

SEPTEMBRE 2025

POLICY PAPER

LA COHÉSION SOCIO-TERRITORIALE :

quels impératifs pour la
cohérence des politiques
publiques ?

LARABI JAÏDI

Les questions des inégalités sociales et des inégalités territoriales sont profondément liées. Les politiques publiques ne peuvent réduire l'une sans s'attaquer à l'autre. Le phénomène des inégalités peut s'accroître avec la fragilité de la situation socio-économique de certains territoires d'autant que le développement territorial n'est pas spontanément équitable. La réduction de ces inégalités, un des enjeux majeurs des politiques publiques, oblige 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). Il est donc indispensable, pour garantir la mise en œuvre des principes de la cohésion territoriale et de la cohésion sociale, de reconsidérer la logique qui préside à l'affectation des ressources publiques et de recourir aux mécanismes de solidarité entre les composantes du territoire national. La réflexion développée dans ce Policy Paper se concentre sur les politiques qui souffrent particulièrement de complexité, d'éclatement, et d'enchevêtrement : l'aménagement territorial, la décentralisation/déconcentration, le financement des territoires. Elle montre qu'une politique de cohésion socio-territoriale ne peut s'affranchir d'une analyse institutionnelle des politiques territoriales.

LARABI JAÏDI

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 socio-territoriale suppose de penser le lien entre égalité des personnes et égalité des territoires, entre justice sociale et justice territoriale. 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, la santé, l'habitat, la culture et des facilités de mobilité dans leurs espaces de vie.

L'ambition de ce Policy Paper 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 ici abordée 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.

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-territoriales. 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 socio-territoriale. 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-TERRITORIALE

Dans le fondement de l'analyse du lien entre la cohésion territoriale et la cohésion sociale réside la question des inégalités sociales et territoriales. 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 territoriale 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 mesuré 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 socio-territoriale 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. 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 territoriale 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 des résultats des choix politiques et sociaux qui s'incarnent dans des modes d'organisation générateurs d'inégalités, voire d'injustices (Depraz, 2017).¹

1.1. Territoire et société : inégalités sociales versus inégalités territoriales

Le concept d'égalité s'entend surtout pour des personnes et comme 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'Etat et les collectivités territoriales), la notion d'égalité est d'application moins évidente.

L'égalité n'est pas uniformité : cette évidence qui s'applique aux personnes est tout aussi vraie des territoires où ils résident et travaillent. Toute personne est différente et unique, physiquement,

1. Samuel Depraz. La France des marges. Géographie des espaces « autres ». Armand Colin, 2017

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... La diversité physique et humaine des territoires, leur histoire et leur situation économique, sociale et environnementale, leur confèrent en effet une extrême variété.

Les territoires ne sont pas non plus homogènes. Ils s'articulent avec d'autres territoires, à travers des flux et échanges à la composition et à la portée spatiale variées. 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) ; ils coexistent ou changent au cours du temps. Les territoires sont, pour leur part, différents les uns des autres du fait d'une série d'attributs qui spécifient un contexte auquel les actions externes s'ajustent, s'adaptent ou se re-crésent.

L'inégalité, selon qu'elle soit approchée sous un angle social ou territorial, est de nature très différente. Les inégalités territoriales 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. Par conséquent, 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. Par conséquent, la réduction des inégalités sociales ne passe pas forcément par l'égalité territoriale. On peut difficilement viser l'égalisation des territoires : 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 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. Elle est le fait d'un secteur donné à un moment donné. Et cela se traduit par l'apparition d'inégalités sociales et territoriale . 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 rôle dans le déséquilibre territorial.

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. Tout territoire, a pour se développer besoin de relations avec ceux qui l'entourent, il ne peut le faire efficacement qu'en interdépendance avec les territoires voisins.

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. L'égalité des collectivités territoriales repose en fait, comme l'explique justement Eloi Laurent, sur l'idée d'une « *égalité médiate* »,

« d'une égalité dans la protection des libertés des personnes sur l'ensemble des territoires », qui suppose à l'égard des collectivités territoriales à la fois « uniformité du statut » et « respect (ou prise en compte) des différences » 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 »².

Ainsi, l'égalité des territoires a bien un sens: elle s'apparente à la continuité territoriale du service public, promise à chaque citoyen(ne) par les fondements constitutionnels des politiques publiques. Elle pourrait signifier, au moyen d'une égalité plurielle et d'une justice dynamique³, 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 se limite donc pas à l'égalité entre les territoires. C'est plus justement l'égalité dans les territoires.

1.2. Penser le lien entre justice sociale et justice territoriale

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 territoriale ? 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 territoriale 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 sociale, telle qu'elle a été élaborée par les travaux sur la justice de John Rawls,⁴ 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 citoyens.⁵ De son côté, Iris Marion Young⁶ 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.⁷ Les deux auteurs montrent 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. Donc 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.

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

2. Rapport : Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques. Dirigé par Eloi Laurent

3. Il est trop réducteur d'évaluer de manière statique la position des territoires par leur « écart à la moyenne » sans considérer leurs trajectoires de développement

4. 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.

5. 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.

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

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

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.

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 multiscale, c'est-à-dire qu'elle touche plusieurs échelles de temps et d'espaces.⁸ 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. 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 de territoire, l'auteur énonce des principes efficaces pour qualifier les configurations géographiques sur le plan de 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.

La justice territoriale 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 territoriale 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.

8. 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, ce sont certaines banlieues et quartiers sensibles, mais aussi des zones en plein cœur de ville ou des friches urbaines

Enfin, la justice territoriale 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. 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 maximin.⁹

L'approche de la question de l'égalité/inégalité des territoires, qui mobilise les concepts de justice spatiale/justice sociale, ouvre un large champs 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.

1.3. 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'UE.¹⁰

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 ». ¹¹La 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*

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

10. 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.

11. Voir Commission Européenne : Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération. Rapport sur la cohésion économique et sociale. 2004.

beaucoup à la capacité à concilier diversité des territoires et réduction des inégalités entre citoyens liées à 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 ». ¹² 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.

Les impératifs du développement durable font que la question de la cohésion sociale devient 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.

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 ».

II. REGARDS SUR LES INÉGALITÉS SOCIO-TERRITORIALES 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 réductrices des inégalités dans le sens d'une plus grande cohésion sociale et territoriale. C'est aussi s'interroger sur comment les transformations institutionnelles de l'organisation du territoire ont-elles agi sur les changements sociaux ? Ont-elles réduit les inégalités de niveaux de vie ? Ou les ont-elles consolidés ou peut-être amplifiés ?

La question de la cohésion socio-territoriale nécessite d'aborder l'analyse de la dynamique des inégalités à ces deux échelles (social et territoire) par d'autres indicateurs ¹³ 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. Le Maroc s'est transformé, socialement et territorialement en combinant deux processus contradictoires - l'intégration et l'exclusion -

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

13. Un indicateur a une capacité à rendre compte de façon concise et objectivée de phénomènes complexes. 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 chacun à plusieurs échelles et appliqués à la société comme au territoire. Intégration et exclusion, le modèle de développement a porté à son paroxysme cette singulière association.

2.1. Dynamiques des inégalités et faible convergence

L'observation des disparités territoriales 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 (L. Jaidi).

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 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). 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. Toutefois, les spécialisations régionales se sont profondément modifiées et l'évolution des disparités spatiales est assez différente si l'on compare différentes périodes sur le long terme.

Les inégalités socio-territoriales persistent encore malgré les efforts déployés au cours des 50 dernières années. La comparaison entre les 12 régions du Royaume à travers différents indicateurs socioéconomiques 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-Tafilalet et Béni Mellal-Khénifra sont marquées par un rythme de convergence remarquablement lent. Dans ces conditions, le HCP estime qu'avec un rythme annuel tendanciel de convergence de 4%, il faudrait 24 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 intra-régionales qui interpelle les choix de développement local et appelle des mesures et un modèle de péréquation fondé sur une vision adaptée des finances locales au regard des défis en matière de développement territorial. Les disparités intra-régionales en matière de contribution à la croissance sont également ressenties au niveau du PIB par habitant. Cet indicateur est en amélioration dans toutes les régions, quoique avec des rythmes différenciés.

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'IDHN.¹⁴ 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 41 ans selon l'IDH et en 65 ans selon l'IDHN.

Entre 2000 et 2015, les disparités régionales dans les dimensions du développement humain ont évolué de façon différenciée. Leur réduction n'est statistiquement significative que pour trois dimensions. Il s'agit du « *Bien-être subjectif* », du « *Milieu environnant* » et de la « *Santé* ». Au rythme où elles se rétrécissent, les disparités régionales pour ces trois dimensions se réduiraient de plus de moitié dans moins de 15 ans. Mais la convergence régionale est statistiquement peu significative pour l'éducation et le niveau de vie. Leur réduction de moitié prendrait près de deux décennies pour le niveau de vie et plus de trois pour l'éducation. Quant à la dimension « *Cohésion sociale 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. En fait, 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 ODD (Objectifs de

14. 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.

Développement).¹⁵ L'examen des efforts consentis au niveau des 12 régions en matière d'ancrage aux ODD, a mis clairement 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, qui affectent non seulement les perspectives des régions vulnérables mais se répercutent aussi sur le développement du pays dans son ensemble.

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, 2005).¹⁶ 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 ». Il s'avère, aussi, que la lecture des inégalités, des asymétries est affectée par les échelles géographiques et les moyennes spatiales retenues dans l'interprétation faite des indicateurs socio-économiques.

L'influence de l'échelle dans la lecture des inégalités est aussi importante: la géographie de la pauvreté monétaire (économique) dessine des contrastes dans les inégalités à l'échelle nationale. La réduction des inégalités entre régions peut dissimuler une des inégalités les plus grandes et les plus marquées au sein des communes, des villes ou des quartiers. Au sein des régions les plus riches et les plus urbaines. Voilà qui reflète le fait que les inégalités ont été réduites à l'échelle régionale mais qu'elles ont gagné aux échelles communales.

Les inégalités sociales peuvent se produire et se reproduire à des degrés différents, selon les échelles territoriales d'un pays. Richesse et pauvreté coexistent à différentes échelles; nationales, régionales, subrégionales, villes, douars. Dès lors, il n'existe pas nécessairement de correspondance parfaite entre la dimension spatiale de l'inégalité sociale, car cela signifierait d'accepter, d'une part, que des territoires soient inéluctablement liés à la richesse ou condamnés fatalement à la pauvreté, c'est-à-dire qu'il existerait une espèce de « propension naturelle » pour la richesse ou pour la pauvreté et, d'autre part, qu'un développement social plus uniforme pourrait être réussi avec lesdites politiques d'équilibre territorial.

2.2. La mise à l'épreuve des politiques 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 monde rural mais aussi sur le noyau des nouveaux centres émergents, sur le péri-urbain des grandes métropoles régionales, sur les quartiers les plus défavorisés des petites, moyennes et grandes villes.

La ville, et ce, depuis quelques années constitue l'espace de vie de la majorité des Marocains.

15. La DEPF a établi un indice synthétique des objectifs de développement durable (ISODD), intégrant 56 indicateurs relevant de 11 ODD. Axé sur la méthode de scoring, l'ISODD a permis de capturer 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.

16. Gadrey J. Jany-Catrice F. (2005) « Des nouveaux indicateurs de richesse » La Découverte ; coll. Repères.

Elle est à la fois le centre névralgique de la création de richesses et le cœur de toutes les fragilités sociales. Elle est l'espace de proximité de la vie quotidienne et la clé de l'accès à l'économie mondialisée. Aujourd'hui, près des 2/3 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'espace urbain est éclaté et dispose de transports inadaptés aux besoins de la mobilité humaine. L'étalement urbain autour des métropoles 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. Fondée sur une approche transversale, la politique de développement urbain intégré visait à lutter contre les formes de vulnérabilité et d'exclusion sociale qui résultent de l'essor démographique et de l'expansion urbanistique dans les villes marocaines. Cette politique a cherché à anticiper et maîtriser les conséquences de cet essor en offrant les infrastructures et les services de base nécessaires aux populations et de transformer les villes en des espaces de production et de consolidation des richesses. Cette démarche d'intervention s'est renforcée à partir de 2013, à travers le lancement des programmes de développement urbain et intégré des villes de Tanger, Rabat, Marrakech, Salé, Tétouan et Casablanca. Ces programmes de grande envergure ont pour objectif d'insuffler une nouvelle dynamique socioéconomique aux villes métropoles de différentes régions.

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. 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. Ce processus est également marqué par l'insuffisance ou l'inadaptation de la production des logements sociaux, mais également par un niveau de sous-équipement en infrastructures de base. Cependant, la problématique urbaine ne se limite plus seulement au mode d'occupation des sols, mais concerne également les enjeux de la vulnérabilité sociale, de la sécurité d'occupation résidentielle et de l'habitat insalubre.

Les métropoles sont exposées pour la plupart à de considérables défis en termes de cohésion sociale, de cadre de vie et de transition écologique. C'est en leur sein que se concentrent l'habitat insalubre, les quartiers aux plus fortes difficultés sociales. La violence urbaine y a beaucoup progressé. Les pressions foncières, répercutées sur les prix de l'immobilier et le coût de la vie, ont fragilisé le pouvoir d'achat « arbitral » des ménages modestes. Certaines activités économiques ou catégories professionnelles intermédiaires (policiers, infirmiers, instituteurs...) peinent à demeurer présentes au sein des grandes métropoles. La qualité de l'air, à laquelle les citoyens sont de plus en plus attentifs, y est dégradée et nous expose à des sanctions européennes. 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 significativement le territoire national, avec, d'une part, des concentrations urbaines mal maîtrisées et congestionnées autour des métropoles, et, d'autre part, de grandes zones rurales en déshérence.

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 expose 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 montagne, l'Etat 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 oaseins 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.¹⁷ La nouvelle politique publique en matière de développement rural a cherché à promouvoir une approche territoriale concertée et contractuelle en intégrant les différentes politiques « rurales » existantes (INDH, Santé, Agriculture, Education, aides monétaires à la scolarisation, routes, eau potable et électrification). Sa contribution à la cohésion socio-territoriale s'exprime dans les programmes de mise à niveau sociale des communes les plus en retard, d'appui à la 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'Etat a déployés ces dernières années 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. Un considérable effort reste à conduire en matière d'investissements publics, que ce soit en matière de transports (routiers et collectifs) et désenclavement, de gestion de la ressource en eau, d'énergie, de logement, de maîtrise foncière, d'appareil éducatif, de sécurité et de maîtrise des flux migratoires illégaux.

Les collectivités rurales n'ont pas vocation à se spécialiser dans une économie agricole ou monofonctionnelle. 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, en articulation étroite avec les métropoles et agglomérations. En ce sens, sans doute faudra-t-il veiller

17. En 2015, la Commission Interministérielle Permanente de Développement de l'Espace Rural et des Zones Montagneuses a augmenté les ressources du Fonds pour le Développement Rural et des Zones de Montagne.

à prendre la mesure des spécificités des territoires ruraux par rapport aux politiques urbaines, mais aussi à la singularité de chacune de ces collectivités ou territoires.

2.3. Un modèle territorial défavorable à la cohésion

Au Maroc, le lien entre la cohésion territoriale et la cohésion sociale fait l'objet, depuis le milieu des années 1990, d'une attention particulière dans l'élaboration des orientations des politiques publiques dans leurs dimensions sociale et territoriale. Elle consistait 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 (changement des rapports sociaux, inclusion sociale, égalité sociale) et des politiques de développement territorial (aménagement du territoire, politiques urbaines et rurales ...). Plus concrètement, 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 publics sociaux (offres de soins et d'éducation-formation) et aux infrastructures essentielles (eau, électricité, assainissement, transport, nouvelles technologies).

À ses débuts, le développement territorial a d'abord été largement identifié à des projets pilotes à l'échelle locale avant d'être associé à une évolution institutionnelle.¹⁸ Le défi dans la mise en œuvre des politiques sociales et territoriales consistait 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 marqué par une forte centralisation économique et politique ont toujours imposé des politiques publiques pour aménager le territoire. 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.

18. Les expériences pilotes de développement local (territorial) ont fortement contribué à dégager des approches en matière de traitement de l'exclusion. C'est le cas du programme pastoral et l'amélioration de la production animale, la petite et moyenne hydraulique, les projets de mise en valeur dans les zones bour défavorisées, les programmes forestiers et l'aménagement des bassins versants et la lutte contre la désertification. Plus récemment, les programmes de l'INDH, ont essayé de cibler les zones pauvres et ont mis l'accent sur la création d'opportunités à long terme pour les populations pauvres par l'éducation, les services de santé et les infrastructures de base.

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. L'ouverture des frontières aux échanges déstabilise les avantages comparatifs acquis. Elle accentue les disparités entre les territoires connectés au monde en compétition et les territoires et espaces marginalisés ou carrément exclus de ces dynamiques. 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. L'Etat perd progressivement sa capacité d'orientation de toute une gamme d'activités soumises aux lois du marché ou de la proximité. 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'Etat 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 laissent entrevoir la maturation de l'environnement institutionnel et les pratiques administratives au niveau central et territoriale. Or, le développement économique local est une question non encore pleinement appropriée par les acteurs locaux.

Il est donc évident que le développement des territoires n'est pas spontanément équitable et que l'écart risque de se creuser entre des espaces favorisés et des espaces défavorisés qui accumulent les retards et les handicaps (enclavement, sous-équipement, limitation ou mauvaise gestion des ressources...etc.) si des politiques publiques appropriées ne sont pas mises en place et appliquées énergiquement. D'autant plus que le phénomène de disparités peut s'accroître avec la fragilité de la situation socio-économique de certains territoires et les défis de la compétitivité que présente l'ouverture économique et l'insertion dans la mondialisation.

Les nouvelles aspirations des citoyens, les enjeux sociaux de la nécessaire ouverture des économies régionales et auxquels s'ajoutent désormais les impératifs du développement durable, font que la question de la cohésion socio-territoriale devient 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. Un développement plus équilibré et durable, inhérent au concept de la cohésion territoriale, favoriserait une exploitation plus équitable et durable des atouts, en retirant des avantages économiques d'une baisse de la pression sur les coûts, ce qui serait bénéfique à la fois pour l'environnement et pour la qualité de vie.

La réduction des inégalités territoriales est l'un des enjeux majeurs des politiques publiques. Il est indispensable, pour garantir la mise en œuvre des principes de la cohésion territoriale et de la cohésion sociale, de reconsidérer la logique qui préside à l'affectation des ressources publiques et de recourir aux mécanismes de solidarité entre les composantes du territoire national. Cette exigence s'impose d'autant plus que le Maroc s'est inscrit dans un processus de régionalisation avancée qui initie une nouvelle vision du rôle des collectivités locales en général, et des régions

en particulier, en matière de développement économique et social. Le renforcement de la décentralisation devrait s'accompagner par une hausse des attributions dévolues aux régions et, donc, par une augmentation des charges qu'elles assurent. La réforme de la déconcentration est censée être promesse d'une gestion collective non seulement plus proche et plus adaptée, mais également moins coûteuse et mieux maîtrisée par des autorités responsabilisées par la prise en compte directe de l'intérêt public local. Elle a pour défi à la fois d'alléger l'appareil d'Etat lourd et centralisé et de rationaliser la gestion locale.¹⁹

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-territoriale 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.

3.1. 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

19. La récente charte de la déconcentration dessine les perspectives d'une construction progressive d'un « Etat territorial » porteur d'une réelle territorialisation des politiques publiques et d'un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat central, les services déconcentrés et les conseils élus.

fonctionné.²⁰ Certaines se sont réunies deux ou trois fois sur les 18 années, d'autres n'ont jamais été constituées. L'instabilité institutionnelle 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'a pas pu être établie.

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'Etat 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 la question de l'aménagement du territoire reste un enjeu majeur.

Il est difficile d'envisager la reconduction 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'Etat, 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. Ce nouveau contexte conduit à repenser le bien-fondé des principes organisateurs de la politique d'aménagement du territoire en relevant cinq défis essentiels.

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 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. Ensuite, 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'Etat. Art du dialogue entre acteurs pour une maîtrise de l'articulation concrète entre le développement économique et l'inclusion sociale : tel est donc le premier défi de l'approche de l'aménagement du territoire version 2019.

20. 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.

Avec la décentralisation, l'Etat n'est plus le seul acteur dans les territoires. L'action publique doit aujourd'hui être concertée entre divers partenaires à la légitimité et aux ressources différentes, les collectivités territoriales bien sûr, mais aussi les acteurs économiques et sociaux. Il convient de prendre acte de cette situation de fait dans la répartition des responsabilités entre des acteurs multiples.

Jusqu'à présent, l'aménagement du territoire est resté l'œuvre des politiques sectorielles de chaque Ministère. Certains Départements 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. Dans ce schéma, l'État 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. Parce qu'il s'agit de faire vivre ensemble des territoires à partir de visions communes, l'aménagement du territoire est une question politique, au sens noble du terme, et non une question technique

3.2. 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, éviter les concurrences entre les territoires.

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 CT mais elle révèle aussi les risques et les gaspillages de 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. Le 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. Si en matière économique, les CT ont juridiquement des compétences, elles n'ont pas un réel pouvoir. Elles mènent des actions d'équipement (voirie, infrastructures diverses) et d'urbanisme. Leur intervention dans le domaine du développement économique dépend de trois faits majeurs : l'émergence de l'entité régionale, le renforcement et la hiérarchisation des compétences qui leur sont dévolues et les moyens de financement.

La décentralisation est en panne d'idée directrice et de courage réformateur. Pire, elle semble enclencher une recentralisation larvée, à rebours de l'histoire. Les collectivités territoriales ont de la peine à avancer parce qu'elles souffrent de défiances qui les empêchent de libérer leur potentiel. 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.

Avec le renforcement de la décentralisation, l'État ne sera plus le seul acteur du développement territorial. L'action publique devrait être concertée entre divers partenaires à la légitimité et aux ressources différentes, les collectivités territoriales bien sûr, mais aussi les acteurs économiques et sociaux. À l'évidence, les citoyens souhaitent être davantage associés aux décisions qui les concernent et entendent participer plus concrètement à la construction de leur cadre de vie et de travail. Pour assumer pleinement leur entrée dans la compétition économique mondialisée, se doter des ressources construites, les territoires sont désormais tenus de développer des relations de proximité et de confiance, de mettre en œuvre des apprentissages collectifs, construire des partenariats, autant de mécanismes constituant la matière des ressorts locaux du développement et qui appellent une redéfinition des rôles de l'État et des territoires au sein d'un nation.

L'administration marocaine reste fortement centralisée, malgré les avancées en matière de déconcentration, inégales d'ailleurs, selon les ministères. Certes, on peut considérer la déconcentration comme un processus qui s'inscrit dans la durée et qui ne pourra se produire dans le moyen terme à la suite d'un simple texte. D'où l'adoption par les autorités publiques d'un processus de déconcentration progressif afin de permettre son apprentissage par les agents déconcentrés et d'habituer progressivement les autorités centrales au transfert de certaines de leurs prérogatives.

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 peuvent être atteints 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.

La refonte du projet de la déconcentration administrative et financière, dans sa relation avec le chantier de la régionalisation avancée, est censé améliorer les capacités de gestion et d'encadrement de l'Administration publique au niveau régional : établissement d'une cartographie des missions/structures actuelles des départements ministériels au niveau déconcentré; opportunités d'optimisation et de mutualisation des ressources (locaux des services publics, gestion des ressources humaines...); partenariat public-privé au niveau déconcentré; mode de gouvernance favorisant la mise en œuvre du chantier de la déconcentration administrative qui devra accompagner le chantier de la régionalisation avancée.

3.3. 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 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 faveur.²¹ 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

21. 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.

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, axées 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 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. Partant, il s'avère nécessaire d'adapter ces outils financiers pour qualifier les territoires des régions. Autrement dit, il s'agit de mobiliser ces instruments pour que les territoires puissent valoriser leurs atouts, 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 Etablissements publics (EEP) dans les 12 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. A 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 ...). Ces ressources 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.

Lutter contre les inégalités territoriales, renforcer la cohésion socio-territoriale demande de : i) rationaliser les dépenses publiques à l'échelle des territoires, ii) conforter l'autonomie fiscale locale, iii) renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales, iv) fixer des règles du jeu objectives et rigoureuses dans les relations financières avec l'État. Les nouvelles contraintes de régulation globale des finances publiques appellent une concertation organisée entre l'État et les collectivités territoriales. Certains principes devraient être clarifiés : l'obligation d'une péréquation financière fondée sur des critères d'équité territoriale, la préservation de l'autonomie fiscale locale comme élément essentiel de l'autonomie financière, 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 repensée 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. Il 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, au demeurant, étant 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, l'"orgware" s'analyse, enfin, 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 œuvre 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

- ADCF (2018) ; Cohésion territoriale, la nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition ; Analyse et propositions : Assemblée des Communautés de France, Document de travail, Juillet 2018, Paris.
- Damien Augia (2017), De l'aménagement à l'égalité des territoires : quelle stratégie pour l' État ? Droit et gestion des collectivités territoriales 2017. Les territoires de l'État, Éditions du Moniteur, 2017. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03194641>
- Yann Algan , clément Malgouyrre, Claude Senik (2020) , Territoires, bien être et politiques publiques, Les notes du Conseil d'analyse économique, no 55, janvier 2020.
- Philippe Azkenazy et Philippe Martin, Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire, Les notes du Conseil d'analyse économique, no 20, février 2015.
- Banque Mondiale (2008). Rapport sur le Développement du Monde 2009, Repenser la géographie économique, Vue d'ensemble.
- Bernard Bret. Inégalité sociale et cohésion territoriale, pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien. Revue Géocarrefour, vol 81/3, 2006. Pages 1-24. <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.1931>
- Bret Bernard (2015) : Pour une géographie du Juste, Lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls, Presses Universitaires de Paris Ouest, coll. Espace et Justice.
- Kai Bohme & ai (2011), How to strengthen the territorial dimension of "Europe 2020" and the EU Cohesion Policy, Report based on the Territorial Agenda 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, September 2011, Warsaw.
- CGAAER (2009), Livre vert sur la cohésion territoriale (faire de la diversité territoriale un atout), Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Rapport établi par Philippe Balny et alii, no 1861, février 2009, Paris.
- Commission des Communautés Européennes (2008), 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, le 16/10/2008.
- CESE (2013), la réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ? Rapport présenté par Paul de Viguierie, Rapporteur au nom de la section de l'aménagement des territoires, Les avis du Conseil Économique, Social et Environnemental, Séance du jeudi 5 décembre 2013, Les Éditions des Journaux officiels, Paris.
- CGET (2018), Rapport sur la cohésion des territoires, Commissariat général à l'égalité des territoires, juillet 2018, Paris.
- Samuel Depraz. La France des marges. Géographie des espaces « autres ». Armand Colin, 2017.
- Mohammed El Malti (2), l'urbanisme et la question de la ville, Rapport du Centenaire.
- EU. Territorial Agenda of the European Union 2020 (2011), Toward an inclusive, smart and sustainable Europe of Diverse Regions, 2011, Warsaw.
- Laurent Davezies (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, coll. « La République des idées », 2008, Paris, Seuil.
- Laurent Davezies et Philippe Estèbe (2014), *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?* Rapport d'étude, L'Observatoire de l'économie et des institutions locales- L'Œil, 2014.

- Laurent Davezies, La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2012, <https://doi.org/10.4000/lectures.14875>
- Laurent Davezies (2021) ; L'État a toujours soutenu ses territoires, Seuil, La République des Idées.
- Laurent Davezies (2012), La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2012, <https://doi.org/10.4000/lectures.14875>
- Samuel Depraz. La France des marges. Géographie des espaces « autres ». Armand Colin, 2017.
- Marie Ferru et Pascal Chachefoin. Territoires, État des savoirs et des pratiques. Atlantique. Editions de l'actualité Nouvelle-Aquitaine.
- HCP : Comptes régionaux de l'année. Haut-Commissariat au Plan.
- Institut Montaigne (2016) ; Décentralisation : sortons de la confusion : Repenser l'action publique dans les territoires. Rapport Janvier 2016, Paris.
- Larabi Jaïdi (2015) : Solidarité territoriale, mécanismes et outils d'opérationnalisation. Note méthodologique. Soumission à l'appel d'offre du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire. Direction de l'Aménagement du Territoire. 2015.
- Joaquim Oliveira-Martins, Karen Maguire (2015), Vers un nouveau paradigme des stratégies de développement régional dans l'OCDE, Revue de l'OFCE, 2015/7 No 143, 145 à 168 ; <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2015-7-page-145.htm>
- ONDH. Rapport sur le développement humain 2017. Inégalités et développement humain : contribution pour le débat sur le modèle de développement au Maroc. Synthèse.
- Romain Pasquier (2029). Fractures territoriales : l'État face aux nouvelles dynamiques économiques. Parole d'expert. 29 juillet 2029. <https://www.vie.publique.fr>
- José Rojas Lopez & Nubis Pulido. Hétérogénéité territoriale, inégalité sociale et développement local : un débat en cours. Sud-Ouest Européen, Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest no 35, 2003, P. 85-94. <https://doi.org/10.4000/soe.619>
- Chris Southcott (2018). Différenciation sociale selon les régions dans le Canada de demain : différences tendanciennes entre régions urbaines et régions rurales pour la prochaine décennie, in : la différenciation sociale : modèle et processus. Tendances. Presse de l'Université de Montréal, 6 juillet 2018.
- Magali Talendier, Laurent Davezies (20) Repenser le développement territorial ? Confrontation des modèles d'analyse et des tendances observées dans les pays développés. Collection « Recherche » du Plan Urbanisme Construction Architecture, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, no 198. Paris.

À PROPOS DE L'AUTEUR



LARABI JAÏDI

Larabi Jaïdi est Senior Fellow au Policy Center for the New South et Professeur affilié à l'Université Mohammed VI Polytechnique. Ses domaines d'expertise couvrent l'économie internationale, les politiques économiques, les relations économiques internationales, les économies régionales, le développement social, les relations internationales et les études méditerranéennes.

M. Jaïdi a également siégé au sein de la Commission spéciale sur le Nouveau modèle de développement du Maroc, instance consultative créée en novembre 2019 pour définir les nouvelles orientations de développement du pays. Il a été Professeur à l'Université Mohammed V de Rabat-Agdal. Il est aussi membre fondateur du Centre Marocain de Conjoncture et du Groupement d'Études et de Recherches sur la Méditerranée.

À PROPOS DU POLICY CENTER FOR THE NEW SOUTH

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques

Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

A ce titre, le PCNS mobilise des chercheurs, publie leurs travaux et capitalise sur un réseau de partenaires de renom, issus de tous les continents. Le PCNS organise tout au long de l'année une série de rencontres de formats et de niveaux différents, dont les plus importantes sont les conférences internationales annuelles « The Atlantic Dialogues », « African Peace and Security Annual Conference » (APSACO) et « Africa Economic Symposium » (AES) .

Enfin, le think tank développe une communauté de jeunes leaders à travers le programme Atlantic Dialogues Emerging Leaders (ADEL). Cet espace de coopération et de mise en relation d'une nouvelle génération de décideurs et d'entrepreneurs, est déjà fort de plus de 450 membres. Le PCNS contribue ainsi au dialogue intergénérationnel et à l'émergence des leaders de demain.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.

Policy Center for the New South

Rabat Campus of Mohammed VI Polytechnic University,
Rocade Rabat Salé - 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04
Fax : +212 (0) 537 71 31 54

www.policycenter.ma

