine de ses ressorts locaux (Rapport NMD, 2021).

Avec le développement d'un espace économique profondément ouvert sur l'économie mondiale, on devrait assister à l'émergence d'un nouveau paradigme de l'organisation de l'espace, où l'efficacité résulte davantage de l'attractivité du cadre de vie, de la cohésion sociale et du développement durable. Aussi faudrait-il mieux identifier les rôles dévolus à l'État en matière d'aménagement du territoire : l'État stratège, lieu de formation de la volonté collective, le garant de l'intérêt général ; l'État régulateur qui a désormais vocation à définir les grandes orientations stratégiques du territoire national ; l'État aménageur en charge de grands projets structurants.

À cet égard, la nécessité de décentraliser, de déconcentrer, de libérer les initiatives sur le plan économique et faire participer les citoyens dans les choix (action publique) est désormais reconnue par toutes les parties prenantes de la conception et de l'élaboration des politiques publiques. On y a pourvu jusqu'à présent par des demi-mesures qui ne consacrent ni le redéploiement profond des services de l'État ni la continuation de collectivités territoriales qui seraient comptables à l'égard de leurs électeurs. Les attentes qu'une telle perspective suscite sont étroitement liées aux conditions de possibilité que laisse entrevoir la maturation de l'environnement institutionnel et les pratiques administratives au niveau central et territoriale. Or, la question du développement économique local est une question non encore pleinement appropriée par les acteurs locaux.

Le Maroc a besoin d'organiser son territoire pour en assurer la cohésion. Les inégalités territoriales obligent à construire en permanence de nouvelles approches du développement territorial au sein desquelles les ressources « construites » (savoir, compétences, organisations) prennent une importance relative accrue par rapport aux ressources « données » (terre, main-d'œuvre, capital). Cette réalité révèle que le territoire n'est plus seulement un espace géographique neutre, réductible à des questions de coûts et de distance. Ses fractionnements ne sont point des réceptacles passifs dont l'organisation spécifique est peu susceptible de sécréter ou d'inhiber du développement. Il est plutôt un lieu où des entreprises, des collectivités et des individus inscrivent leurs actions. Il est devenu acteur à travers le produit de leur interaction.

III. Les grands enjeux des politiques publiques dans la mise en œuvre de l'articulation cohésion sociale et cohésion territoriale

La réflexion sur une politique de cohésion socio-temporelle ne peut s'affranchir d'une analyse institutionnelle des politiques territoriales. Mais elle ne peut non plus s'y restreindre. Pour répondre à cet enjeu, il faudrait remédier aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de quelques politiques publiques territoriales emblématiques. Notre réflexion s'est concentrée sur certaines des politiques qui souffrent particulièrement de complexité, d'éclatement, et d'enchevêtrement : la planification territoriale, la décentralisation/déconcentration, le financement des territoires. Cette approche thématique nourrit une approche transversale, centrée sur les enjeux d'élaboration de la norme et de maîtrise des politiques publiques. L'une innerve constamment l'autre : le cadre et les conditions nécessaires à la conduite efficace d'une politique publique donnée sont définis par l'analyse de ces problématiques transverses.

L'enjeu de la planification et de l'aménagement du territoire

Des dysfonctionnements institutionnels importants ont fait que le Schéma national de l'Aménagement du Territoire (SNAT) est resté un document d'inspiration pour les acteurs réels de la planification territoriale. Une loi sur l'Aménagement du Territoire devait définir les dispositions réglementaires s'appliquant aux instruments et outils de mise en œuvre. Elle n'a jamais été adoptée. Les institutions prévues dans la Charte de l'Aménagement du Territoire n'ont pas vraiment fonctionné¹³. Certaines se sont réunies deux ou trois fois sur les dix-huit années, d'autres n'ont jamais été constituées. L'instabilité institutionnelle

13. Le Conseil supérieur de l'Aménagement du Territoire et du Développement durable (CSAT), la Commission nationale permanente de l'Aménagement (CIPAT), les Commissions régionales d'Aménagement du Territoire.

du Département de l'Aménagement du Territoire (DAT) a pesé lourd sur l'effectivité de la politique dont il avait la charge. En fait, elle n'a jamais cessé d'être partagée entre plusieurs départements. Il était donc tout à fait logique que le rôle de la DAT s'affaiblisse progressivement. La coordination intersectorielle et la coordination des aspects spatiaux des plans, programmes et stratégies sectoriels n'ont pas pu être établies.

Après une éclipse de longue durée, la politique d'aménagement du territoire annonce son retour sur la scène des politiques publiques. Le débat national lancé récemment jettera-t-il les bases d'un renouveau du cadre de référence des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales ? L'expérience marocaine de l'aménagement du territoire, dans ses formes les plus avancées, a derrière elle plus de vingt ans de pratique. Il est important de l'interpeller pour tirer des enseignements susceptibles d'éclairer son avenir tenant compte des nouveaux enjeux et des défis à relever.

Près de vingt ans après l'adoption du SNAT, le territoire national s'est profondément transformé. Il n'en a pourtant pas fini avec ses déséquilibres : les inégalités des contributions des Régions à la richesse nationale se sont élargies, les disparités infrarégionales se sont accentuées. Les territoires en souffrance accumulent exclusions sociales et dégradation du cadre de vie. Le pays a besoin d'organiser son territoire pour assurer sa cohésion et sa compétitivité. La refonte du modèle de développement, le chantier de la régionalisation, les aspirations des Marocains à plus d'équité, auxquels s'ajoutent les impératifs du développement durable, font que l'aménagement du territoire reste un enjeu majeur.

Il est difficile d'envisager la reconduite d'une conception traditionnelle de la politique d'Aménagement du Territoire qui n'est plus en phase avec la réalité. Celle-ci appelle de nouvelles orientations pour fixer les objectifs et le champ d'application d'une politique de cohésion des territoires, définir les responsabilités de l'État, des acteurs publics et des collectivités territoriales et en préciser les moyens juridiques, administratifs et financiers. Ces nouvelles orientations appellent, à leur tour, la recomposition des cadres dans lesquels doit dorénavant s'inscrire l'action publique pour être en mesure d'atteindre ses objectifs de justice et d'efficacité à l'échelle des territoires.

L'aménagement du territoire ne se réduit pas à une prospective de la répartition équilibrée des activités et des hommes dans le territoire. Aussi complexe et importante que soit cette exigence, il est une approche de la réalité sociale qui met en évidence les tensions qu'elle présente, et permet de saisir leur résolution. En premier lieu, la tension entre la compétitivité des territoires générant une concentration des activités et des hommes et une égalisation des conditions de vie et de l'accès aux principaux services publics. En second lieu, la tension de la dualité rural-urbain qui suppose de maîtriser la croissance des villes et de sauver le rural de la désertification. Enfin, la tension entre l'approfondissement de la décentralisation et le renforcement du rôle d'impulsion et de péréquation de l'État.

Jusqu'à présent, l'Aménagement du Territoire est resté l'œuvre des politiques sectorielles de chaque ministère. Certains sont présentés comme de véritables « États dans l'État », des administrations hiérarchisées qui ont chacune leurs délégations provinciales ou régionales. Le renouveau de la pensée sur l'aménagement du territoire se nourrit de l'absence d'un système de planification territoriale cohérent. La multiplication des schémas sectoriels cohabite avec des documents de planification à vocation transversale dont l'articulation n'est aucunement maîtrisée. De nouveaux instruments devraient constituer les dispositifs de planification territoriale. L'État, dans ce schéma, devrait assurer la cohérence des actions sectorielles et corriger les inégalités spatiales, tandis que la Région serait le lieu d'articulation et de synthèse des projets locaux et des besoins nationaux. Une forte attente d'aménagement du territoire demeure. Si la vision ancienne ne correspond plus à la réalité, il faut bâtir les fondements d'une nouvelle doctrine.

L'enjeu de la décentralisation/déconcentration

Le Maroc a adopté une régionalisation avancée dans le cadre d'une profonde réforme de son système administratif faisant émerger de manière plus forte la dimension territoriale des politiques sociales et des politiques de développement. La régionalisation est une mutation profonde du mode d'organisation institutionnelle et administrative du pays. Cette transformation se fait au sein d'un État resté centralisé dans son fonctionnement institutionnel et dont les principes fondamentaux, comme l'égalité des citoyens face à l'action publique,

demeurent incontournables. Les pouvoirs publics réalisent de plus en plus aujourd'hui que l'avancée de régionalisation est déterminante dans la construction de la cohésion spatiotemporelle. Elle exige que les processus de décentralisation et de déconcentration fassent rapidement des bonds qualitatifs, notamment en épousant une démarche plus ambitieuse dans le renforcement des compétences des collectivités territoriales et plus volontariste quant au décloisonnement de l'administration publique.

La régionalisation a pris son envol. Mais elle est encore à basse altitude. La Région, collectivité territoriale, s'est dotée de ses organes élus. Mais elle peine à saisir ses prérogatives, à se doter de ses outils d'intervention et des moyens de sa politique. La régionalisation ressemblerait à un « sac de nœuds » que le pouvoir réglementaire n'a pas encore totalement dénoué. Dans ce chantier de la régionalisation, il est une réforme qui est d'une urgente nécessité, c'est celle de l'administration territoriale de l'État. C'est elle qui permettra la montée en puissance de l'échelon régional. La difficulté à consacrer le niveau régional est manifeste. Sa vocation à devenir l'échelon territorial de référence pour la conduite et la cohérence de nombre de politiques publiques est mise à mal par la lenteur avec laquelle évolue la dévolution des compétences et l'organisation territoriale de l'État. Le principe de subsidiarité doit assurer un cadre général de cohérence afin de garantir la plus grande efficacité des politiques publiques locales. La contractualisation est aussi un instrument s'inscrivant dans cette logique, un cadre qui permettra d'assurer la cohésion et la solidarité de manière plus dynamique et cohérente.

L'expérience de la décentralisation met en lumière le « manque d'initiative économique » de la part des collectivités territoriales (CT) ; mais elle révèle aussi les risques et les gaspillages des ressources quand les pouvoirs publics mettent au point des programmes sans avoir suffisamment évalué la demande ou l'état de préparation des CT. Elle indique aussi qu'initiative, autonomie, pouvoir ne seront possibles qu'avec une véritable décentralisation des ressources et des financements. Le défi de l'action des collectivités territoriales est de passer d'une logique d'aménagement à une logique de développement. La question du développement économique local est une question non encore appropriée pour les acteurs locaux : leur prise de conscience en ce domaine n'a pas encore véritablement émergé.

Le processus de la décentralisation a besoin d'être relancé et consolidé par l'adoption d'un nouveau pacte de confiance entre l'État et les collectivités. Ses fondamentaux figurent dans la loi organique, fondée sur la règle constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales et se dessinent en trois piliers : Premier pilier, la démocratie de proximité. Prenons l'exemple de la politique de la ville : sa réussite dépend des moyens que l'on donnera aux élus locaux pour prendre en main le destin de chacun de ses quartiers. Cela implique plus de reconnaissance et plus d'indépendance pour les élus. Deuxième pilier : des compétences claires. Il ne peut y avoir deux collectivités chargées d'une même mission. Aujourd'hui, l'écueil principal dans la décentralisation, c'est l'absence de clarification des compétences. Il est indispensable aujourd'hui de s'appuyer sur trois cadres organisationnels essentiels pour faire vivre nos territoires : le bloc communal, comprenant les communes et les intercommunalités, en charge des enjeux du quotidien ; les Régions, en chefs de files soutenus par les provinces, pour la valorisation des bassins de vie et de travail ; l'État, qui reste le cadre naturel de la solidarité nationale. Troisième pilier : des moyens garantis. L'État central doit assumer pleinement la logique de péréquation pour donner aux Régions les moins favorisées les mêmes moyens en proportion que les plus favorisées. Ce n'est qu'imparfaitement le cas aujourd'hui.

La réforme de la déconcentration nous paraît d'autant plus incontournable qu'elle doit être prioritairement considérée comme une affaire d'organisation interne à l'État, qui concerne autant l'échelon central que l'échelon territorial. La réorganisation qu'elle appelle préfigure un nouvel équilibre dans le positionnement de l'État sur les territoires et par rapport aux autres acteurs. Autour de cet équilibre se noue un double enjeu d'approfondissement démocratique et d'efficacité gestionnaire.

La réalisation des objectifs assignés à la régionalisation ne peut être atteinte que si la réforme structurelle de la déconcentration administrative et financière est assurée. C'est à cette condition que l'architecture de l'administration de l'État sera modernisée tout en transférant à l'administration territoriale les moyens nécessaires à la mise en place d'une politique publique déconcentrée efficace. C'est à cette condition aussi que le renforcement des compétences des collectivités locales et les mécanismes de la contractualisation avec la Région et entre les collectivités territoriales pourraient soutenir une approche efficiente de la cohésion territoriale et sociale.

L'enjeu du financement

La question du financement du développement local est cruciale et complexe. L'état des lieux de l'ensemble du dispositif financier public révèle une mobilisation substantielle de ressources en direction des territoires (Ministère de l'Aménagement du Territoire, *Rapport Système de Planification Urbaine*, 2020). Il révèle aussi les insuffisances qui entachent le mode de financement des politiques publiques territoriales. Il explique, en partie, les raisons et les difficultés qui ne permettent pas de mettre en œuvre les choix stratégiques qui concourent à la concrétisation de la politique de l'État en matière de cohésion spatio-temporelle et de développement durable des territoires.

La loi organique des collectivités territoriales (CT) a renforcé les ressources transférées par l'État en leur faveur¹⁴. La capacité d'un territoire à mener des projets est largement liée à sa capacité de dégager des financements. Or, l'éparpillement des communes, mais aussi la répartition des hommes et des activités, montrent les limites des bases de la fiscalité locale. Ayant peu de prise actuellement sur les dépenses, la commune n'a qu'une action limitée sur ses recettes. Afin de remédier à cette insuffisance et permettre à la décentralisation de s'épanouir davantage, il faut mobiliser les ressources financières en faisant jouer à la fiscalité locale un rôle plus actif. De l'existence ou non d'une autonomie financière réelle dépendra le succès ou l'échec de la décentralisation et du développement local. Divers types de mesures peuvent permettre d'élargir l'autonomie communale en matière financière, dont les réformes de la fiscalité, axée sur le réaménagement et le renforcement des assises des impôts locaux.

L'objectif de mobilisation optimale des ressources fiscales s'impose aux gestionnaires locaux au-delà de toutes considérations ou contingences locales. De cet objectif dépendra non seulement la traduction dans les faits du principe de l'équité fiscale, mais aussi et surtout le renforcement de la capacité financière et d'entreprise des collectivités territoriales, d'où la nécessité des acteurs locaux (walis, gouverneurs, présidents de communes) d'initier des mesures d'amélioration du

14. Les parts de l'impôt sur les Sociétés (IS) et de l'impôt sur les revenus (IR) affectées aux Régions sont portées progressivement à 5 % et la part des droits sur les contrats d'assurance à 20 %. Les collectivités territoriales bénéficient, également, de crédits transférés du Budget général de l'État. Outre ces transferts, les Régions sont habilitées à procéder à des emprunts et bénéficier d'avances de l'État.

rendement de l'administration fiscale, de lutte contre l'évasion et d'optimisation du rendement de l'impôt et des recouvrements. Pour permettre à la réforme fiscale de donner ses meilleurs effets, il est nécessaire qu'elle soit accompagnée de certaines mesures. Elle implique une bonne assise des impôts locaux pour limiter au maximum les distorsions économiques et sociales. Elle impose des contraintes de transparence et de lisibilité pour les collectivités. Elle rend nécessaires des mécanismes régulateurs de la pression fiscale locale.

Le financement du développement local par les seules ressources de la fiscalité est insuffisant. Mais le financement du développement local n'est pas assujéti à la seule mobilisation des ressources fiscales. Il existe d'autres instruments de financement en œuvre qui ont un impact certain sur la structuration des territoires. Actuellement, il existe près d'une quarantaine de fonds en œuvre (comptes d'affectation spéciale ou comptes de dépenses sur dotations), dont plusieurs participent à *ce développement régional et à l'aménagement des territoires*. *On a des difficultés à mesurer l'impact de leur intervention sur le territoire et d'apprécier le rôle qu'ils ont joué dans la structuration des espaces régionaux*. Certains fonds en œuvre ne prennent pas en compte la composante spatiale.

L'analyse du fonctionnement des fonds existants révèle que ces derniers ne sont pas régulièrement alimentés, et que le législateur a eu recours jusqu'à présent à la création de comptes d'affectation spéciale pour financer des opérations ponctuelles, urgentes et souvent limitées dans le temps. De ce fait, il est difficile en puisant dans ces fonds de financer les opérations de développement régional ou d'aménagement du territoire qui sont par nature multisectorielles et s'inscrivent dans le long terme. De plus, la structure des comptes spéciaux est assez rigide et leur mode de fonctionnement n'est pas assez souple. Aussi, ces instruments ne peuvent jouer le rôle d'un effet de levier pour des projets structurants ou financer des projets intégrés conjointement avec les différents acteurs en présence sur le terrain. Pourtant, il s'avère nécessaire d'adapter ces outils financiers pour qualifier les territoires de Régions. Autrement dit, il s'agit de mobiliser ces instruments pour que les territoires puissent valoriser leurs atouts, et exprimer au maximum leurs potentialités de développement.

Le développement des territoires bénéficie aussi des dépenses de l'administration centrale à travers les budgets affectés aux services extérieurs des ministères et des investissements des entreprises et établissements publics dans les douze Régions du territoire national. Par ailleurs, le processus de régionalisation avancée a consacré le principe de solidarité entre les Régions, et ce, dans l'objectif d'atténuer les inégalités liées à la concentration de la richesse, à l'inégal développement des territoires et aux disparités géographiques et démographiques entre les Régions. À cet effet, un fonds dit « Fonds de solidarité interrégionale » et le « Fonds de mise à niveau sociale » ont été mis en place afin d'assurer l'affectation des ressources en fonction des besoins des Régions les moins bien loties.

Ainsi, les ressources publiques injectées dans les territoires par différents circuits (dépenses de l'État, programmes des entreprises publiques, budget des collectivités, Fonds...) s'enchevêtrent sans pour autant conforter les convergences des politiques publiques. On a des difficultés à rendre lisible et à mesurer l'impact de ces flux financiers sur le développement réel des territoires. Une évaluation de l'impact de l'ensemble du dispositif financier public s'impose pour fixer des règles de jeu objectives et rigoureuses dans les relations financières de l'État avec les collectivités territoriales. Certains principes devraient être clarifiés : la solidarité financière fondée sur des critères d'équité territoriale, le renforcement de l'autonomie fiscale locale, la nécessaire concertation entre l'État et les collectivités territoriales sur la régulation globale des finances publiques.

Conclusion

De nouvelles ambitions doivent être affichées pour le territoire. Le renouveau de la problématique cohésion territoriale/cohésion sociale doit être repensé à l'aune des nouveaux enjeux du développement territorial. Au moins quatre enjeux justifient le renforcement de l'implication des territoires dans l'action publique. Le territoire est au cœur des stratégies visant à renforcer la création des richesses. Le territoire est le lieu où peut se renforcer la cohésion sociale. Le territoire est l'instrument de modernisation des politiques publiques à travers la transversalité qu'il impose à ces politiques et leur décloisonnement. Enfin, le territoire n'est plus le domaine de l'action exclusive de l'État ; il est le lieu d'ancrage des institutions locales qui réclament leurs parts de compétences et de moyens leur permettant d'améliorer l'efficacité économique, tout autant que démocratique, de notre système d'administration publique.

En clair, le territoire est l'instrument de la modernisation des politiques publiques à travers la transversalité qu'il impose à ces politiques et leur décloisonnement. Le territoire est l'enjeu d'une démarche qui doit faire converger la légitimité des politiques publiques, sectorielles et les initiatives locales des acteurs économiques et sociaux ; et favoriser la rencontre entre un processus ascendant global, complexe, nourri de la mobilisation de ses acteurs locaux et un processus descendant qui équilibre et qui intègre au nom de l'équité.

La territorialisation de l'action publique est la dimension la plus immédiatement associée à la rhétorique de la proximité. La territorialisation des politiques publiques se distingue d'une déclinaison territoriale de l'action de l'État qu'elle soit au niveau global ou sectoriel. Il s'agit plutôt de rapprocher la décision publique des lieux d'émergence et de règlement des problèmes sociaux. C'est ce qui constitue, en effet, un élément central de la légitimation, par la proximité, des politiques économiques et sociales localisées. La territorialisation des politiques de développement local exige que les collectivités publiques rompent avec les politiques verticales, sectorielles, cloisonnées en fonction des différents secteurs d'activité, qu'elles évoluent en mettant le besoin du citoyen au centre de leurs politiques publiques. Elle rend la déconcentration d'une urgente nécessité. Elle préfigure un nouvel équilibre dans le positionnement de l'État sur les territoires

et par rapport aux autres acteurs. C'est autour de cet équilibre que se noue un double enjeu d'approfondissement démocratique et d'efficacité gestionnaire.

Assurer les conditions d'un couplage de la cohérence sociale et territoriale relève de l'organisation et de la responsabilisation des acteurs centraux et locaux et des populations. Elle est appelée à jouer un rôle significatif dans les processus de démocratisation à la base ; cette dernière étant, au demeurant, la condition nécessaire, sinon indispensable, d'une consolidation du processus démocratique dans son ensemble.

On a parfois défini de façon imagée le territoire par la combinaison de hardware, software et orgware. Le hardware renvoie aux infrastructures, aux facteurs ; le software aux caractéristiques socioculturelles ; enfin, l'orgware s'analyse comme la capacité d'articuler l'ensemble, d'engager tous les acteurs dans des dynamiques à même de générer apprentissage collectif et solutions nouvelles, c'est-à-dire créer les conditions du développement local.

Cette représentation conduit à repenser le bien-fondé des principes organisateurs de la politique de développement territorial tels qu'ils sont mis en preuve actuellement. Les évolutions fondamentales de l'environnement économique – globalisation, économie du savoir et du numérique, réseau d'échanges – requièrent de nouvelles orientations pour le développement territorial. Tout d'abord, un recentrage des fonctions de l'État sur les équipements d'intérêt national et la gestion des risques économiques, sociaux et environnementaux, potentiellement créateurs de situations non maîtrisables par le local ou résultant d'inégalités de situations inacceptables. Ensuite, la mise en œuvre démocratiquement et aux bons niveaux des politiques intégrées qui permettront *un développement durable des territoires*, fondé sur des initiatives principalement décentralisées. Ces orientations appellent la recomposition des cadres territoriaux dans lesquels doit dorénavant s'inscrire l'action publique pour être en mesure d'atteindre ses objectifs de justice et d'efficacité ■

Bibliographie

- Augia, D. (2017). De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l'État ? Dans Nicolas Kada (dir.), *Droit et gestion des collectivités territoriales. Les territoires de l'État. 2017*. Paris : Éditions du Moniteur. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03194641>
- Algan, Y. *et al.* (2020, janvier). Territoires, bien-être et politiques publiques. *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 55. Paris : Éditions Conseil d'analyse économique.
- Banque mondiale (2008). *Rapport sur le Développement du Monde. Repenser la géographie économique, Vue d'ensemble*. Washington : Banque mondiale.
- Bret, B. (2006). Inégalité sociale et cohésion territoriale, pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien. *Revue Géocarrefour*, vol. 81(3). Lyon : Éditions Géocarrefour, p. 1-24. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1931>
- Bret, B. (2015). *Pour une géographie du Juste, Lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls*. Paris : Presses universitaires de Paris Ouest, coll. Espace et Justice.
- Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) (2009, février). *Livre vert sur la cohésion territoriale (faire de la diversité territoriale un atout)*. .. Rapport établi par Philippe Balny *et al.*, n° 1861. Paris : GCAAER.
- Commission des Communautés européennes (CCE) (2008, octobre, 16). *Livre vert sur la cohésion territoriale : faire de la diversité territoriale un atout*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, aux Régions et au Comité économique et social européen, Bruxelles.
- Commission spéciale sur le Nouveau modèle de développement (NMD) (2020). *Rapport sur le Nouveau modèle de développement*. Rabat.
- Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2013). *Développement du monde rural, défis et perspectives*. Auto-saisine n° 29/2017. Rabat.
- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (2018, juillet). *Rapport sur la cohésion des territoires*. Paris.
- Depraz, S. (2017). *La France des marges. Géographie des espaces « autres »*. Paris : Éditions Armand Colin.
- Davezies, L. (2012). *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale* ; Paris : Éditions Seuil, coll. La République des idées. <https://doi.org/10.4000/lectures.14875>

- Davezies, L. (2021). *L'État a toujours soutenu ses territoires*. Paris : Éditions Seuil, coll. La République des idées.
- Eloi, L. (2013). *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*. Paris : Éditions Documentation française, collection Rapports officiels. www.viepublique.fr
- Ferru, M. et Chachefoin, P. (2022). *Territoires. État des savoirs et des pratiques*. Poitiers : Éditions de l'Actualité Nouvelle-Aquitaine.
- Haut-Commissariat au Plan et Banque mondiale (HCP et BM) (2017, novembre). *Pauvreté et prospérité partagées au Maroc. Transition millénaire. 2001-2014*. Rabat.
- Haut-Commissariat au Plan (HCP) (2022). *Comptes régionaux de l'année*. Rabat.
- Gadrey, J. et Catrice, J. (2005). *De nouveaux indicateurs de richesse*. Paris : Éditions La Découverte, coll.Repères.
- Jaidi, L. (2011). Note soumission de l'étude sur les disparités territoriales. Ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville. Rabat.
- Jaidi, L. (2015). *Solidarité territoriale, mécanismes et outils d'opérationnalisation. Note méthodologique*. Soumission à l'appel d'offre du ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville. .
- Lopez, J-R. et Pulido, N. (2003). Hétérogénéité territoriale, inégalité sociale et développement local : un débat en cours. Sud-Ouest Européen, *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 35. Université de Toulouse, p. 85-94. <https://doi.org/10.4000/soe.619>
- Rawls, J. (1997). *Théorie de la justice*. Paris : Points Essais
- Ministère de l'Économie et des Finances (2018, novembre). *Inégalités régionales sous le prisme des ODD à l'horizon 2030*. Rabat. DEPF.
- Ministère de l'Intérieur (2009, juin). *Manifeste pour la ville*. Rabat.
- Oliveira-Martins, J. et Maghuire, K. (2015, juillet). Vers un nouveau paradigme des stratégies de développement régional dans l'OCDE. *Revue de l'OFCE* n° 143, 145 à 168 ; <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2015-7-page-145.htm>
- ONDH (2017). *Rapport sur le développement humain 2017. Inégalités et développement humain : contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc*.
- Pasquier, R. (2019). *Fractures territoriales : l'État face aux nouvelles dynamiques économiques. Paroles d'expert*. Publié le 29 juillet 2019. <https://www.viepublique.fr>

- Talendier, M. et Davezies, L. (2009). *Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés*. Paris : Plan Urbanisme Construction Architecture.
- Young, I-M. (2011). *Justice and the politics of differences*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, USA.