



## L'Espace Politique

Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique

7 | 2009-1  
L'État en Afrique

---

# Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain

*State Restructuring and Territorial Policies in Contemporary Morocco*

Sabine Planel

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1234>

DOI : 10.4000/espacepolitique.1234

ISBN : 978-2-8218-0331-2

ISSN : 1958-5500

### Éditeur

Université de Reims Champagne-Ardenne

### Référence électronique

Sabine Planel, « Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain », *L'Espace Politique* [En ligne], 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/1234> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1234

---

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.



Les contenus de *L'Espace politique* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 3.0 France.

---

# Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain

*State Restructuring and Territorial Policies in Contemporary Morocco*

Sabine Planel

---

- 1 Depuis la fin des années 1990 et la dernière révision constitutionnelle de 1996, le Maroc entre dans une ère de « changement » marquée par une série de profondes transformations (Hibou, 2005). Transformations économiques d'abord, avec la volonté de mise à niveau qui anime les différents acteurs de l'économie marocaine et leur insuffle la volonté d'une insertion plus compétitive dans les échanges internationaux. Transformations sociétales ensuite, avec l'accélération de l'urbanisation et sa cohorte de modifications des pratiques et des relations sociales. Les questions de l'habitat, de l'accès aux services et au travail concentrent l'essentiel des efforts fournis en termes de développement. Transformations politiques enfin, avec la volonté de décentraliser l'appareil d'Etat et la reconnaissance du pluralisme de l'expression politique.
- 2 L'ensemble de ces changements est à la fois la volonté d'un nouvel ordre politique (« nouveau concept de l'autorité »), marqué par l'avènement au trône de Mohammed VI, et la conséquence de changements internationaux qui atteignent le Maroc par de nombreux biais: politiques d'ajustements structurels, impact des communautés marocaines résidant à l'étranger, délocalisations de l'appareil productif mondial... Dans ce flux de mutations qui pousse le Maroc à « émerger » rapidement et efficacement, l'Etat tente de maintenir la barre et de résister aux injonctions d'un libéralisme économique visant son affaiblissement. En dépit, ou du fait, de la variété de ces influences extérieures, l'Etat demeure un acteur majeur, incontournable, du changement que connaît le Maroc.
- 3 Les registres d'action de l'Etat sont nombreux, d'autant plus que le royaume possède une tradition politique fondée sur un Etat fort et centralisateur. Il est un registre pourtant, ancien apanage de sa puissance, dans lequel il semble concéder beaucoup de ses prérogatives : celui de la production territoriale. Nous entendons par ce terme la façon

dont un pouvoir ou un jeu de pouvoirs délimite et encadre une portion d'espace à laquelle il confère une identité spécifique (Dubresson, Jaglin, 2005 ; Di Méo, 1998). Quel que soit le pays, le rapport de l'Etat à son espace national, à son territoire, fonde en partie sa légitimité. Au Maroc, le rapport que l'Etat entretient avec son territoire peut être conflictuel (Naciri, 1999). Historiquement, l'appareil étatique (le *Makhzen*<sup>1</sup>) s'est construit dans la centralisation d'un espace hétérogène, structuré autour de territoires plus ou moins articulés les uns aux autres. Localement (dans le Rif, le Sahara Occidental et dans d'autres campagnes berbères) la présence de l'Etat sur le territoire national ne fait pas l'unanimité. Aujourd'hui, la nouvelle culture politique fondée sur la concertation et le consensus oblige l'Etat à repenser sa politique territoriale, notamment dans les régions périphériques du *siba*<sup>2</sup>. La manière dont l'Etat délimite, encadre, et aménage l'espace national témoigne de ses difficultés à opérer ce changement, à se repositionner vis-à-vis des territoires qui composent le Maroc et à se réformer en interne.

- 4 Cet article propose d'interroger l'articulation qui existe entre l'Etat et ses territoires. Articulation qui s'inscrit au Maroc dans un cadre spécifique : l'Etat entame une profonde mutation (ses formes traditionnelles se refondent dans une figure moderne, plus libéralisée) et le territoire national se divise en de multiples territoires locaux dont on reconnaît les spécificités. Comment les territoires subissent-ils cette nouvelle inflexion de l'Etat et la réorientation des politiques publiques qui en résulte ? Quelle nouvelle configuration territoriale dessine cette transformation de l'Etat ? A quelle échelle se joue la recomposition territoriale ? Quels sont les pouvoirs qui y participent et comment interagissent-ils les uns avec les autres ? Si l'ensemble de ces interrogations porte sur la nouvelle configuration territoriale, on ne doit pas sous-estimer le fait qu'elles questionnent également la récente architecture étatique et la nature d'un « nouveau » *makhzen*. Nous verrons ainsi en quoi les nouvelles politiques publiques, principalement celles de l'aménagement du territoire, témoignent d'un nouveau rapport à l'espace et au territoire, puis nous présenterons les formes de ce nouvel Etat telles qu'elles se dévoilent dans sa politique territoriale.

## De l'espace aux territoires, nouveaux fondements des politiques publiques territorialisées

- 5 Le rapport de la puissance publique à son espace national évolue doublement. Il s'agit de ne plus considérer l'espace comme un substrat plus ou moins homogène mais comme une articulation, ou au minimum, une juxtaposition de territoires spécifiques et divers. En outre, la reconnaissance de l'individualité des territoires conduit parfois à leur réification. Ils sont alors pensés et surtout utilisés comme des outils de développement et non plus comme des produits socio-spatiaux.

### La fin de l'espace makhzénien

- 6 L'évolution des conceptions de l'espace dans les politiques publiques résulte d'un double mouvement. Elle témoigne en partie d'une influence idéologique extérieure, notamment de celle des grands organismes internationaux attachés à promouvoir certaines valeurs du développement (libéralisation, démocratisation, décentralisation...) et soucieux de restreindre l'influence des Etats, comme de faciliter l'émergence politique d'une nouvelle société civile. Le pays s'est ainsi lancé dans un vaste programme d'ajustement structurel

ayant pour objectif le rétablissement de la stabilité du cadre macro-économique, une mise à niveau générale. Au Maroc, ce nouveau rapport à l'espace s'explique également par la volonté de rupture qui anima le nouveau pouvoir. En reconnaissant la pluralité du jeu social et la diversité de l'espace marocain, Mohammed VI rompait avec la vision centralisatrice et unificatrice du Makhzen et confirmait ainsi une évolution des politiques nationales engagée dès le début des années 1980.

- 7 L'espace makhzénien est une construction politique qui permet l'unification du Maroc avant la période coloniale. Il s'agit de l'aire d'influence, directe ou relayée, d'un appareil politique complexe qui est celui du Makhzen (Naciri, 1985). Emboîtement de pouvoirs, depuis le palais royal jusqu'aux *moqqadem*<sup>3</sup>, le Makhzen opère l'articulation d'espaces divers depuis un centre historiquement mobile. Ce fonctionnement par relais, par alliances, inscrit l'espace dans des relations centre/périphérie très marquées qui ne facilitèrent pas la gestion des régions périphériques, tour à tour négligées, irrédentistes ou en guerre contre le pouvoir central. Dans tous ces espaces caractérisés par un important niveau de sous-équipement, l'Etat était perçu comme « un système que l'on subit plutôt qu'un système auquel on a l'impression d'appartenir et de participer » (Fadil, 2000). Reconnaître la diversité des territoires, et mettre un terme à une organisation makhzénienne de l'espace, c'est d'abord et avant tout reconnaître l'égalité entre les espaces et retirer aux périphéries une identité acquise de marges nationales. Le procédé engage principalement des recompositions identitaires et culturelles retirant aux périphéries leur statut de marge, mais parce qu'il est porté par des politiques publiques il inscrit ces nouvelles représentations dans l'espace et en augmente la portée. De ce point de vue, le découpage régional de 1996 est tout à fait explicite : le Rif est « démantelé » et scindé en trois régions administratives, dont l'une, la région centrale de Taza/Al Hoceima/Touanate, est pensée comme un arrière pays de Fès. De même, le redécoupage des provinces sahariennes associant une partie des provinces sahariennes anciennement marocaines à des espaces du Sahara Occidental témoigne de cette volonté de réintégrer les périphéries dans l'espace national.
- 8 La réforme territoriale engagée depuis les années 1990 envisage le territoire à une autre échelle et selon des modalités différentes de celle de l'espace makhzénien. La dimension nationale, très marquée par la pratique centralisatrice du makhzen, cède la place à une dimension dite territoriale - c'est-à-dire plus locale dans l'esprit des lois marocaines - qui reconnaît la diversité et l'autonomie des espaces composant le Maroc. Ils sont pleinement envisagés comme des territoires soumis à l'autorité d'une Collectivité Locale juridiquement autonome, quels que soient les moyens réels de cette autonomie. Ces territoires se définissent alors par un processus et non par une qualité nouvelle qui leur serait attribuée. Il ne s'agit pas d'une nouvelle classification des lieux s'apparentant à une énième refonte administrative mais bien d'une réforme plus profonde considérant le territoire dans sa dynamique socio spatiale. Les territoires sont reconnus, et parfois produits, par des politiques publiques fondées sur la concertation avec les acteurs locaux et seraient donc davantage soumis à une souveraineté locale que nationale.
- 9 La participation de ces territoires à un tout national pose problème. Pour le moment, cette réforme est peu lisible dans l'organisation spatiale et politique du Maroc du fait de la lenteur des processus engagés et peut-être de la réticence de certains des acteurs du jeu territorial.

## Décentralisation et concertation entre les acteurs

- 10 La recomposition territoriale du Maroc et plus particulièrement la fin du système spatial makhzénien conditionne la faisabilité de la réforme de l'Etat. Mais cette refonte territoriale ne peut se concevoir sans une transformation au préalable de la puissance publique. Or, dans la brusque accélération du temps que connaît aujourd'hui le Maroc et dans l'impatience dont témoignent tous les acteurs agissant dans le domaine public, la simultanéité des deux dynamiques semble faire, momentanément du moins, obstacle à leur succès.
- 11 La territorialisation des politiques publiques passe par une réorganisation profonde de l'appareil d'Etat à travers une politique de décentralisation qui confère aux collectivités locales des compétences plus étendues et leur permet de participer à l'élaboration des politiques publiques. Cependant, le processus de décentralisation est encore neuf et les acteurs locaux demeurent souvent sous la tutelle de l'Etat central. Les structures déconcentrées encore trop limitées dans leur autonomie décisionnelle véhiculent localement le pouvoir de l'Etat central, elles font obstacle à l'émergence d'un jeu politique local et servent des politiques publiques territorialisées mais pas encore territoriales.
- 12 Engagé depuis le début des années 1960, le processus de décentralisation n'a vraiment débuté qu'en 1982 avec la loi qui fixa les droits et libertés des communes, provinces et régions tout en limitant la tutelle de l'administration publique par un effort de déconcentration. Depuis la réforme constitutionnelle de 1996, les collectivités locales disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Toutes possèdent des compétences propres, des compétences susceptibles d'opérer un transfert de la part de l'Etat ainsi qu'un rôle consultatif dans l'élaboration des politiques nationales, notamment celles concernant l'aménagement du territoire.
- 13 L'autonomie des Collectivités Locales vis-à-vis du pouvoir central est cependant variable. Les régions, provinces et préfectures ne sont pas entièrement autonomes vis-à-vis du pouvoir central dans la mesure où l'exécutif de leurs assemblées est assuré par un représentant de l'Etat désigné : le Wali ou le Gouverneur (Michael et Misuraca, 2004). De fait, à l'échelle régionale, la première autorité territoriale est aussi un représentant direct de l'Etat. Seul le Conseil Régional élu représente véritablement les intérêts des collectivités locales. Son autonomie varie cependant selon les régions, en fonction principalement de la représentativité de sa composition et de l'importance de ses moyens financiers... (Jaïdi, 2007). Il demeure encore souvent sous tutelle du Wali. De même, le mouvement de déconcentration qui accompagne la décentralisation est encore modéré. Quand elle existe, la déconcentration est verticale, descendante, inachevée et variable. Le transfert s'opère souvent au cas par cas, département par département, et s'apparente à une forme de bricolage institutionnel (Bouabid, 2007). Ce mouvement de décentralisation, si ténu soit-il, s'accompagne néanmoins d'un effort de concertation entre les acteurs et d'une plus grande participation des acteurs locaux à la prise de décision publique.
- 14 Plusieurs modalités régissent la coopération entre l'Etat et d'autres acteurs du développement local nouvellement reconnus : Etat décentralisé, collectivités locales, agences techniques de l'Etat, experts... Dans le cadre de programmes d'Etat cogérés par l'Etat central, l'Etat décentralisé ainsi que les agences techniques d'Etat, des conventions lient et engagent l'ensemble des partenaires dans la conception, la mise en œuvre, le suivi ainsi que le financement des projets. Lorsque les interlocuteurs de l'Etat appartiennent à

la société civile on peut observer d'autres formes de coopération, tels les Pactes, les Chartes et autres textes contractuels. Le gouvernement s'engage devant ces partenaires (administrations, collectivités locales, société civile, entrepreneurs...) à respecter une conduite qu'il a lui-même déterminée. Dans des domaines régaliens, tels l'aménagement du territoire (services publics et infrastructures de transport) ou l'orientation des politiques économiques (industrielles et touristiques), l'Etat conserve l'initiative des politiques. C'est ainsi lui qui décida de la tenue du Grand Débat de 2000, à l'occasion duquel la société civile fut invitée à s'exprimer sur sa vision de l'aménagement du territoire. A quel niveau se situe alors la concertation ? Dans la mise en responsabilité du gouvernement vis-à-vis de partenaires nouvellement reconnus ou dans l'élaboration commune des politiques publiques ? La réponse diffère selon qu'on se situe à l'échelle nationale ou aux échelles locales.

- 15 Au niveau national, l'Etat conserve une réelle prééminence dans la détermination des grandes lignes politiques. Ainsi en fut-il à propos d'une des réformes majeures du mouvement de modernisation de l'administration : la lutte contre la corruption. Le « Pacte de Bonne Gestion de la Fonction Publique » (1999) destiné à favoriser l'éthique et la moralisation de la vie politique fut adopté par le gouvernement à la suite de la tenue d'un grand colloque national qu'il avait convoqué et auquel il avait convié l'ensemble de ses nouveaux partenaires. De même, la Charte Nationale d'Aménagement du Territoire qui fait la synthèse d'un vaste débat national engagé à l'occasion du Grand Débat de 2000, fonde en partie le Schéma National d'Aménagement du Territoire -SNAT- (MATEE, 2003). Au niveau local, la concertation entre les acteurs peut être plus approfondie et les allers retours entre l'échelon local et l'administration centrale plus nombreux. L'élaboration des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire suppose une phase de négociation des textes entre les instances centrales (bureaux d'études et MATEE<sup>4</sup>) et les collectivités locales. Parfois, comme c'est actuellement le cas dans la région de Tadla-Azilal, les collectivités locales s'expriment pleinement et demandent la correction de textes pensés depuis la capitale.
- 16 Quelle que soit la marge de manœuvre octroyée aux collectivités locales, le contrôle de l'Etat sur les territoires est rendu nécessaire par la fonction économique qui leur est attribuée. Le territoire est également envisagé comme le produit d'une politique publique, comme un outil de développement économique manipulable à volonté, et non plus comme l'aboutissement spatial d'un jeu social plus complexe. Cette aptitude des politiques publiques à produire du territoire constitue un autre problème auquel se confronte le Maroc (Boujrouf, Giraut, 2000)

## Des territoires, outils de développement

- 17 La réforme de l'Etat et la nouvelle gestion des territoires qui en découle sont plus ou moins liées à des nécessités économiques. Le Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Générales et de la Mise à Niveau de l'Economie joue ainsi un rôle crucial dans le processus de modernisation du secteur public (Michael et Misuraca, 2004). Un diktat économique conduit les aménageurs publics à concevoir le territoire comme un bien économique (Hinti, 2005), à la fois utile et rare qu'il faut savoir mettre au service des entreprises. Les politiques publiques ont alors une double fonction de promotion et de production territoriale.

- 18 Au Maroc, les disparités régionales sont nombreuses. On oppose les villes aux campagnes, les centres villes aux périphéries urbaines, le Maroc « utile » à un Maroc « inutile », beaucoup plus vaste que le précédent. Ces inégalités socio-économiques multiples portent en elles de telles tensions que l'Etat tenta de mettre en place des mesures de réajustements et des actions correctrices en faveur des zones marginalisées. Le chantier de règne de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH<sup>3</sup>) représente la politique la plus récente en matière de lutte contre la pauvreté, elle vient en aide à 667 sites ciblés (quartiers urbains ou communes rurales) considérés comme les plus pauvres du royaume... Mais ce rôle de l'Etat arbitre des injustices régionales n'est désormais plus compatible avec l'ouverture de l'espace marocain qui met en concurrence directe les régions du Maroc entre elles et avec le reste du monde. L'Etat doit alors pratiquer une politique d'équilibre territorial tout en permettant le développement de pôles plus compétitifs, capable d'attirer les investissements étrangers sur lesquels se fondent en partie les politiques de développement économique, notamment industriel (Plan Emergence). Cet impératif contradictoire fonde une politique nationale d'aménagement du territoire qui se présente comme un « cheminement difficile, à base de compromis entre toutes les contraintes et surtout entre tous les acteurs » (MATEE, 2003).
- 19 Les réorientations du projet Tanger-Med sont particulièrement révélatrices de la difficulté à concilier les différents impératifs et les différentes échelles du développement. Le futur port de débordement/transbordement de Tanger se situe à 35 km à l'est de la ville éponyme, à proximité de l'enclave espagnole de Ceuta et de la ville de Fnideq connue pour être une plaque tournante de la contrebande au Maroc. Il devrait constituer un important complexe portuaire doté d'une zone franche d'exportation attenante au port, de deux zones franches industrielles et d'une zone franche commerciale. Sa situation méditerranéenne, sur une route maritime très fréquentée le place en position d'interface internationale, interface renforcée par sa situation aux portes de Ceuta et de Fnideq. Au niveau national, s'il parvient à capter le trafic régional, il se présentera comme un port de premier rang en Méditerranée et risque de concurrencer la première place portuaire du Maroc, Casablanca, sur la façade atlantique. Il représente également le moyen d'intégrer une région marginalisée, pauvre et peu développée dans l'espace national. L'articulation de ce port au reste du pays et le rôle de débouché national qu'il doit jouer nécessite un aménagement très lourd en infrastructures de transport : poursuite de l'autoroute de Rabat-Tanger en direction du port, élargissement de la route nationale conduisant à Fnideq et Ceuta, construction d'un aéroport, création d'un axe ferroviaire pour desservir le port... Autant de travaux qui provoqueront une réorganisation profonde de l'espace régional.
- 20 Le complexe de Tanger-Med obéit à des impératifs de compétitivité économique. Il s'agit de doter la région d'un outil territorial lui permettant d'exploiter au mieux, et non dans l'illégalité comme c'était le cas jusqu'alors, sa position de contact avec l'Europe. Les retombées du projet touchent directement son arrière-pays : la ville de Tanger d'abord, avec le désengorgement du trafic routier et le développement des activités portuaires de plaisance. Les campagnes alentours ensuite avec la création d'une « Zone de Développement Spéciale » vaste de 550 km<sup>2</sup> autour du port. Cette nouvelle entité territoriale est pensée comme une forme d'articulation d'un projet pharaonique avec les besoins des populations locales. Par la création d'une zone relevant de la même autorité territoriale que celle du port, il s'agit de favoriser l'extension du futur dynamisme économique de « l'enclave » portuaire. Une extension qui est certes pensée en direction

des villes de Tanger, Fnideq et Ceuta mais également des campagnes environnantes. Remarquons toutefois que la création de la « Zone de Développement Spéciale » constitue la phase la plus récente de ce projet qui était initialement conçu dans un objectif de compétitivité internationale et non de rééquilibrage territorial. Ici, le souci de développement local est davantage descendant qu'ascendant, il témoigne de l'intérêt porté par les pouvoirs publics à ces questions. Toutefois, on peut se demander dans quelle mesure l'ancrage du projet dans son arrière-pays est nécessaire pour en garantir le succès et si, de fait, ce souci ne représente pas davantage une mesure de conciliation des acteurs locaux ?

- 21 Pour être compétitifs, les territoires doivent devenir efficaces, c'est-à-dire, dans l'esprit des politiques marocaines, être capables de produire un environnement attractif pour les entreprises (Chakor, 2003). Dans la plupart des politiques publiques, l'efficacité territoriale est synonyme de proximité ; une proximité qui se comprend à la fois en termes d'accessibilité, notamment d'accès aux services publics, et de recentrage sur le local par l'intervention et la participation des collectivités locales dans l'aménagement du territoire. La création des Centres Régionaux d'Investissement (CRI), constitue une des mesures les plus représentatives de cette nouvelle conception du territoire qui induit une revalorisation de sa dimension locale. Créés en 2002, les CRI représentent un guichet régional unique à destination des entreprises qui souhaiteraient investir dans la région. Ils conduisent des politiques de promotion territoriale décentralisées en vantant les atouts environnementaux, fiscaux ou sociaux de leur région...Toutefois ces structures représentent davantage une forme de déconcentration que de décentralisation de la décision publique, puisqu'ils demeurent sous l'autorité du wali. Avec cette mesure, on observe combien les territoires du Maroc, en l'occurrence les régions, sont placées en concurrence directe avec le reste du monde et à quel point l'espace national ne constitue plus une interface entre le local et le global. Effacement permis par un repositionnement de l'Etat.

## Acteur parmi d'autres, l'Etat n'est pas un acteur comme les autres.

- 22 Longtemps l'Etat s'est perçu comme un agent majeur et *quasi* unique du développement, les collectivités secondaires étant reléguées dans un rôle d'accompagnement. Aujourd'hui les référents de l'action publique évoluent et l'Etat apprend à partager la chose publique selon des modalités qui, sommes toutes, ne lui sont pas tout à fait étrangères. Plusieurs phénomènes incitent l'Etat à ouvrir son domaine d'action : Le nouvel esprit des politiques publiques d'une part, suppose l'existence d'un consensus national et de fait la reconnaissance d'autres catégories d'acteurs ; d'autre part, l'ambition des réformes engagées au Maroc, et leur coût, invitent d'autres acteurs à participer au financement du développement national. L'Etat n'est plus seul à participer à la décision politique et à l'instar de l'organisation makhzénienne, il invente de nouveaux relais.

## Les partenaires de l'action publique

- 23 Différentes catégories d'acteurs interviennent dans la mise en œuvre, comme dans la conception des politiques publiques territoriales : les collectivités locales, les experts et



de nouvelles structures de projet, fonctionnent plus ou moins comme les antennes du pouvoir central, comme une forme moderne du Makhzen.

- 24 Si l'Etat conserve l'initiative politique, il se retire peu à peu de l'action territoriale, principalement pour des raisons financières. Les acteurs locaux comme internationaux sont alors invités à participer davantage. En collaboration ou en partenariat avec l'Etat, les collectivités locales interviennent de plus en plus dans les grands programmes d'équipement et d'infrastructure de base : Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER), Programme National d'Electrification Rurale (PNER), Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR)... L'évolution des programmes d'électrification du milieu rural est tout à fait représentative des mutations connues par les politiques publiques et de l'ouverture de l'Etat aux autres acteurs du développement. Le PNER mis en place en 1975 a évolué au cours de deux phases successives : la première de 1982 à 1986, la seconde de 1991 à 1999. Il fut ensuite corrigé par le PERG<sup>6</sup> de 1995 afin d'accélérer le processus d'électrification rurale<sup>7</sup>. Les mutations de ce programme concernent surtout les montants et les modalités de son financement. Initialement conçu avec un budget total de 520 millions de dirhams, il mobilise depuis 1995 un budget annuel d'un milliard de dirhams<sup>8</sup>. De même qu'il ne concernait au début que l'Etat, ses agences techniques et les collectivités locales, il engage à partir 1995 les foyers bénéficiaires à hauteur de 25% du financement total. Il prévoit également l'assistance de certaines associations ou d'organismes non gouvernementaux pour venir en aide aux communes qui ne pourraient pas prendre à leur charge la quote-part de l'investissement communal, soit 20% du budget total (Hinti, 2005). Le recours à des financements internationaux (banque mondiale, BEI) pour soutenir l'investissement de l'Etat avait déjà marqué la réorientation de la seconde phase du PNER.
- 25 Dans tous les cas, la participation des acteurs locaux, notamment leur participation financière aux politiques de développement occupe une place grandissante à mesure que l'Etat se décentralise et se déconcentre. Mais, pour le moment, l'autonomie fiscale des collectivités locales est assez limitée et l'Etat exerce une véritable tutelle, tant les transferts de compétences sont lents. Très souvent les budgets communaux sont dépendants d'un transfert de TVA opéré par l'Etat central selon des modalités qui demeurent opaques (PNUD, 2003). Les inégalités sont encore très frappantes au Maroc entre des milieux dynamiques et entrepreneurs capables de trouver des financements diversifiés pour l'action locale, comme on en retrouve dans le Souss, et des campagnes enclavées à faibles revenus dépendantes des redistributions de l'Etat central qui sont majoritaires.
- 26 Plusieurs structures viennent renforcer l'appareil d'Etat à mesure que ce dernier se déconcentre : il s'agit d'Agences, de Fonds de financements, d'organismes sous tutelle des Ministères, d'opérateurs relevant d'une autorité publique et autres structures *ad hoc*. La mobilisation de ces structures publiques constitue une forme d'administration nouvelle qui gère au cas par cas et pas nécessairement selon une planification préétablie. Dégagées du carcan sectoriel des politiques publiques, elles possèdent, sur un territoire donné, une marge de manœuvre importante et constituent un nouveau mode d'administration territoriale, plus souple. Très souvent pourtant, par leur organisation, elles servent les intérêts de l'Etat central. La récente impossibilité des Agences du Nord, du Sud et de l'Oriental à échapper à la tutelle du Premier ministre peut témoigner de la mainmise de l'administration centrale sur ce type de structure renouvelée<sup>9</sup>.

- 27 Des Agences relayent l'action de l'Etat et lui permettent de conserver au minimum l'initiative des politiques de développement local et au maximum la maîtrise totale de projets. Nous nous intéresserons à deux types d'Agences : les Agences créées pour répondre à des projets locaux d'envergure nationale, voire internationales (Agence du Bou Regreg, TMSA<sup>10</sup>) et les Agences régionales (Agence des Provinces du Nord, du Sud et de l'Oriental). Existente aussi des Agences urbaines, Agences de bassin...
- 28 Proches du pouvoir central, les Agences de projet constituent une forme moderne des ramifications makhzénienne qui suppose une mixité nouvelle entre les domaines publics et privés. Elles intègrent les outils d'une ingénierie des politiques publiques nouvelle et internationale porteuse de projets de développement contractualisés et négociés. Le fonctionnement de TMSA (*Tanger-Med Special Agency*) en fournit une bonne illustration. TMSA est une société anonyme créée pour le projet de Tanger-Med. Elle présente un profil d'une grande mixité. Elle possède plusieurs fonctions : des fonctions régaliennes (autorité sur le port et sur les Zones Franches), une activité de développeur/promoteur et, plus récemment, une activité de développeur local sur la « Zone de Développement Spéciale ». Dotée d'un directoire et d'un comité de surveillance où le Wali ne siège pas, elle s'apparente à un conseil des ministres réduit. Le comité de surveillance est en effet dirigé par un conseiller du roi — dont le statut surpasse celui d'un ministre — et regroupe les ministres des finances, de l'industrie, de l'équipement, de l'intérieur et du commerce ainsi que le directeur de l'Agence du Nord. Ses décisions ont *de facto* valeur de décret gouvernemental. Son capital est entièrement détenu par des intérêts publics et une éventuelle ouverture à des capitaux privés n'est pas envisagée. TMSA est financée par le Makhzen au moyen de différentes voies : par le Fonds Hassan II, dans le cadre d'une convention, par des fonds émiratis transitant par le gouvernement et par l'Agence du Développement des Provinces du Nord, elle-même financée par le Trésor. Via ses modes de financement, son organisation et son fonctionnement, l'Etat conserve la maîtrise du projet.
- 29 En région, les Agences de développement régional assurent également la communication entre le centre et ses périphéries. En effet, seules les régions marginales du Nord, de l'Oriental et des Provinces Sahariennes, dites du Sud, sont dotées de telles structures qui avaient pour vocation première la lutte contre la marginalisation politique mais surtout économique de ces espaces, en partie caractérisés par leur économie transfrontalière informelle. Ces Agences de Promotion et de Développement des Préfectures et Provinces périphériques ont aujourd'hui pour fonction de soutenir le développement régional. L'Agence du Nord doit développer le contact euro-méditerranée et celle du sud « fédérer les énergies humaines et naturelles de la province ». Créée en 1996, l'Agence du Nord est un établissement en charge de la coordination du développement des provinces du Nord. Dépendant du Premier Ministre, elle est dotée d'un Conseil d'Orientation qui réunit les ambassadeurs des pays de l'Union européenne. Leur participation résulte de l'important investissement financier que réalise l'Union Européenne dans cette région, lequel soulage d'autant le budget de l'Etat marocain.
- 30 Enfin, le recours à l'expertise, nationale et internationale, dans l'élaboration des politiques nationales ou infranationale est très fréquent et légitime en partie l'autorité du nouveau gouvernement. Ainsi, la nouvelle politique économique du Maroc, le plan Emergence, a été conçue par un bureau d'études (Mac Kinsey) qui conserve jalousement les conclusions de son rapport. La très faible diffusion de ce dernier sert ainsi les intérêts du pouvoir central commanditaire de l'étude. De ce point de vue, la mixité dans

l'élaboration des politiques publiques ne facilite pas leur transparence. De même, le schéma national d'aménagement du territoire fut réalisé par un bureau d'études tunisien, DIRASSET, comme la plupart des SRAT ou des Plans de Développement Economiques et Sociaux.

## L'Etat, co-producteur des politiques publiques territoriales

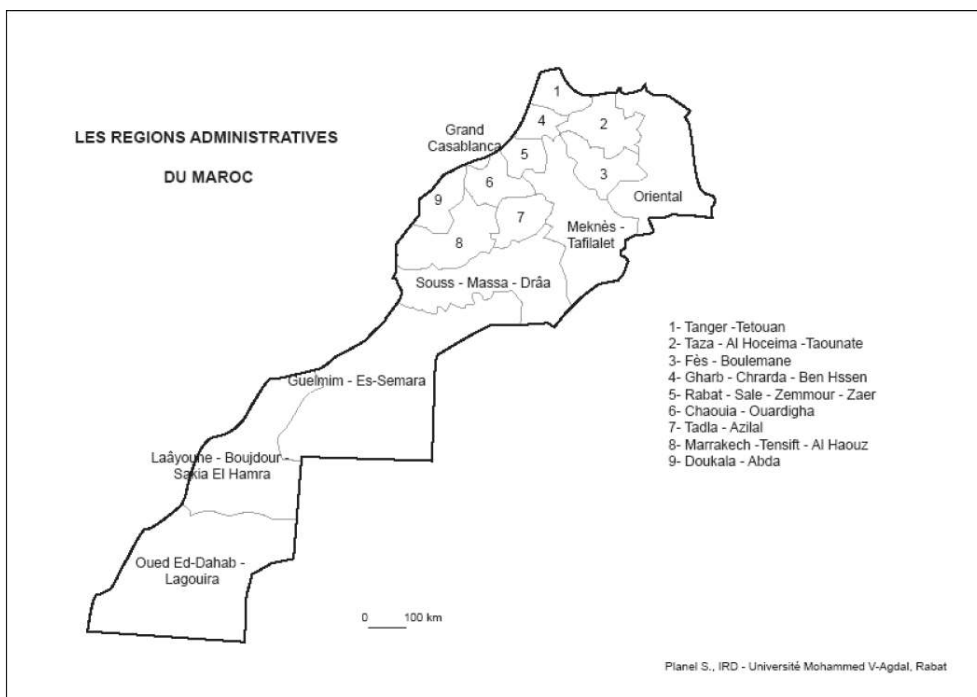
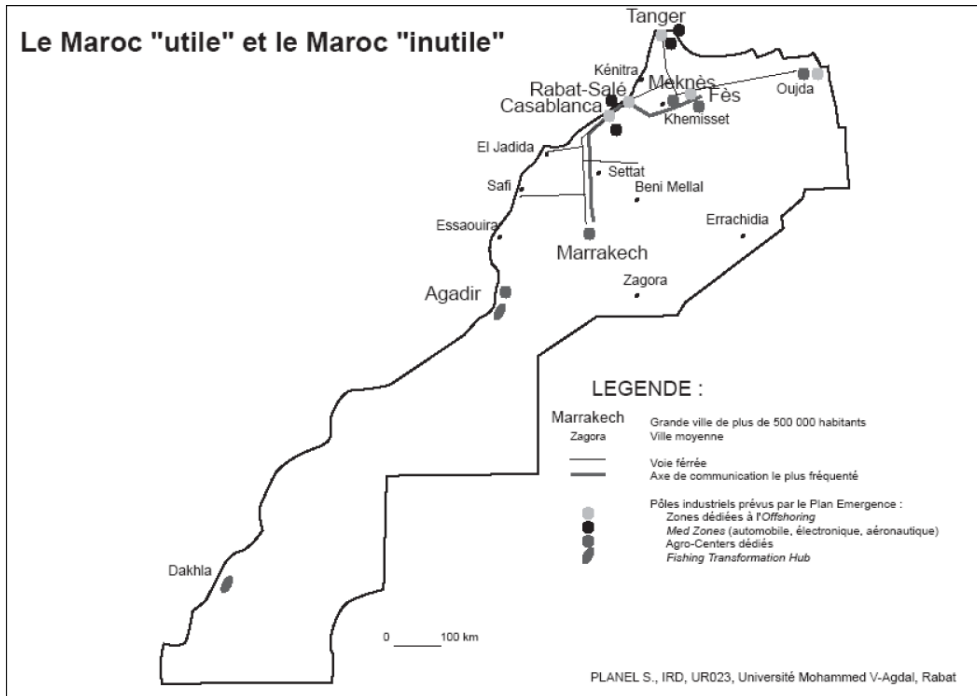
- 31 Différents acteurs participent à la production des politiques publiques territoriales, selon des modalités qui varient encore en fonction des régions, des acteurs mobilisés et des types de projets/politiques. Tout l'enjeu du partage des compétences territoriales, autrement dit le succès de la décentralisation en cours, réside dans le rôle que s'attribue l'Etat dans ce jeu politique encore mal défini. Est-il véritablement co-producteur ou toujours régulateur des politiques publiques ?
- 32 L'aménagement du territoire tel qu'il se pratique aujourd'hui au Maroc témoigne de ces évolutions et de quelques unes de ces contradictions. Les collectivités locales ont la possibilité de définir des Plans de Développement Economique et Social qui vont fonder des Schémas d'Aménagement Régional ou Local à valeur d'orientation. Mais au niveau national, l'application de ces documents *top down* ne peut produire une vision unificatrice et cohérente du Maroc. L'Etat, par le biais de son Ministère (MATEE) oriente donc cet aménagement du territoire et tente de maintenir une vision nationale du territoire comme il le faisait avant 1998, lorsque l'Aménagement du Territoire était une prérogative du Ministère de l'Intérieur et que les textes régionaux (les SDAR<sup>11</sup>) étaient conçus par des fonctionnaires du Ministère, non délégués à des bureaux d'études comme c'est le cas aujourd'hui et non concertés.
- 33 Les textes régionaux de l'Aménagement du territoire (Schéma Régionaux d'Aménagement du Territoire) sont co-écrits par trois catégories d'acteurs : des bureaux d'études, souvent internationaux, la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT) du MATEE et les collectivités locales concernées. A la demande des Conseils Régionaux, la DAT appelle des bureaux d'études à élaborer les textes des SRAT. Sur proposition d'un rapport préliminaire (rapport d'établissement), la DAT sélectionne les bureaux d'études chargés de la réalisation du texte. Ces derniers se révèlent être des acteurs déterminants dans la définition de la nouvelle politique territoriale. Leur poids sur les politiques régionales est d'autant plus important que la concertation est encore balbutiante ou très dépendante des profils régionaux. La DAT fournit ainsi aux bureaux d'études un Cahier des Prescriptions Spéciales afin de les guider dans l'élaboration de leur texte. Ce CPS est censé assurer la cohérence nationale de l'ensemble des SRAT en même temps qu'il permet de faire remonter les besoins spécifiques de la base, étant en partie élaboré dans la concertation avec les collectivités locales. En théorie, les collectivités locales peuvent corriger les orientations de la DAT ; dans la pratique, elles le font peu.
- 34 L'Etat conserve un rôle important dans la définition des politiques régionales à travers les inspections régionales du MATEE et le Wali. Le Wali représente une personne pivot, seule habilitée à mobiliser les autres acteurs dans l'élaboration d'un SRAT, et notamment dans la composition de leur comité de pilotage. La bonne représentativité des pouvoirs locaux peut donc s'en trouver altérée. De même, les pouvoirs locaux autres que le Wali, le Conseil Régional n'ont qu'un pouvoir consultatif dans la validation des SRAT. Le comité de suivi qui peut rejeter l'étude à tout moment est entièrement composé de représentants directs de l'Etat, à l'exception du Conseil Régional dont l'autonomie est parfois relative. De

même, le traitement réservé aux provinces sahariennes témoigne de l'intérêt de l'Etat central dans l'élaboration de ces politiques. Dans le précédent gouvernement, alors que l'aménagement du territoire dépendait directement du Ministère de l'Intérieur, tous les SDAR furent finalisés à l'exception de ceux des provinces sahariennes. Aujourd'hui, l'Agence des Provinces du Sud finance en partie les SRAT qui sont élaborés par un même bureau d'études (association de trois bureaux d'études internationaux) de façon à avoir une vision cohérente et unifiée des trois régions. Enfin, seul l'Etat possède la capacité d'émettre des réglementations territoriales ou de définir les normes territoriales. Ainsi, la « Zone de Développement Spéciale » de Tanger-Med a fait l'objet d'un SDAU particulier venant soutenir l'action de développeur local conduite par TMSA. De même, si les SRAT doivent s'élaborer dans la concertation avec les acteurs locaux, ils demeurent soumis au SNAT auquel ils doivent demeurer conformes. Et ce, alors même que ce dernier n'a pas force de loi ! Est-il raisonnable de penser que des conflits puissent naître entre ces deux échelons d'aménagement du territoire ? Doit-on voir, au contraire, dans le relatif consensus qui s'en dégage la faible capacité d'expression des intérêts locaux vis-à-vis d'un pouvoir central qui demeure puissant ?

## Conclusion : nouveau rôle de l'Etat, nouvelle configuration territoriale

- 35 Si l'Etat marocain reste fort, les moyens de sa puissance ont changé. De sorte qu'il peut présenter les dehors d'un Etat affaibli : privatisation de ses compétences, mixité de certaines de ses structures, nécessité du dialogue social, mise en responsabilité de ses actions et limitation de sa puissance juridique. Il conserve pour autant une aptitude très « makhzénienne » à contrôler par des biais indirects ses territoires et leurs populations. L'ampleur des changements promis par sa réforme est cependant telle que sa relation au territoire risque d'en être profondément modifiée.
- 36 L'autonomie accordée aux Collectivités Locales et la recherche d'une plus grande compétitivité des territoires fractionnent l'espace national. La mise en cohérence des approches territoriales décentralisées, ou plus modestement locales, peine à émerger. Il faut cependant reconnaître que le contexte international de mise en concurrence des territoires ne favorise pas une remontée à l'échelle nationale des projets territoriaux : soit parce qu'ils atteignent directement l'échelle internationale, soit parce qu'ils stagnent au niveau local. De fait, une vision unificatrice et centralisée du territoire paraît plus facile à inscrire dans l'espace national qu'un projet territorial négocié et concerté. L'Etat continue donc d'assurer (avec une autorité renouvelée mais certaine) le lien entre les différents territoires du Maroc. Il continue de garantir la « cohésion » d'un espace national que le faible niveau de décentralisation ne fragilise pourtant que faiblement. Le Maroc se trouve aujourd'hui dans une situation de transition : la décentralisation trop timide participe au renforcement de l'Etat, elle ne permet pas l'autonomie réelle de territoires qui restent sous la houlette de l'échelon politique central. De fait, l'échelon pertinent d'action sur l'espace peine à descendre dans l'échelle des pouvoirs, et l'échelon national, celui du royaume, demeure le plus opérant.
- 37 Tout l'enjeu de cette nouvelle configuration territoriale, du nouveau rapport de l'Etat à ses territoires, réside donc dans la capacité d'articulation des territoires, des Collectivités Locales et des projets décentralisés. Pour l'instant, l'emboîtement des politiques

publiques territorialisées est peu pensé. Il se résume souvent à une subsidiarité de principe à l'égard des politiques nationales encore définies sur un mode sectoriel. Les échelles intermédiaires, méso-territoriales, comme la région ou les préfectures, constituent donc, nous semble-t-il, les pierres d'achoppement de cette nouvelle architecture territoriale.



---

## BIBLIOGRAPHIE

- BOUABID A., 2007, « La territorialisation de l'action publique au Maroc : questionnements critiques. », communication au Colloque International organisé par l'Université Mohammed V, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, L'apport de l'approche territoriale à l'économie du développement, Rabat les 12 et 13 février 2007.
- BOUJROUF S., GIRAUT F., 2000, « Des territoires qui s'ignorent ? Dichotomie entre territoires administratifs et espaces de mobilisation au Maroc », *Montagnes méditerranéennes*, n°12, p. 61-68
- CHAKOR A., 2004, « Le Marketing territorial au service de la bonne gouvernance locale », in *Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines*, Actes du Colloque national organisé par l'Université Abdelmalek Saâdi, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, les 21 et 22 mars 2003 à Tanger, Rabat, Publications de la *Revue Marocaine d'Audit et de Développement*, série Management stratégique, p. 163-173.
- DI MEO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.
- DUBRESSON A., JAGLIN S., 2005, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés, Approches et méthodes », in B. Antheaume B. et F. Giraut, *Le territoire est mort, vive les territoires !*, Paris, IRD Editions, p. 337-352
- FADIL A., 2000, *La région à l'heure de la décentralisation*, Casablanca, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, coll. « Manuels et travaux universitaires ».
- JAIDI L., 2007, « Potentiel et contraintes des finances publiques locales », communication au Colloque International organisé par l'Université Mohammed V, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, L'apport de l'approche territoriale à l'économie du développement, Rabat les 12 et 13 février 2007.
- HIBOU B., 2005, "The "privatization" of the State : North Africa in Comparative Perspective", in K. Schlichte (ed), *The Dynamics of the State*, Farnham, Ashgate, p. 71-97
- HINTI S., 2005, *Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc*, Rabat, 356 p.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Eau et de l'Environnement, 2003, *Le Schéma National d'Aménagement du Territoire, synthèse*, Rabat, Ed OKAD.
- MICHAEL L. et MISURACA G., 2004, « L'Etat de l'administration publique au Maroc », in *Innovation de l'Administration Publique de la Région Euro-Méditerranée*, rapport du CAFRAD et UNDESA.
- NACIRI M., 1999, « Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle », *Monde arabe Maghreb Machrek*, n°164, avril-juin, p. 9-35.
- NACIRI M., 1985, « L'aménagement de l'espace territorial au Maroc : lieux d'autonomie et centralisation étatique », in P.-R. Baduel, *Etats, territoires et terroirs au Maghreb*, Paris, CNRS, p. 225-242
- PNUD, 2003, *Gouvernance et accélération du développement humain*, Rapport sur le Développement Humain, Maroc.
- TROIN J.F., 2000, « Les régions périphériques de l'Est et du Sud marocains : vers de nouvelles formes d'intégration à l'espace national ? », in Mohamed Beriane et Pierre Signoles (édit), *Les*

*espaces périphériques au Maroc et au Maghreb à l'heure de la mondialisation*, Publications de la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de Rabat, Série Colloques et Séminaires, n°88, p.147-159.

## NOTES

1. Le terme de Makhzen est un terme politique et géographique à la fois : il désigne une forme de pouvoir. Le Makhzen est une puissance centralisatrice qui se fonde sur un réseau complexe d'administration indirecte. Cette forme réticulaire permet d'assurer le contrôle d'un espace le plus vaste possible aux moyens de ramifications sociales, d'allégeances et d'alliances diverses. Historiquement c'est par ce biais que le Maroc contemporain s'est construit. Aujourd'hui ce mode de gouvernement anime encore certains organes du pouvoir marocain. La relation entre Etat et makhzen demeure intime et complexe.
2. Le terme de *siba* s'oppose à celui de Makhzen : il désigne les espaces périphériques, éloignés du centre et souvent marginaux du fait de leurs caractéristiques culturelles et/ou économiques.
3. Représentants locaux d'un quartier urbain (*derb*) ou d'une commune rurale (*douar*), ils sont sous l'autorité d'un *caïd*.
4. Ancien Ministère de l'Aménagement du Territoire de l'Eau et de l'Environnement. Depuis le remaniement ministériel de l'automne 2007, les compétences en matière d'aménagement du territoire relèvent de du Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et du développement rural et d'un secrétariat d'Etat au développement territorial.
5. L'INDH est une initiative royale qui provoqua une mise aux normes de l'ensemble des politiques publiques afférentes aux problèmes du développement social.
6. Programme d'Electrification Rurale Global.
7. Il est intéressant de noter que ce programme se réduit juridiquement à des conventions passées entre les communes concernées et ONE (Office National de l'Electricité).
8. Deux milliards actuellement.
9. L'Agence du Nord et ses futures consœurs dépendaient du Ministre de l'Intérieur. En novembre 2007, elles passèrent sous la tutelle du Ministre de l'Habitat, et de l'aménagement du territoire, pour renforcer la cohérence nationale en matière d'aménagement du territoire. Peu de temps après un communiqué du cabinet royal replaçait ces agences sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur.
10. *Tanger Med Special Agency*
11. Schéma de Développement et d'Aménagement Régional

---

## RÉSUMÉS

Le Maroc s'est engagé dans de nombreux changements : politiques, sociaux, économiques... Tous ont un impact sur la relation que l'Etat entretient avec son territoire, ou plutôt de nos jours avec ses territoires. La décentralisation, l'émergence d'une société civile, l'ouverture à des influences extérieures et la privatisation partielle de l'Etat réorientent les politiques publiques, désormais co-produites entre l'Etat et ses partenaires. Aussi affaibli qu'il puisse apparaître dans cette nouvelle pratique politique, l'Etat central marocain conserve une réelle autorité en réinventant les moyens de sa puissance.

Political, social and economical shifts occurring in contemporary Morocco restructure Statehood and more specifically its relations with its territories. Decentralisation process, transformations of civil society, catchment of international influences and funds, and partial privatisation of the State renew public policies, designed by the State and its new partners. Though it seems to be weakened in this new public architecture, central Moroccan State remains powerful by inventing new paths of power.

## INDEX

**Mots-clés** : changement institutionnel, politique publique, collectivité locale, territoire

**Keywords** : institutional turn, public policy, local power, territory

## AUTEUR

**SABINE PLANEL**

IRD, UR023

Université Mohammed V

Agdal, Rabatsabine.planel@ird.fr