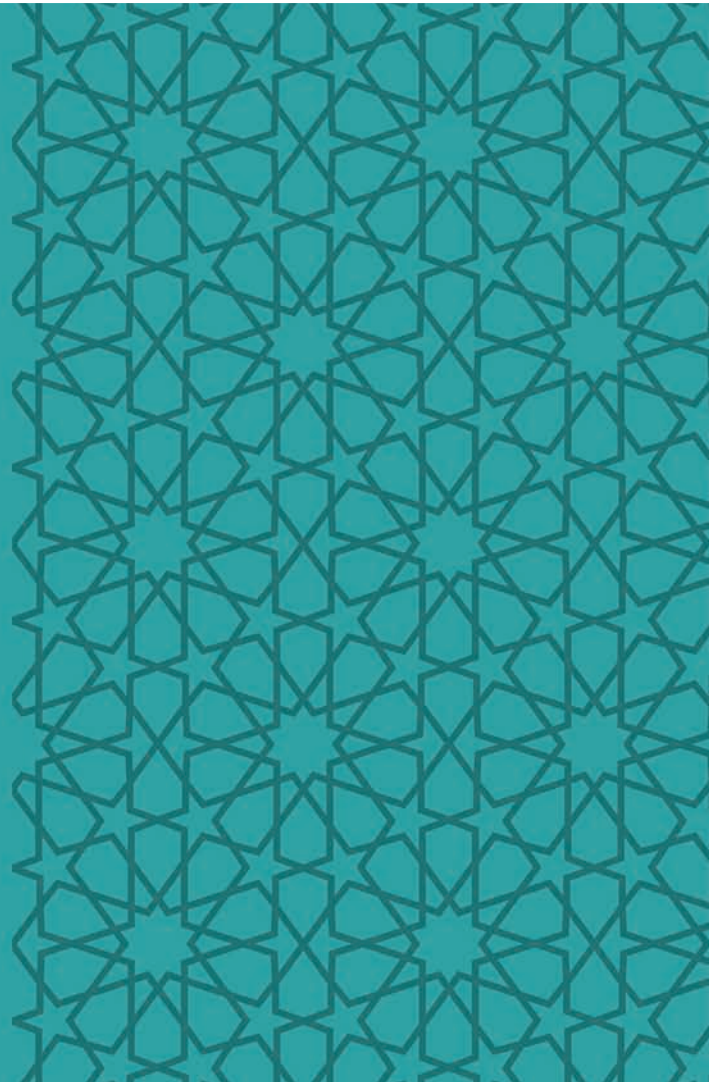




# Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial

ENJEUX ET RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION  
PUBLIQUE COORDONNÉE





# **Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial**

ENJEUX ET RECOMMANDATIONS  
POUR UNE ACTION PUBLIQUE COORDONNÉE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2018), *Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et Recommandations pour une action publique coordonnée*, Éditions OCDE, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264302884-fr>

ISBN 978-92-64-30287-7 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-30288-4 (PDF)

Version révisée, août 2018

Les détails des révisions sont disponibles à l'adresse :

[http://www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/Corrigendum\\_DialogueMaroc-OCDE.pdf](http://www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/Corrigendum_DialogueMaroc-OCDE.pdf)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © Renaud Madignier.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2018

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Avant-propos*

Le dialogue territorial est un dispositif novateur de l'OCDE qui s'inscrit dans le cadre du programme de travail du Comité des politiques de développement régional (RDPC) de l'OCDE. Nourri des analyses, données factuelles et partage d'expérience avec les pairs, ce dispositif est destiné à accompagner la mise en œuvre des politiques de développement régional et leurs réformes, en s'appuyant sur le dialogue régulier entre les parties prenantes à différents niveaux de gouvernement. Les documents produits, les ateliers et séminaires organisés, les échanges dans la durée sont autant de résultats intermédiaires de ce dispositif qui vise avant tout à engager un partenariat flexible, adapté aux priorités nationales et à leur évolution dans le temps. Il bénéficie notamment d'une instance stratégique de coordination où sont représentés à haut niveau les ministères clés impliqués dans le développement régional et les associations d'élus.

La mise en œuvre de la réforme de régionalisation avancée depuis 2015 a donné lieu à une redéfinition des relations entre l'État central et les régions nouvellement élues dotées d'une part plus importante des compétences et des ressources. Son implémentation est à la fois un défi et une opportunité pour le Maroc qui affiche la volonté d'instaurer un modèle de gouvernance et de développement plus inclusif et durable. L'OCDE a engagé depuis 2015 un programme pays avec le Maroc dont le Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial est un des projets phares.

Le dispositif du dialogue territorial a été appliqué avec succès au Maroc via un comité consultatif composé des secrétaires généraux de dix ministères, de l'Association des Régions du Maroc et des services du Chef du Gouvernement, mis en place pour s'assurer de la cohérence des travaux et du suivi des recommandations. Ce dialogue territorial, conduit en 2016-2017 sur la base de la participation effective de nombreux responsables publics de haut niveau et d'acteurs non publics s'est révélé être un outil de coordination utile pour accompagner la mise en œuvre de la régionalisation avancée.

Il a en effet permis de mobiliser de manière inédite plus de 800 parties prenantes dans de nombreux ateliers et réunions autour de nouveaux enjeux parfois non prévus dans les dispositifs institutionnels actuels tels que celui de la gouvernance métropolitaine à travers le cas d'étude de Casablanca (15% de la population du pays et 29% du PIB national). Ont aussi été traités les liens urbains-ruraux (40% de la population marocaine vit en zone rurale), la nécessité du renforcement de la production et l'usage d'indicateurs territoriaux ainsi que la gouvernance de l'investissement public (17% du PIB en 2015). Le dialogue a ainsi préparé l'adhésion du Maroc à la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement.

Le présent rapport offre une synthèse de l'analyse et des recommandations issues de ce dialogue ainsi que les différentes études de cas. Il a été approuvé par le Comité des politiques de développement régional, lors de sa 38<sup>ème</sup> session le 8 décembre 2017.



## *Remerciements*

Ce rapport a été produit par le Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (CFE) de l'OCDE, dirigé par Lamia Kamal-Chaoui, Directrice. Il fait partie du programme de travail du Comité des politiques de développement régional (RDPC).

Les constats dégagés et les recommandations produites ont fait l'objet d'échanges et de validation auprès de plusieurs parties prenantes marocaines et à différents niveaux. L'OCDE souhaite remercier, pour leur implication et leur appui durant toute la durée de cette collaboration : Abdelghni Lakhdar, Directeur Général de l'Agence MCA Morocco et Coordonnateur du Programme Pays Maroc-OCDE. Noureddine Boutayeb, Ministre Délégué auprès du Ministre de l'Intérieur. Mohand Laenser, Président de l'Association des Régions du Maroc et Président de la Région Fès-Meknès. Ahmed Khalid Benomar, Conseiller de Monsieur le Chef du Gouvernement du Royaume du Maroc. Abdellatif Ennahli, Secrétaire Général du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATNUHPV) et délégué du Maroc au RDPC. Aziz Ajbilou, Secrétaire Général du Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance. Badiia Gueroui, Directrice de la Communication, de la Coopération et des Systèmes d'Information (MATNUHPV). Toufiq Benali, Directeur de l'Urbanisme (MATNUHPV). Latifa Nehnani, Directrice de l'Aménagement du Territoire (MATNUHPV). Ahmed Tabbai, Directeur de l'Appui au Développement Territorial (MATNUHPV) et Driss Hammouch, Chef de la Division de la Coopération du Partenariat au MATNUHPV. Nos remerciements vont également aux membres du Comité consultatif du Dialogue Maroc-OCDE pour le développement territorial, ainsi qu'aux autorités régionales et locales, élus et représentants de la société civile et du secteur privé et à toutes les personnes et institutions qui ont fourni des informations et ont participé aux entretiens.

Le Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial a été coordonné par Claire Charbit, Chef de l'Unité Dialogues Territoriaux et Migration, avec l'appui d'Amal Chevreau, Consultante, au sein de la Division du Développement Régional et du Tourisme dirigée par Alain Dupeyras. Le rapport relatif au Dialogue est le fruit d'un travail collectif à l'OCDE. Il est composé de quatre chapitres. Le chapitre 1 a été rédigé par Amal Chevreau sous la supervision de Claire Charbit. Le chapitre 2 a été rédigé par Soo-Jin Kim, Responsable des revues métropolitaines, avec une contribution d'Andres Sanabria et de Pablo Carreras (Chef de projet à Codra Conseil), sous la supervision de Rudiger Ahrend, Chef de la Section de l'analyse économique, des statistiques et de la gouvernance pluri-niveaux. Il s'appuie sur une délimitation du périmètre du territoire métropolitain fonctionnel de Casablanca effectuée par Justine Boulant et Eric Gonnard, sous la supervision de Paolo Veneri, Chef de l'Unité des Statistiques Territoriales. Le chapitre 3 a été rédigé par Guillaume Lecaros de Cossio, avec l'appui d'Amal Chevreau, sous la supervision de Claire Charbit et d'Enrique Garcilazo. Le chapitre 4 a été rédigé par Isidora Zapata, et a bénéficié des contributions d'Isabelle Chatry sous la supervision de Dorothée Allain-Dupré, Chef de l'Unité Décentralisation, Investissement Public et Finances Infranationales. Il a également bénéficié de suggestions d'Eric Gonnard et Paolo Veneri. L'ensemble des chapitres du rapport a bénéficié des suggestions et révisions de Claire Charbit et Amal Chevreau.





## *Table des matières*

<b>Glossaire</b> .....	<b>13</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>15</b>
<i>Recommandations clés</i> .....	15
<b>1. Synthèse et Principales Recommandations</b> .....	<b>17</b>
1.1. Le Maroc change.... dans l’approche de ses dynamiques territoriales .....	17
1.2. Néanmoins les résultats sont contrastés face aux attentes suscitées .....	34
1.3. Renforcer la mise en œuvre des politiques de développement territorial .....	44
Notes .....	48
<b>2. Quelle gouvernance pour une aire métropolitaine durable et inclusive de Casablanca</b> .....	<b>49</b>
Résumé.....	49
2.1. Casablanca : une métropole à fort potentiel de développement, une gouvernance en construction.....	51
2.2. Logement et transport : un potentiel qui demeure sous-exploité à Casablanca .....	63
2.3. Transport : d’importants investissements consentis, qu’il reste à optimiser et à poursuivre à la bonne échelle .....	73
2.4. Vers un développement plus durable de Casablanca .....	77
2.5. Un cadre de gouvernance complexe en mutation .....	84
2.6. Propositions de pistes pour l’avenir .....	91
Notes .....	113
Références.....	115
Annex 2.A. Note méthodologique sur la délimitation de l’aire urbaine fonctionnelle de Casablanca .....	117
Objectif : mieux mesurer et comparer les villes pour soutenir la décision publique .....	117
La méthode OCDE-CE .....	117
Les données requises .....	119
Application à l’aire urbaine fonctionnelle de Casablanca .....	120
Notes .....	126
<b>3. Les liens urbain-rural dans les provinces de Taounate (Région Fès-Meknès) et Berrechid (Région Casablanca-Settat)</b> .....	<b>127</b>
Résumé.....	127
3.1. Les liens urbain-rural dans les pays de l’OCDE.....	131
3.2. . La « Politique Rurale 3.0 » : une source d’inspiration pour le Maroc .....	147
3.3. La province de Taounate.....	180
3.4. La province de Berrechid.....	202
<b>3.4.1. Principaux constats</b> .....	<b>203</b>
Notes .....	226
Références.....	228

<b>4. Investissement public efficace pour un développement territorial inclusif et durable .....</b>	<b>233</b>
Résumé.....	233
4.1. La gouvernance pluri-niveaux des investissements publics dans le contexte de régionalisation avancée.....	239
4.2. Financement des investissements publics des collectivités territoriales.....	251
4.3. De la planification à la priorisation des investissements publics à la bonne échelle .....	263
4.4. Outils de coordination des investissements publics entre secteurs et niveaux de gouvernement.....	271
4.5. Renforcer les capacités infra nationales pour des investissements plus efficaces .....	282
Notes .....	286
Références.....	287
Recommandation du conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement	289

### Tableaux

Tableau 1.1. Principaux indicateurs du Maroc .....	18
Tableau 1.2. Chronologie du processus de régionalisation au Maroc .....	21
Tableau 1.3. Évolutions des approches de développement territorial avant la régionalisation .....	22
Tableau 1.4. Stratégies fondées sur les spécificités des territoires .....	23
Tableau 1.5. Sélection des principales stratégies sectorielles mises en place par le Maroc présentant des déclinaisons territoriales.....	24
Tableau 1.6. Nouvelles allocations des compétences des collectivités locales depuis 2015.....	28
Tableau 1.7. Montage financier du Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022).....	32
Tableau 1.8. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca .....	38
Tableau 2.1. Instruments et répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement pour bâtir des marchés du logement plus inclusifs .....	70
Tableau 2.2. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca .....	87
Tableau 2.3. Panorama comparatif du Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) et du Plan de développement régional de Casablanca-Settat (PDR).....	88
Tableau 2.4. Panorama de quelques modèles de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE.....	104
Tableau 2.5. Structures déconcentrées et décentralisées à Casablanca et .....	108
Tableau 3.1. Principaux défis et opportunités par type de zone rurale.....	134
Tableau 3.2. Évolution de la population par type de région.....	135
Tableau 3.3. Principales données de la démographie rurale.....	141
Tableau 3.4. PIB du Maroc par secteurs.....	146
Tableau 3.5. Dimensions de la Politique Rurale 3.0 .....	152
Tableau 3.6. Répartition des compétences par niveau de gouvernement.....	155
Tableau 3.7. Principaux programmes ayant un impact sur le développement rural au Maroc.....	156
Tableau 3.8. Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022).....	164
Tableau 3.9. Stratégie pour établir des partenariats ruraux-urbains efficaces et durables.....	171
Tableau 3.10. Facteurs ayant une incidence sur le coût de fourniture des services publics et privés ruraux.....	173
Tableau 3.11. Politique Rurale 3.0 de l'OCDE et Politiques de développement rural au Maroc .....	179
Tableau 3.12. Évolution de la population de Taounate et de la population nationale .....	181
Tableau 3.13. Synthèse des statistiques de sante de la province .....	188
Tableau 3.14. Synthèse du programme des CREM.....	198

Tableau 3.15. Évolution de la population de la province de Berrechid.....	205
Tableau 3.16. Taux d'activité et taux de chômage dans la province de Berrechid 2011 .....	208
Tableau 3.17. Accès des logements aux services publics de base de la province de Berrechid 2011.	210
Tableau 3.18. Analphabétisme et scolarisation dans la province de Berrechid 2011.....	210

## Graphiques

Graphique 1.1. Nouvelle organisation administrative du Maroc depuis 2015 .....	19
Graphique 1.2. Principales stratégies nationales de logement.....	30
Graphique 1.3. Aire urbaine fonctionnelle de Casablanca estimée par l'OCDE.....	37
Graphique 2.1. Organisation institutionnelle et territoriale du Maroc.....	52
Graphique 2.2. Schéma du grand ensemble métropolitain Casablanca-Rabat .....	53
Graphique 2.3. Ancienne région « Grand Casablanca », nouvelle région.....	55
Graphique 2.4. Communes, provinces et préfectures dans.....	55
Graphique 2.5. Part de la métropole dans la région : Casablanca et une sélection de régions OCDE ..	56
Graphique 2.6. Proportion de la région (TL2) dans la population nationale, 2014.....	57
Graphique 2.7. Proportion de l'aire métropolitaine dans la population nationale, 2014.....	57
Graphique 2.8. Taux de dépendance des personnes âgées au niveau régional (TL2), 2014 .....	58
Graphique 2.9. Taux de dépendance des personnes âgées dans les aires métropolitaines, 2014 .....	58
Graphique 2.10. Densité de population dans l'aire métropolitaine, 2014 .....	61
Graphique 2.11. Chômage et population en âge de travailler, 2014.....	62
Graphique 2.12. Productivité du travail et PIB par habitant (2014).....	62
Graphique 2.13. Taux d'analphabétisme par commune dans la région de.....	63
Graphique 2.14. Stratégies d'intervention en matière de politique du logement au Maroc.....	64
Graphique 2.15. Modes de déplacement des habitants dans l'ancienne région du Grand Casablanca..	76
Graphique 2.16. Moyenne annuelle de pollution atmosphérique (PM2.5).....	83
Graphique 2.17. Espérance de vie à la naissance dans les régions TL2 (2014) .....	84
Graphique 2.18. Vision de la région Casablanca-Settat .....	85
Graphique 2.19. Activités primaires et secondaires des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE .....	101
Graphique 2.20. Vision de la région Casablanca-Settat pour établir des pôles fonctionnels .....	106
Graphique 2.21. Rôle des différents niveaux de gouvernement dans la création de structures de gouvernance métropolitaine .....	110
Graphique 2.22. Fonctions des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE.....	111
Graphique 2.23. Sources de financement des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE .....	111
Graphique 2.24. Piliers principaux d'un cadre de politique urbaine nationale .....	113
Graphique 3.1. Population rurale et extension territoriale par type de ruralité .....	135
Graphique 3.2. La population des régions rurales des pays de l'OCDE a tendance à être plus âgée que dans les régions urbaines .....	138
Graphique 3.3 La part des travailleurs possédant un diplôme d'études supérieures est plus faible dans les régions rurales.....	140
Graphique 3.4. Distribution de la population rurale par âge .....	141
Graphique 3.5. Les régions qui convergent tendant à être des régions rurales ou intermédiaires.....	143
Graphique 3.6. Finalités de la Stratégie Nationale de Développement Rural du Maroc.....	158
Graphique 3.7. Bilan des approches de développement rural intégré au Maroc .....	167
Graphique 3.8. Les différentes formes de partenariats pour développer les liens d'intégration entre le monde rural et les pôles urbains au Maroc .....	176
Graphique 3.9. Évolution de la population (en milliers) urbaine et rurale de Taounate .....	182
Graphique 3.10. Production agricole.....	184

Graphique 3.11. Scolarisation et déperdition scolaire, 2014 .....	187
Graphique 3.12. Répartition des élèves par milieu et par sexe dans la région .....	187
Graphique 3.13. Stratégie de développement intégré de la Province de Taounate .....	189
Graphique 3.14. Carte des CREM identifiés à Taounate .....	199
Graphique 3.15. Évolution de la population rurale de Berrechid .....	205
Graphique 3.16. Distribution de la population par tranches d'âges dans les territoires de la province de Berrechid .....	206
Graphique 3.17. Identification des CREM dans la province de Berrechid .....	220
Graphique 3.18. Les interactions rurales – urbaines dans les zones fonctionnelles .....	222
Graphique 4.1. Organisation institutionnelle et territoriale au Maroc.....	240
Graphique 4.2. Investissement public et privé au Maroc en % du PIB (2014) .....	242
Graphique 4.3. Évolution du volume global des investissements publics au Maroc.....	242
Graphique 4.4. Investissement public direct en % du PIB (2014 and 2013).....	244
Graphique 4.5. Le poids des gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE .....	252
Graphique 4.6. Dépenses des gouvernements infranationaux en % des dépenses publiques et du PIB (2013) .....	253
Graphique 4.7. Part de l'investissement public infranational dans l'investissement direct public (2015) .....	254
Graphique 4.8. Investissements des gouvernements infranationaux en % de l'investissement public national et du PIB en 2013 .....	255
Graphique 4.9. Poids des différentes sources de recettes dans les budgets infranationaux (2015) .....	256
Graphique 4.10. Dette infranationale dans les pays de l'OCDE (2015).....	257
Graphique 4.11. Indicateurs Gouvernance pluri-niveaux au Maroc et dans l'OCDE .....	264
Graphique 4.12. Indicateur sur la planification cohérente entre niveaux de gouvernement .....	267

### Encadrés

Encadré 1.1. Initiative Nationale pour le Développement Humain.....	32
Encadré 1.2. Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial.....	35
Encadré 2.1. Casablanca Finance City (CFC) .....	60
Encadré 2.2. « Villes sans Bidonvilles » au Maroc : une approche intégrée et contractuelle innovante .....	65
Encadré 2.3. Les politiques de soutien à l'accès à un logement abordable de qualité dans les pays de l'OCDE.....	68
Encadré 2.4. L'intégration de la politique de logement dans une stratégie de croissance métropolitaine : l'exemple de la métropole de Vancouver (Canada).....	72
Encadré 2.5. Une politique interventionniste en matière de logement : l'exemple de la métropole d'Amsterdam (Pays-Bas).....	73
Encadré 2.6. Casa Transport.....	74
Encadré 2.7. Études sur la mobilité urbaine à Casablanca .....	75
Encadré 2.8. Compétitivité des villes portuaires : orientations stratégiques et instruments.....	78
Encadré 2.9. Construction d'un complexe administratif pour le port de Casablanca.....	79
Encadré 2.10. Gouvernance de l'eau au Maroc.....	81
Encadré 2.11. Autorité métropolitaine de Rotterdam-La Haye (Pays-Bas) .....	91
Encadré 2.12. Exemple de projet de territoire: l'éco-métropole de Copenhague.....	92
Encadré 2.13. Démarche métropolitaine pour le développement durable : exemples de Lyon et Vancouver .....	94
Encadré 2.14. La démarche citoyenne pour construire la métropole: exemples internationaux .....	97
Encadré 2.15. La démarche participative WeCasablanca.....	99

Encadré 2.16. Deux exemples internationaux de planification intégrée de la mobilité urbaine dans des métropoles : Barcelone (Espagne) et Medellín (Colombie).....	102
Encadré 3.1. Typologie Régionale de l'OCDE.....	133
Encadré 3.2. Défis et opportunités des territoires ruraux au Maroc : Stratégie Nationale de Développement Rural.....	145
Encadré 3.3. Sécurité alimentaire et pauvreté au Maroc: deux problèmes imbriqués.....	148
Encadré 3.4. Nouveau Paradigme Rural.....	149
Encadré 3.5. Le Royaume-Uni et la compétitivité rurale.....	151
Encadré 3.6. Attributions du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural, des Eaux et Forêts.....	153
Encadré 3.7. Attributions du Ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville.....	154
Encadré 3.8. Programmes d'investissement du Fonds pour le Développement Rural et des Zones de Montagne.....	160
Encadré 3.9. Piliers du Plan Maroc Vert (PMV).....	162
Encadré 3.10. <i>Mi Chacra Emprendedora</i> au Pérou.....	163
Encadré 3.11. Le tourisme pourrait être un important facteur de diversification dans certaines zones rurales.....	164
Encadré 3.12. Principaux objectifs de l'Initiative Nationale du Développement Humain.....	168
Encadré 3.13. Fourniture de services publics dans les zones rurales : les bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE.....	174
Encadré 3.14. Centre Rural Émergent (CREM).....	177
Encadré 3.15. La stratégie des zones intérieures en Italie.....	191
Encadré 3.16. Budget et objectifs du plan de développement de la province de Taounate.....	192
Encadré 3.17. Leçons du développement de l'agro-industrie au Chili.....	193
Encadré 3.18. Développement d'une agriculture plus inclusive.....	194
Encadré 3.19. Mécanismes d'engagement des parties prenantes dans l'agro-industrie dans la Province de Forli- Cesena en Émilie-Romagne, Italie.....	197
Encadré 3.20. L'initiative des « Petites Stations » au Japon.....	200
Encadré 3.21. La spécialisation intelligente de l'Union Européenne/ principaux messages de politiques publiques.....	212
Encadré 3.22. La stratégie de développement d'infrastructure régionale de New South Wales.....	214
Encadré 3.23. Développement du tourisme en France et au Portugal.....	215
Encadré 3.24. Attraction des Investissements Directs Étrangers et diffusion des bénéfices.....	216
Encadré 3.25. Systèmes d'éducation et de formation professionnelle efficaces.....	218
Encadré 3.26. Systèmes d'innovation ouverte.....	219
Encadré 3.27. Partenariat ruraux- urbains : les cas de Rennes Métropole et de Prague- Bohème centrale.....	223
Encadré 4.1. Recommandation de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement.....	238
Encadré 4.2. Une définition de l'investissement public.....	243
Encadré 4.3. L'investissement en infrastructure et la productivité territoriale.....	246
Encadré 4.4. Évolution du rôle des régions au Maroc.....	249
Encadré 4.5. Mobiliser l'ensemble des sources de financement de l'investissement.....	260
Encadré 4.6. Le renforcement de la gouvernance des EPP au Maroc.....	261
Encadré 4.7. Liens entre la planification et le budget dans l'Union Européenne.....	266
Encadré 4.8. Approche territoriale au Plan national de Développement en Colombie.....	269
Encadré 4.9. Le Conseils de Gouvernements en Australie et le Commission Interministérielle de la Ville et du Territoire au Chili.....	274
Encadré 4.10. Les Contrats en France et en Colombie.....	277

Encadré 4.11. La coopération intercommunale dans les pays de l'OCDE.....	279
Encadré 4.12. Incitations financières pour la coopération entre autorités locales.....	281
Encadré 4.13. Le suivi territorial des investissements: le cas de l'Italie.....	284
Encadré 4.14. Exemples d'instruments de renforcement des capacités.....	286

## *Glossaire*

CCR	Commission consultative de la régionalisation
CESE	Conseil économique social et environnemental
CFC	Casablanca Finance City
CL	Collectivités locales
CREM	Centres ruraux émergents
Dahir	Texte de loi
EPP	Établissements et entreprises publics
HCP	Haut-Commissariat au plan
MHPV	Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville
MUAT	Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire
MATNUHPV	Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OFPPT	Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail
PDGC	Programme de développement du Grand Casablanca
SDAU	Schéma d'aménagement urbain
SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
SNDU	Stratégie nationale de développement urbain
SOFA	Schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement
SRAT	Schéma régional d'aménagement du territoire
ZAE	Zone d'activité économique
ZI	Zone industrielle





## Résumé

**Le Maroc met en œuvre depuis 2015 la réforme de « régionalisation avancée »** qui a octroyé aux régions des prérogatives plus importantes en matière de développement économique et de nouvelles ressources financières et humaines. Les régions deviennent des partenaires majeurs du gouvernement pour le développement territorial et l'attractivité aux niveaux national et international. Cette réforme, qui vise à rapprocher la décision publique des réalités locales, a suscité beaucoup d'attentes dans un pays où les disparités sociales et territoriales sont cruciales. Coordination et mise en œuvre des décisions publiques doivent être améliorées.

**Le Maroc compte près de 34 millions d'habitants, dont 60% vivent dans des territoires urbains qui génèrent 75 % du PIB national.** L'urbanisation s'incarne en particulier dans huit villes de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Rabat-Salé-Temara, Tanger, Fès, Marrakech, Agadir, Meknès et Oujda). Les enjeux concernent le dynamisme du développement économique, l'inclusion sociale et la soutenabilité environnementale.

**La métropole de Casablanca rassemble environ 5 millions d'habitants (15% de la population nationale) répartis dans 41 communes** (selon l'estimation de l'OCDE sur la base des indicateurs disponibles). **Elle contribue à hauteur de 29% au PIB national.** Casablanca possède un potentiel d'attractivité économique et financière d'envergure mondiale, mais fait face au défi de la soutenabilité de son attractivité à long terme: le taux de chômage atteignait 18.1% en 2014 dans la métropole estimée de Casablanca, contre 16% en moyenne dans les territoires urbains au Maroc et 7% dans les métropoles de l'OCDE.

**Les liens urbain-rural pourraient être davantage utilisés comme leviers effectifs de développement des zones rurales.** Une application préliminaire de la typologie de l'OCDE montre à travers les cas de Taounate, « province à prédominance rurale éloignée », et de Berrechid, « province intermédiaire au sein d'une zone urbaine fonctionnelle » (la métropole de Casablanca) la nécessité d'adapter les stratégies de développement aux différentes réalités rurales. Le dispositif des Centres Ruraux Émergents permettrait de constituer des centres d'urbanisation intermédiaire pour stimuler le développement par l'amélioration de la gouvernance des liens urbain-rural.

**L'investissement a crû en moyenne de plus de 6,6% par an entre 2000 et 2014, tandis que la croissance économique progressait de 4,4% en moyenne annuelle sur la même période, soulevant des questions sur la rentabilité et l'efficacité de l'investissement public.** Le taux d'investissement total – public et privé – a dépassé 30% du PIB dans la dernière décennie (un des taux les plus élevés au monde) et l'investissement public a plus que doublé entre 2007 et 2017.

### *Recommandations clés*

**Renforcer l'efficacité des réformes par l'amélioration du dialogue entre les parties prenantes** à travers un mécanisme institutionnel de coordination de l'action publique pour partager l'information et les objectifs afin de soutenir l'action concertée et son suivi.

Le « Comité Consultatif », mis en place dans le cadre du Dialogue OCDE-Maroc sur les politiques de développement territorial, en constitue un bon exemple.

**Définir les politiques publiques à la bonne échelle.** Le Maroc pourrait adopter les définitions et classifications de l'OCDE appliquées aux territoires ruraux et la méthode OCDE- Union européenne de mesure des aires urbaines fonctionnelles pour cibler les interventions prioritaires de politiques publiques en fonction des spécificités des territoires, clarifier les allocations de compétences et de ressources sur la base de données objectives, et assurer la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en mobilisant l'ensemble des parties prenantes.

**Mettre en place un dialogue territorial pluri-niveaux, avec l'implication de la société civile et du secteur privé, pour mieux prendre en compte l'émergence des métropoles et améliorer leur gouvernance.** Les zones métropolitaines ne sont pas représentées institutionnellement dans les dispositifs prévus par la réforme de régionalisation de 2015. Une plateforme de dialogue, nourrie d'indicateurs métropolitains, permettrait de renforcer l'action publique à la bonne échelle et de s'appuyer sur la comparabilité internationale. Compte tenu de l'urgence des défis à relever, notamment en matière de logement et de transport, il est primordial d'assurer une meilleure intégration de ces politiques à l'échelle métropolitaine, et de clarifier leur articulation avec les responsabilités des régions ainsi que les modalités de leur financement.

**Accompagner la mise en œuvre des Centres Ruraux Émergents** pour fournir efficacement les services publics adaptés aux besoins et opportunités des territoires ruraux en mobilisant les autorités régionales et locales. La mise en œuvre du dispositif des CREM contribuerait à réduire les déséquilibres entre villes et campagnes et à renforcer la compétitivité des territoires ruraux en s'appuyant sur les synergies entre interventions publiques, notamment celles liées au Programme de lutte contre les disparités en milieu rural.

**Renforcer la production et l'usage d'indicateurs territoriaux pour nourrir l'action publique territoriale,** au niveau national et localement, à travers la mise en place d'une Charte qui encadre les conditions de production et d'utilisation des indicateurs, en visant la transversalité de l'action. Cette Charte devrait comporter un cadre méthodologique clair et flexible, inspiré des pratiques internationales, pour s'adapter aux spécificités territoriales. Utiles aux acteurs publics, cette approche permettrait aussi de fournir aux acteurs du monde économique et de la société civile les informations utiles à leur choix d'investissement et de localisation ainsi que les outils pour la compréhension des défis et l'évaluation de politiques publiques.

**Améliorer la gouvernance de l'investissement public pour en renforcer l'efficacité.** Les défis sont surtout associés à la planification, au dialogue pluri-niveaux et au suivi de la performance des investissements. Le Maroc a adhéré à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'Investissement public efficace entre niveaux de gouvernement afin de se rapprocher des standards de l'OCDE dans ce domaine. Il s'agit désormais d'en assurer la mise en œuvre

**Mieux coordonner l'action publique en clarifiant les compétences et les moyens de chacun ainsi que les interactions nécessaires.** La réforme de régionalisation représente une opportunité pour mieux définir l'action des différents niveaux de gouvernement et pour mettre en place les instruments de coordination requis entre le niveau central et les collectivités territoriales. En fondant l'action publique sur les opportunités et enjeux locaux, cette réforme pourrait contribuer à répondre aux inégalités sociales en soutenant un développement économique plus équitable.

## 1. Synthèse et Principales Recommandations

### 1.1. Le Maroc change.... dans l'approche de ses dynamiques territoriales

*Depuis son accession à l'indépendance, le Maroc a mis en place des politiques de développement territorial pour faire face aux enjeux de l'articulation entre des territoires géographiquement contrastés (plaines et zones du littoral d'un côté et chaînes montagneuses et régions désertiques de l'autre.) et la réduction de la fracture entre les villes et les campagnes. Pour ce faire, différentes approches et stratégies ont été mises en œuvre. La plus significative et récente est la réforme de régionalisation avancée, adoptée en 2015, avec pour objectif affiché d'inscrire dans la durée une dynamique territoriale fondée sur un rééquilibrage des compétences et des ressources entre l'État central et les collectivités territoriales et pour favoriser le rapprochement des politiques publiques et des habitants.*

Tableau 1.1. Principaux indicateurs du Maroc

Structure politique	
Régime politique	Monarchie constitutionnelle
Langues	Arabe-Amazighe
Élections régionales	14 septembre 2015
Dernières élections législatives	7 octobre 2016
Démographie	
Population (milliers – 2014)	33 848
Population urbaine (%)	60.3
Population rurale (%)	39.7
Économie (2015)	
PIB prix courants (milliards USD)	100.36
Taux de croissance du PIB	4.5 (1.96 – 2015)
Emploi (2015)	
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	47.4 (71.3 pour les 15-64 ans - 2015)
Taux de chômage (% 2015)	9,7 (6.8 - 2015)
Taux de chômage des jeunes (âgés de 15 à 24 ans, % -2015)	20.8 (13.9 - 2015)
Santé	
Espérance de vie à la naissance	73.7 (80 – 2013)
Éducation	
Taux de scolarisation net 2013-2014 (%)	
Primaire	99.2
Secondaire collégial	58.1
Secondaire qualifiant	29
Taux d'analphabétisme (% de la population âgée de 15 ans et plus)	68
Logement	
Satisfaction avec l'offre de logement accessible (% des personnes interrogées se déclarant satisfaites)	34
Ménages équipés d'installations sanitaires améliorées (%)	76.7 (97.9 2015)

Source : OCDE (2017), Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>. Les chiffres entre parenthèses correspondent à la moyenne des pays de l'OCDE.

### 1.1.1. La régionalisation avancée, pierre angulaire de ce changement

#### *La régionalisation avancée ouvre de nouvelles perspectives pour le développement des territoires*

Le Maroc a mis en place une réforme de régionalisation en 2015<sup>1</sup>. Cette réforme a été conçue comme une composante fondamentale d'un nouveau modèle de développement économique et social (discours de SM le Roi Mohammed VI du 13 Octobre 2017) « *le modèle de développement national [...] s'avère aujourd'hui inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale* ». D'autres changements notables sont la mutation vers une politique de soutien à la demande plus

efficace, avec la réforme de la compensation, et l'orientation vers une politique sociale ciblée (avec notamment l'INDH) (OCDE (2017), Examen multidimensionnel du Maroc).

La réforme de régionalisation avancée érige la Région comme cadre pertinent de déploiement des politiques territoriales. En 2010, la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) est instituée par SM le Roi Mohammed VI, pour proposer un projet de régionalisation « ...prélude à une profonde réforme des structures de l'État, à travers la conduite résolue et graduelle des processus de décentralisation et de déconcentration conséquentes et effectives, de démocratisation poussée, d'accélération du développement, de modernisation sociale, politique et administrative du pays et de bonne gouvernance »<sup>2</sup>.

Le Maroc se place ainsi dans la lignée de plusieurs autres pays de l'OCDE qui ont consolidé leurs régions où renforcé leurs pouvoirs ces dernières années, comme le Danemark (2007 – nouvelles régions toutefois dénuées de pouvoir de taxation), la Grèce (2011), la France (2016) et la Norvège (réforme en cours d'examen). Le nouveau découpage territorial est principalement guidé par le poids des métropoles et des agglomérations. Le Maroc s'est engagé dans une mise en application effective de la régionalisation avancée avec des transferts de pouvoirs et ressources financières et humaines aux Présidents élus des conseils régionaux, provinciaux et préfectoraux relevant jusque-là des Walis<sup>3</sup> et Gouverneurs<sup>4</sup>.

**Graphique 1.1. Nouvelle organisation administrative du Maroc depuis 2015**

	<b>DECONCENTRATION</b> (représentant de l'Etat)		<b>DECENTRALISATION</b> (instances élues)	
<b>Région</b>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Wali</b> Wilaya         </div>		<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de Conseil Régional</b> Conseil Régional         </div>	
<b>Préfecture</b> (urbaine)	Préfecture (urbaine)	Province (rurale)	Préfecture (urbaine)	Province (rurale)
<b>Province</b> (rurale)	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Gouverneur</b> Préfecture         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Gouverneur</b> Province         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de conseil préfectoral</b> Conseil Préfectoral         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de conseil provincial</b> Conseil Provincial         </div>
<b>Commune</b> (urbaine ou rurale)	Commune urbaine	Commune rurale	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de conseil communal</b> Conseil communal         </div>	
	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Pacha</b> Pachalik         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Chef de cercle</b> Cercle         </div>		

Source : Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain

Les collectivités territoriales sont désormais des acteurs et partenaires incontournables du pouvoir central, du secteur privé et des citoyens en matière d'élaboration et d'exécution de stratégies et programmes de développement territorial. Les lois organiques 111 à 113 adoptées en juillet 2015, relatives aux régions, aux provinces et préfectures et aux communes, leur octroient de larges prérogatives (voir Tableau 1.6.) sur la base des principes : (i) de subsidiarité (article 140 Constitution 2011) (compétences propres, partagées et transférées) (ii) de solidarité (entre communes et entre régions) et

coopération (au niveau international) et (iii) la reddition de comptes (évaluation et contrôle) (Constitution de 2011).

### ***1.1.2. Évolutions des politiques de développement territorial : approches, objectifs et leviers***

Les évolutions des approches de développement territorial (voir Tableau 1.2.) affichent de fortes ambitions et une véritable attention stratégique pour le développement territorial qui ne semblent pas avoir été totalement accompagnées de mécanismes de mise en œuvre pour soutenir les institutions en charge de l'action ni d'évaluation d'impact.

#### ***Du développement local à la régionalisation avancée***

Au lendemain de l'indépendance en 1956, les politiques de développement territorial mises en place par le Maroc avaient pour objectif la redistribution des richesses produites par des territoires essentiellement agricoles et ruraux, vers des territoires pauvres. Cette phase a mis en valeur les avantages comparatifs des secteurs économiques primaires définis comme stratégiques à l'époque à savoir l'agriculture, l'extraction des matières premières (phosphates) et la pêche. Néanmoins, l'urbanisation rapide, amplifiée par l'exode rural, a donné lieu à une concentration des moyens publics notamment en matière d'investissement public, en faveur des territoires urbains qui abritent désormais une large partie de la population marocaine (60% RGPH 2014) et concentrent l'essentiel des activités économiques et de création de richesses (75% du PIB national, RGPH 2014). Face aux défis imposés par l'urbanisation, le Maroc a adopté des politiques de développement ciblant les territoires et des stratégies sectorielles visant des résultats tangibles de l'action publique sur le terrain (logement, transport, etc.). Cette orientation correspond à l'émergence en 1998 d'un grand Ministère chargé des questions de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat à côté des ministères sectoriels, à la tenue en 2004 de la première session du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire CSAT (la seconde réunion du CSAT a été tenue en juillet 2016), à la création des Centres Régionaux d'Investissement fonctionnant comme des guichets uniques pour soutenir l'attractivité des territoires et à la territorialisation de l'action publique et des politiques sectorielles au travers des agences de développement.

**Tableau 1.2. Chronologie du processus de régionalisation au Maroc**

Développement local		
Phase I	1971	Création de régions sans pouvoir de décision
	1976	Charte communale, cadre de référence des collectivités locales (CL)
	1992	Région, érigée en collectivité locale
Régionalisation restreinte		
Phase II	1996	Création de régions avec des compétences
	2001	Lancement du programme d'appui à l'aménagement du territoire
	2002	Collectivités Locales érigées en bases du développement économique
	2004	Première session du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire CSAT
	2006	Ligne de financement spécifique dans loi de finances
Régionalisation avancée		
Phase III	2010	Mise en place de la Commission Consultative de la Régionalisation
	2011	Constitutionnalisation de la régionalisation (article premier de la Constitution) Constitutionnalisation des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire
	2015	Élection des présidents de région, transfert de compétences et allocations de financements propres
	2015	Institutionnalisation d'un Fonds dédié à la mise à niveau régionale et d'un Fonds dédié à la solidarité régionale
	2016 à ce jour	Promulgation de 70 textes d'application

Source: Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain

### *Adaptation des politiques de développement aux spécificités des territoires*

Le Maroc met en place différentes approches et politiques de développement territorial. Ainsi, le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT, 2000) a pour objectif global de mettre en place à l'horizon 2025 une approche de développement territorial fondée sur « la synergie différentielle des composantes spatiales ». Appliquée à l'échelle nationale, elle consiste en la dynamisation de chaque territoire en fonction de ses caractéristiques propres et l'impulsion de relations entre les territoires. Le Schéma définit les secteurs prioritaires et les espaces d'intervention nécessitant des efforts d'investissement et de promotion à moyen et long termes en se fondant sur les principes de l'équité sociale, de l'efficacité économique et de la durabilité des ressources. Le Schéma National d'Aménagement du Territoire est décliné depuis 2009 en Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) couvrant une période de 25 ans, qui sont en principe garants de la cohérence des stratégies sectorielles à l'échelle régionale. Ils constituent également des outils de formalisation des projets régionaux autour desquels pourraient se négocier des contrats État/Région<sup>5</sup> (Charbit & Romano, 2017). Les nouvelles régions sont responsables d'élaborer ou de mettre à jour leurs Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire. L'élaboration et la mise à jour des SRAT par les régions posent la question de leur mise en cohérence avec les plans de développement régional et les plans d'action des communes.

**Tableau 1.3. Évolutions des approches de développement territorial avant la régionalisation**

1972	Les premiers schémas d'armature rurale (SAR)
1989	Les schémas du développement et d'aménagement régionaux (SDAR)
1994	Programme d'Action Intégré pour le Développement et l'aménagement de la Région Méditerranéenne du Maroc (PAIDAR-Med) réalisé dans le cadre de la coopération Maroc-Espagne
1995	Les enquêtes de la Migration interne
1996	Première phase du Schéma National de l'Aménagement du Territoire (Diagnostic et Prospective)
1998	Réforme en profondeur de la politique d'aménagement du territoire en s'engageant dans un processus de débats et de concertation avec toutes les forces vives du pays
2000	Tenue des ateliers et des forums du Débat National sur l'Aménagement du Territoire à travers 55 ateliers locaux, des forums régionaux et un forum national
2000	Élaboration des référentiels de l'aménagement du territoire : la Charte Nationale de l'Aménagement du Territoire et le Schéma National de l'Aménagement du Territoire
2006	Élaboration du Schéma d'Orientation Fonctionnel de l'Aire Métropolitaine Centrale - SOFA.
2008	Cogestion du Fonds de Développement Rural à hauteur de 40% par le département en charge de l'Aménagement du territoire
2009	Premier plan d'actions de mobilisation du Fonds de Développement Rural dans le cadre d'une approche d'aménagement du territoire par le département en charge de l'Aménagement du territoire.
2009	Achèvement du premier Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire (Tadla-Azilal)
2011	Organisation du premier Forum National du Développement Rural

Source : Site web Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, l'Habitat et la Politique de la Ville (MATNUHPV).

Le Maroc a ainsi mis en place un certain nombre de réformes visant la réduction des disparités territoriales et sociales au moyen de politiques sectorielles et de plans d'action spécifiques qui ont eu pour objectif la diversification de l'économie, la fourniture de services publics performants et un investissement important dans le développement humain notamment à travers l'Initiative Nationale pour le Développement Humain<sup>6</sup>. Cette ambition s'associe à la volonté de porter un développement territorial productif économiquement, inclusif socialement et durable du point de vue environnemental (voir Tableau 1.4.).



**Tableau 1.4. Stratégies fondées sur les spécificités des territoires**

Stratégie Nationale de Développement Rural	2007	Cadre global d'intervention de l'État en matière de développement rural
Stratégie d'Aménagement et de développement des Oasis	2012	Reconversion progressive de l'agriculture oasienne
Stratégie d'aménagement et de développement du Moyen Atlas	2012	Transition permettant à la montagne de passer d'un rôle passif à un rôle actif en matière de développement à travers divers modes d'interventions des acteurs et une mise en cohérence des actions sectorielles
Stratégie nationale de développement de la compétitivité des petites villes	2012	Création de « villes rurales » et de « villes de niveau local » conformément à la stratégie 2020 du développement rural qui recommande l'urbanisation intermédiaire pour favoriser le développement du milieu rural
Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Littoral	2014	Proposition d'un ensemble d'instruments adaptables aux spécificités des espaces littoraux marocains.

Source : Site web du Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, l'Habitat et la Politique de la Ville (MATNUHPV).

#### *Des stratégies sectorielles pour renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires*

Les programmes et stratégies sectorielles (voir Tableau 1.5.) mobilisent la contribution de différents acteurs : État, entreprises publiques et collectivités territoriales. De grands projets intégrés et spécifiquement localisés ont vu le jour tel que le projet de Tanger-Med dont les travaux ont démarré en 2004 et l'opérationnalisation en 2007 ou le projet Noor situé à 20 km de Ouarzazate pour la production des énergies renouvelables dont les travaux ont commencé en 2013 et l'entrée en service en février 2016. L'implémentation de ces stratégies a pour objectif le renforcement de l'attractivité et la compétitivité de certains territoires et du système productif. Avant la mise en œuvre des modalités de régionalisation avancée, les acteurs majeurs de la transformation des territoires, par l'investissement en infrastructure en particulier, étaient et sont d'ailleurs encore largement l'État et les Établissements et Entreprises Publics (EPP) et notamment celles de réseaux (voir Chapitre 4). L'instrument « EPP » est certes très efficace mais limité en termes de levier pour le développement territorial à la fois par le contexte mondial de mise en concurrence des grands monopoles publics et par la nécessité de renforcer l'intégration entre différentes politiques sectorielles à l'échelle territoriale pertinente.

**Tableau 1.5. Sélection des principales stratégies sectorielles mises en place par le Maroc présentant des déclinaisons territoriales**

Champ d'intervention	Plan/stratégie	Année de lancement	Année d'achèvement	Objectifs	Déclinaisons territoriales
Développement économique	Plan Maroc Vert Agriculture	2008	2020	Accélération de la transformation du secteur agricole et sa compétitivité	Plan agricoles régionaux : partenariats entre le Ministère de l'Agriculture, les régions représentées par les walis, les présidents de régions et les présidents de chambres agricoles
	Plan Rawaj Commerce	2008	2020	Amélioration de l'attractivité commerciale et diversification de l'offre	Diversification des produits en fonction des produits locaux
	Plan Halieutis Pêche	2009	2020	Mettre en place une pêche durable et compétitive qui préserve la ressource	Pôles de compétitivité identifiés en fonction des régions dont Méditerranée, Centre et Sud du pays
	Vision 2020 pour le tourisme	2010	2020	Hisser le Maroc parmi les 20 premières destinations touristiques mondiales à l'horizon 2020 avec une vocation de destination de développement durable	Identification des vocations touristiques en fonction des potentialités des territoires
	Pacte National pour l'Émergence Industrielle	2009	2014	Mise en place d'une organisation sectorielle autour des Métiers Mondiaux du Maroc : aéronautique, agriculture, tourisme, pharmacie etc.	Introduction du concept d'écosystèmes avec un accent plus important sur le territoire.
	Plan d'Accélération Industrielle	2014	2020	Mise en place d'écosystèmes performants, visant l'intégration des chaînes de valeur et la consolidation des relations locales entre les grandes entreprises et les PME	Stratégie territorialisée avec l'émergence de pôles territoriaux tel que Tanger-Med ; MedEst etc.

Champ d'intervention	Plan/stratégie	Année de lancement	Année d'achèvement	Objectifs	Déclinaisons territoriales
Développement durable	Stratégie de promotion de la logistique	2015	2030	Positionnement sur les principaux flux logistiques et réponse aux besoins logistiques du pays	Répondre aux besoins logistiques des stratégies sectorielles et des territoires
	Maroc Numérique	2013	2020	Insertion dans l'économie de la connaissance, via une intégration amplifiée et largement diffusée des TIC au niveau de l'État, administrations, entreprises et citoyens	Désenclavement des territoires ruraux à travers le –e-gouvernement notamment
	Stratégie énergétique 2030	2009	2030	Garantir la sécurité énergétique du Maroc à travers un mix énergétique et le recours aux énergies renouvelables	Régions pilotes de Souss-Massa ; Rabat, Tadla-Azilal et Meknès-Tafilalt pour mettre en œuvre la stratégie du mix énergétique
	Plan Maroc Rail 2040		2040	Schéma directeur actualisé pour le développement à l'horizon 2040 du réseau ferré national avec pour objectifs la réduction du temps de parcours et la satisfaction des besoins en mobilité.	Différentes composantes (lignes à grande vitesse, lignes classiques, Tanger-Casablanca-Marrakech-Agadir Rabat-Fès-Oujda.et l'axe Maghrébin
	Stratégie Nationale des Déplacements Urbains	2008		Établir un système de déplacements urbains efficace, de qualité, au moindre coût, respectueux de l'environnement et garantissant une viabilité financière durable, avec priorité au transport en commun	Donner aux Collectivités Locales la capacité de définir et de mettre en œuvre une stratégie cohérente en termes de planification, d'organisation et de gestion des transports publics
	Stratégie portuaire	2012	2035	Répondre à la demande portuaire exprimée par les partenaires économiques nationaux et les acteurs des transports internationaux	Accompagner le développement intégré et durable des régions en permettant aux régions de tirer parti du rôle moteur de l'activité portuaire et des infrastructures portuaires.

Champ d'intervention	Plan/stratégie	Année de lancement	Année d'achèvement	Objectifs	Déclinaisons territoriales
	Stratégie routière 2035	2015	2035	Définir la stratégie globale d'aménagement en matière d'infrastructures routières.	Contribuer à la mise en œuvre des autres stratégies sectorielles nationales et d'accompagner le développement des pôles urbains
Emploi	Stratégie Nationale de la Formation professionnelle 2021	2016	2021	former 10 millions de marocains dont 5,2 millions d'adultes en formation continue. 2,35 millions en formation diplômante et plus de 1 million en formation qualifiante.	Renforcer la gouvernance multi-niveaux, pour permettre à la région et aux acteurs économiques de jouer un rôle dans la définition des besoins en formation au niveau régional.

Source : Élaboration OCDE sur la base des informations des différents ministères marocains.

Ces stratégies sectorielles ont permis de renforcer à la fois la diversification et la spécialisation de l'économie marocaine. Néanmoins, leur implémentation dans le contexte de la régionalisation avancée soulève plusieurs questions quant à leurs horizons temporels différents, la convergence des approches et actions qui les structurent, l'évaluation de leur impact sur les territoires et leur cohérence avec les plans de développement régionaux<sup>7</sup>.

### 1.1.3. Principaux apports de la régionalisation avancée

La dynamique de régionalisation présente des opportunités substantielles pour répondre à la volonté nationale de renforcer la mise en œuvre des stratégies de développement avec des résultats plus concrets pour la population. Il s'agit d'appliquer des politiques de développement territorial qui prennent davantage en compte les réalités et les potentialités territoriales, de les implémenter dans des délais raisonnables et selon des montages institutionnels et financiers qui ne diluent pas les responsabilités.

#### Clarification des échelons territoriaux

La Constitution de 2011 spécifie que la décentralisation concerne les collectivités territoriales, régions, préfectures, provinces et communes, et intègre les évolutions suivantes :

- **Prééminence de la région par rapport aux autres collectivités territoriales** en matière de développement économique, de conception et de mise en œuvre des schémas régionaux d'aménagement du territoire.
- **Libre administration des affaires locales**, contrôle et reddition des comptes.
- **Coopération, partenariat et groupements de communes** pour la réalisation des projets, mutualisation et solidarité entre les communes.

Dans le cadre de cette gouvernance locale renouvelée, la région « doit constituer un pôle de développement intégré, dans le cadre d'un équilibre et d'une complémentarité entre ses zones, ses villes et ses villages, de telle sorte qu'elle contribue à endiguer le mouvement d'exode vers les villes » (CESE du Maroc 2016)<sup>8</sup>.

La clarification des échelons territoriaux a permis d'octroyer un rôle important au Conseil Régional, directement élu à partir de 2015, en matière d'élaboration et de suivi des programmes de développement régional, en cohérence avec les orientations de l'État et après consultation des différents acteurs publics et privés du territoire. Au-delà de l'élection directe du Conseil régional, la « régionalisation avancée » prévoit aussi d'encourager la démocratie participative en précisant que les régions doivent mettre en œuvre des mécanismes de consultation avec la société civile et le secteur privé pour l'élaboration de leurs plans de développement.

### *Allocation des compétences et ressources*

Pour renforcer l'opérationnalisation de la régionalisation avancée, la clarification des compétences et l'alignement avec leur financement sont tentés. Trois catégories de compétences sont ainsi prévues par les lois organiques de 2015 qui régissent les collectivités locales :

- *Les compétences propres* font référence aux prérogatives exercées exclusivement par les différents échelons territoriaux.
- *Les compétences transférées* concernent des prérogatives transférées par l'État sur la base du principe de la subsidiarité. À cette fin, tout transfert de compétence doit être accompagné par un transfert des ressources nécessaires à leur exercice. L'article 140 de la Constitution de 2011 précise que c'est l'État qui décide des compétences transférables aux collectivités locales.
- *Les compétences partagées* sont des prérogatives exercées notamment dans le cadre de la contractualisation avec l'État.

Les régions sont les collectivités prééminentes notamment en matière de conception de stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire. Les provinces/préfectures sont les collectivités intermédiaires et ont pour vocation la promotion du développement social, notamment en milieu rural, et le renforcement de la mutualisation et la coopération entre les communes appartenant à leur territoire. Enfin les communes constituent l'espace de mise en œuvre du développement local ; elles ont pour vocation la prestation des services de proximité aux citoyens.

**Tableau 1.6. Nouvelles allocations des compétences des collectivités locales depuis 2015**

	Régions	Préfectures	Provinces
Compétences propres	<p>i) développement régional: développement économique, formation professionnelle, formation continue et emploi, développement rural, transport régional, conservation du patrimoine culturel de la région, gestion des parcs régionaux et ;</p> <p>ii) aménagement du territoire: élaboration du plan régional d'aménagement de territoire.</p>	<p>i) mise en place d'un programme de développement de la préfecture ou la province pour six années et ; ii) transport scolaire en milieu rural, entretien des pistes rurales, réduction de la pauvreté, diagnostic de besoins en matière de santé, logement, hygiène, diagnostic en matière de besoins culturels et de sport</p>	<p>i) mise en place d'un plan d'action de la commune (PAC) pour une durée de six années ; ii) le PAC en cohérence avec les orientations du programme de développement régional (PDR), établi par la Région, doit comporter un diagnostic des besoins et potentialités de la commune ; une évaluation de ses ressources et doit prendre en compte l'approche genre ; iii) services et équipements publics communaux et ; iv) distribution d'eau potable et électricité ; transport public urbain, éclairage public, assainissement liquide et solide et traitement des eaux usées ; nettoyage des voies et places publiques ; collecte, transport, traitement et valorisation des ordures ménagères et déchets assimilés ; circulation ; abattoirs communaux, salles et complexes sportifs, protection de l'environnement.</p>
Compétences partagées	<p>i) développement économique: amélioration de l'attractivité régionale pour les investissements, emploi, recherche scientifique ; ii) développement rural: création de pôles agricoles, électrification et adduction d'eau potable aux villages isolés ; iii) développement social: promotion de l'habitat social, sports et loisirs ; iv) environnement: gestion des ressources naturelles, et lutte contre la pollution et la désertification, gestion des parcs protégés, et des forêts et ; v) promotion du tourisme.</p>	<p>i) mise à niveau du monde rural dans les domaines de la santé, la formation et les infrastructures et équipements ; ii) développement des zones montagneuses et oasiennes ; iii) contribution à l'alimentation en eau potable et en électricité des du monde rural ; iv) contribution à l'entretien des routes provinciales et v) mise à niveau sociale</p>	<p>i) développement de l'économie locale et promotion de l'emploi ; ii) préservation des spécificités culturelles locales et développement du patrimoine et ; iii) promotion de l'investissement privé, infrastructures et équipements et zones d'activités économiques, amélioration des conditions de travail des entreprises</p>
Compétences transférées	<p>i) équipements et infrastructures régionaux; ii) industrie; iii) santé; iv) commerce; v) enseignement; vi) culture; vii) sport et; viii) énergie, eau et environnement.</p>	<p>i) développement social ii) réalisation et entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques</p>	<p>i) protection et restauration des monuments historiques et préservation des sites naturels ii) réalisation et entretien des ouvrages et équipements hydrauliques</p>

Source : Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain.

Des ressources financières importantes et diversifiées ont été allouées aux régions, en particulier 5% au moins des produits de la TVA et de l'impôt sur les sociétés (IS) et 20% du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, en complément d'autres dotations versées par le budget général de l'État (Ministère de l'Économie et des Finances). La loi de finances 2017 prévoit un transfert de recettes fiscales vers les régions à travers une hausse de 2 à 3% de la recette de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu au profit des régions, à laquelle s'ajoutent des fonds puisés dans le budget général estimés à 2 milliards MAD soit au total 5,2 milliards MAD (Loi de Finances 2017). Dans le même temps, il apparaît que les fonds à la disposition des collectivités territoriales auprès du Trésor général restent largement inexploités (un total d'environ 33 milliards MAD

fin 2016 dont 25.5 milliards d'excédents des exercices antérieurs et près de 7 milliards MAD de fonds non consommés pour l'ensemble des collectivités territoriales au Maroc, d'après le dernier arrêté des comptes établi par le Trésorier général en 2017). Il est à noter que 65% de ces fonds disponibles appartiennent aux communes, 18% aux préfectures et provinces et 17% aux régions. Alors que les dépenses de fonctionnement (dont plus de la moitié représentent les dépenses salariales) sont largement réalisées, les fonds affectés à l'investissement public restent pour moitié inutilisés par rapport aux objectifs affichés.

Les régions doivent développer leurs Plans de Développement Régionaux (PDR) qui reflètent la nouvelle organisation régionale et les nouvelles compétences. La loi organique 111-14 (2015) relative aux régions prévoit la création des Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP), chargées d'apporter au Conseil régional toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière lors de l'étude et d'élaboration des projets et programmes de développement et d'exécuter les projets et programmes de développement adoptés par le Conseil régional. Les AREP sont dotées de la personnalité morale et l'autonomie financière et de gestion. Elles devaient être créées 24 mois après la création des régions et l'élection des Présidents. Elles sont opérationnelles depuis 2016, laissant ouvertes les questions de leurs capacités à réaliser les projets.

#### ***1.1.4. Les métropoles, nouveaux espaces de création de richesses et de croissance au Maroc***

L'urbanisation au Maroc s'inscrit dans un phénomène mondial qui voit se concentrer dans les villes à la fois la population et la production de richesse. En effet, plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui dans les villes et ce chiffre devrait atteindre 66% en 2050 tandis que les villes engendrent actuellement 80% du PIB mondial.

##### *Le fait métropolitain : un défi majeur et des opportunités à saisir*

Le Maroc compte huit grandes aires urbaines de plus de 500 000 habitants: Casablanca, Rabat-Salé-Temara, Tanger, Fès, Marrakech, Agadir, Meknès et Oujda. Les territoires urbains concentrent près de 60 % de la population et 75 % du PIB national. La stratégie d'urbanisation s'est intensifiée sur la décennie 2000, avec une volonté politique affirmée de réallouer l'investissement en faveur des régions moins bien dotées, ce qui a permis d'enclencher un processus de diversification spatiale des activités jusqu'alors polarisées à Casablanca. Le port Tanger Med, deuxième plus grand port d'Afrique, est entré en service en 2007 et possède une capacité globale de 3 millions de conteneurs (8 millions en 2016). Ces investissements publics majeurs se poursuivent, avec le développement de la ligne du train à grande vitesse Tanger-Casablanca (première ligne de train à grande vitesse en Afrique), le bouclage du financement de Nador West Med, ou encore le lancement de l'appel d'offre du port Kenitra Atlantique en janvier 2016

Néanmoins, le phénomène d'urbanisation s'accompagne de la littoralisation atlantique de la résidence et de l'activité. Cette littoralisation concerne la population ainsi que l'activité économique regroupant 92% des activités commerciales et industrielles et 53 % de la capacité touristique. Elle pose des enjeux majeurs en termes de résilience environnementale tant du point de vue de la concentration des risques naturels sur les territoires les plus riches et les plus peuplés (OCDE (2016)<sup>9</sup> comme c'est le cas par exemple dans la région du Delta au Pays Bas (OECD (2014)<sup>10</sup> que du point de vue de l'étalement des territoires urbanisés au détriment des terres agricoles et de la sécurité alimentaire (OCDE, 2017).

Les défis liés à la métropolisation au Maroc se manifestent notamment dans le logement et le transport. Le logement a fait l'objet de nombreux programmes nationaux innovants (voir Graphique 1.2.) (tel que le programme « villes sans bidonvilles », identifié par ONU-Habitat comme une bonne pratique pour le continent africain). Ceux-ci ont mis l'accent sur la nécessité d'assurer une offre plus importante et une meilleure qualité de logement, sans s'inscrire pour autant dans une vision d'ensemble pour le logement. Au niveau du transport, la stratégie nationale pour la mobilité urbaine notamment, a été mise en place en 2008 et sa mise en œuvre est en cours par les différents acteurs concernés, notamment les collectivités territoriales. Par ailleurs, plusieurs grandes villes du Maroc se sont dotées de sociétés de développement local (SDL) en tant que nouveau mode de gestion des services publics locaux telle que *Casa Transport* qui est l'une des premières SDL à avoir vu le jour en 2008 pour exploiter le tramway et actualiser les études pour le Plan de développement urbain (PDU) du Grand Casablanca. Ces bonnes pratiques développées par le Maroc méritent d'être consolidées dans le cadre d'une vision d'ensemble et une articulation des politiques et stratégies de l'urbanisme et du transport.

**Graphique 1.2. Principales stratégies nationales de logement**



Source : Présentation de l'ancien Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville à l'atelier OCDE sur la gouvernance métropolitaine de Casablanca, tenue le 31 janvier 2017 à Casablanca-Maroc.

L'étalement urbain fait aussi peser sur la question climatique l'enjeu majeur du transport des populations et des marchandises qui se développe spontanément pour accompagner la concentration urbaine de l'activité économique au-delà des périmètres initiaux des villes. Ce dynamisme présente des conséquences qui freinent la réalisation des ambitions nationales de croissance et de respect de l'environnement. Face à cette contradiction, la puissance publique est appelée à intervenir en proposant des solutions appropriées pour le transport public et en procédant à une planification intégrant le développement économique, le logement et le transport dans une même vision. Partout dans le monde on constate en effet que la concentration de la population et de la production de richesse dans les grandes zones urbaines ne s'accompagne pas de l'inclusion de tous dans la dynamique de développement. Les inégalités y sont très importantes à la fois en termes de revenus (d'autant plus vivaces que les prix - notamment du logement - dans les villes peuvent être



plus élevés que dans les autres territoires) que d'autres dimensions du bien-être (emploi, logement, santé, éducation, etc.).

Le cas de la métropole de Casablanca permet d'illustrer les problématiques de la coexistence sur le même territoire urbain de grands succès économiques et d'inégalités majeures. Ainsi, Casablanca abrite le premier port commercial du Maroc et un projet de place financière de grande envergure (Casablanca Finance City-CFC), qui connaît déjà un essor prometteur. Néanmoins, le taux de chômage demeure élevé atteignant 18.1% en 2014 dans la métropole estimée de Casablanca.

### *Les liens urbain-rural, une dynamique en constante mutation*

Les territoires ruraux au Maroc abritent l'essentiel des ressources naturelles, des moyens de production des denrées agricoles et des matières premières. La population de ces territoires est jeune. Les atouts naturels et le bonus démographique représentent à la fois une opportunité et un défi notamment pour la fourniture de services publics (dont l'éducation et la santé) et pour la création d'emplois en particulier pour les jeunes et les femmes.

La population marocaine demeure plus rurale que celle des pays de l'OCDE en moyenne. Ainsi, en nombre, la population rurale du Maroc est estimée à 13,4 millions (la population urbaine à 20,4 millions – RGPH 2014), soit 39,4% de la population (RGPH 2014). Les territoires ruraux au Maroc tendent à être enclavés et sous-équipés en infrastructure de base. Ils demeurent confrontés à plusieurs défis. Le premier est de nature économique : l'économie rurale est peu diversifiée au niveau de sa structure productive et demeure concentrée sur l'agriculture qui reste le seul secteur pourvoyeur d'emplois dans de nombreuses régions rurales (80% de l'emploi rural). Le second est d'ordre socio-éducatif : le niveau d'éducation dans les territoires ruraux demeure faible, le sous-emploi, la pauvreté et le manque d'accès aux services publics sont élevés. Les inégalités spatiales se conjuguent aux inégalités socio-économiques, par exemple le taux de scolarisation préscolaire est de 19% pour les ménages du premier quintile en zone rurale, et de 85% pour les ménages les plus riches en zone urbaine<sup>11</sup>.

Les territoires ruraux ont bénéficié de plusieurs programmes parmi lesquels l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), lancée en 2005 et le Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (PNLDST) (2016-2022). L'INDH (voir Encadré 1.1.) est une stratégie socio-économique ciblée, qui a pour objectif « d'élargir l'accès aux services sociaux de base, promouvoir les activités génératrices d'emplois et de revenus stables, adopter une action créative envers le secteur informel, venir en aide aux personnes en situation de grande vulnérabilité ou ayant des besoins spécifiques »<sup>12</sup>.

### Encadré 1.1. Initiative Nationale pour le Développement Humain

Le lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) a marqué un tournant avec la mise en place d'une politique sociale plus ciblée. En 2005, SM le Roi Mohammed VI a lancé l'INDH afin de lutter contre la pauvreté et les disparités sociales au travers de nombreux projets de développement. Lors de sa première phase (2005-10), ce programme a ciblé 403 communes en milieu rural pour lutter contre la pauvreté et a engagé des projets dans plus de 260 quartiers pour lutter contre l'exclusion sociale en milieu urbain. Il a été étendu à 702 communes rurales et 532 quartiers urbains pour sa deuxième phase (2011-15), et cible également les catégories d'individus les plus vulnérables ou en situation de précarité. Depuis 2005, plus de 10,3 millions de personnes, dont 4,2 millions de femmes, ont bénéficié de l'INDH, par le biais de 42 000 projets et 10 200 actions de développement pour un investissement global de plus de 37 milliards MAD. L'INDH représente donc un nouvel élan pour la dynamique du développement et de la lutte contre la pauvreté, avec une démarche volontariste et singulière capable de cibler les actions sociales sur ceux qui en ont le plus besoin.

Source : OCDE (2017), Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr>.

Le Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales a été lancé en 2015 suite à l'initiative royale, son montage a été assuré par le Ministère de l'Intérieur qui a procédé à une évaluation des besoins en services, infrastructure et équipement de base des collectivités territoriales. 24 290 villages et localités rurales sont ciblés pour bénéficier de 20 800 projets prévus dans le cadre de ce programme qui permettra de « résorber les déficits enregistrés en matière d'infrastructures et de services sociaux » dans le monde rural (voir Tableau 1.7.)

**Tableau 1.7. Montage financier du Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022)**

Organismes	Ressources financières		Secteurs bénéficiaires	
	Contribution (en %)		Secteurs	Montant (en MMDH)
Conseils régionaux	40		Routes	36
Fonds de développement rural et des zones de montage	21		Eau	5,6
Initiative nationale pour le développement humain	4		Éducation	5,1
Ministères concernés	26		Électricité	1,9
Office National de l'électricité et de l'Eau potable	5		Santé	1,4
Autres	4			

Source: MATNUHPV.

Toutefois, et malgré la mise en place de programmes et stratégies ambitieuses en faveur des territoires ruraux, les liens urbain-rural demeurent peu exploités en tant que moteur pour la croissance et le développement des territoires ruraux en lien avec les pôles urbains. Or, le développement territorial nécessite des partenariats urbain-rural efficaces

pour favoriser à la fois la cohésion des territoires et l'efficacité de la dépense publique. Les villes constituent un lien important pour l'accès au marché des produits des zones rurales et leur insertion dans les chaînes de valeur. Elles permettent ainsi la création d'opportunités économiques pour la population rurale. Par ailleurs, pour les grandes villes, l'afflux spontané de migrants ruraux peut contribuer à augmenter les taux de pauvreté urbaine, le chômage, le besoin de logements accessibles et la surconsommation des biens publics, et influencer négativement sur leur productivité. Afin d'éviter ces situations, il est important de valoriser la relation « gagnant-gagnant » entre territoires urbains et ruraux et d'insérer les zones rurales dans la stratégie de développement, en tant que réservoirs d'espace, de biens exportables et d'aménités pour améliorer la qualité de vie des citoyens urbains. Le développement de ces partenariats urbain-rural peut donc contribuer à un développement inclusif et soutenable du Maroc.

S'appuyant sur la démarche territoriale et le renforcement de l'efficacité et de l'efficacités des politiques publiques dans les territoires ruraux et tenant compte des enseignements tirés d'expériences préalables (2009-2014), le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire a initié en 2013, dans le cadre de la mise en œuvre de sa stratégie de développement rural, une nouvelle réflexion pour la promotion des projets développement intégré à l'échelle des centres ruraux émergents. Actuellement le Ministère procède au lancement du Programme National Développement Intégré des Centres Ruraux Émergents (PNDICREM) en concertation avec les acteurs locaux. Il s'agit d'un nouveau mode d'intervention qui privilégie l'intégration intersectorielle de l'action publique en faveur de l'équipement et la mise à niveau des zones rurales. Plus précisément, il s'agit de faire converger et concentrer l'intervention publique sur les territoires CREM afin d'en faire des centres d'urbanisation intermédiaire permettant la croissance et le développement des zones rurales dans lesquels ils s'insèrent. L'objectif de ce programme est l'amélioration des conditions de vie des populations par l'attraction des investissements, la diversification des activités économiques, l'amélioration de l'offre des services d'éducation, de santé, du désenclavement et la valorisation du patrimoine naturel et culturel. Les modalités de mise en œuvre du programme sont les suivantes :

- Définir une approche méthodologique et des critères d'identification et de ciblage des CREM en concertation avec les acteurs concernés;
- Arrêter une liste des CREM retenus à l'échelle nationale et les hiérarchiser à partir d'un diagnostic territorial;
- Élaborer une vision prospective pour le développement des CREM en fonction de leurs potentialités, leurs vocations et leurs spécificités territoriales;
- Décliner cette vision globale en plans d'actions pour des CREM prioritaires et leurs aires d'influence;
- Identifier les mécanismes institutionnels, contractuels, de financement et de gouvernance du programme.

## 1.2. Néanmoins les résultats sont contrastés face aux attentes suscitées

La volonté du Maroc placée dans la réforme de régionalisation avancée est d'aligner les ressources humaines et financières nécessaires pour un développement territorial inclusif et durable grâce à une action publique coordonnée, un investissement public efficace et des politiques publiques convergentes. Il s'agit à présent d'accélérer la mise en œuvre de cette réforme majeure, « *Nous constatons aujourd'hui que le dispositif juridique nécessaire à la mise en œuvre de la régionalisation avancée est pour l'essentiel adopté et que les élus territoriaux sont déjà à pied d'œuvre pour inscrire dans les faits le processus de la régionalisation avancée. Désormais, les objectifs sont fixés, les principes et les règles sont clairement établis et les acteurs sont à l'œuvre. Il s'agit, dans l'étape qui s'ouvre, de passer à la vitesse supérieure, celle de la concrétisation effective et efficiente de cette mutation historique.* » (extrait du message de SM le Roi Mohammed VI, aux participants au second forum parlementaire des régions, le 16 novembre 2017).

En effet, les principaux défis de la régionalisation avancée et les résultats incomplets des stratégies, dispositifs et outils de développement mis en œuvre dans les territoires à ce jour, soulignent l'importance de l'implémentation et les difficultés de coordination, de capacité et de cohérence des politiques qu'elle reflète. Le Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial, l'un des projets du Programme pays Maroc de l'OCDE, conduit entre 2016 et 2017, a permis d'éclairer ces enjeux et de fournir des recommandations opérationnelles, en mobilisant le partage d'expériences et la comparabilité internationale. En s'appuyant sur les priorités sélectionnées avec les autorités marocaines, quatre thèmes principaux ont été retenus et des territoires d'illustration identifiés. Le Dialogue a permis d'accompagner la mise en œuvre de la régionalisation avancée par la création d'espace de concertation et de coordination des politiques de développement territorial entre différents niveaux de gouvernement, sous la supervision des services du Chef du Gouvernement et l'impulsion du MATNUHPV, dans son rôle de « fédérateur » des politiques publiques au niveau des territoires. Le Dialogue s'appuie ainsi sur : i. l'étude de cas de la zone métropolitaine de Casablanca au sein de la région de Casablanca-Settat ; ii. l'étude de cas des liens urbain-rural dans les provinces de Taounate et de Berrechid ; iii. l'étude de cas de la gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement et iv. des ateliers de travail sur les indicateurs territoriaux, leur application aux territoires métropolitains et leur gouvernance (voir Encadré 1.2.).

**Encadré 1.2. Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial****Objectifs**

- Partager les bonnes pratiques des pays membres et non membres de l'OCDE.
- Donner une visibilité internationale aux réalisations marocaines et soutenir leur rapprochement des standards internationaux.
- Impliquer les différentes parties prenantes aux différents niveaux de gouvernement.
- Contribuer à l'évaluation des politiques de développement territorial du Maroc.
- Fournir des recommandations pour relever les défis actuels et futurs.
- Exploiter les opportunités qui s'offrent au Maroc en matière de développement territorial inclusif durable.

**Piliers**

- Métropolisation : étude de cas de la gouvernance du territoire métropolitain de Casablanca.
- Liens urbain-rural : illustrations dans les provinces de Taounate (région de Fès- Meknès) et de Berrechid (région de Casablanca-Settat).
- Indicateurs territoriaux : renforcement des capacités pour la production, l'usage et la gouvernance des indicateurs territoriaux, appliqué à la zone métropolitaine de Casablanca (notamment pour ce qui concerne la définition de son périmètre et la comparaison avec les autres métropoles recensées par l'OCDE) et au niveau national.
- Gouvernance de l'investissement public : dans le contexte de la mise en œuvre de la régionalisation, pour soutenir l'adhésion du Maroc à la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement.

**Organisation**

- Coordinateur : Services du Chef du gouvernement.
- Chef de file : le Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Politique de la Ville du Maroc (MATNUHPV).
- Partenaires clés : Ministères : Intérieur, Environnement, Équipement et Transport, Agriculture, Économie et Finances, Industrie et Commerce, Habitat et Politique de la Ville, Affaires Générales et Gouvernance, Haut-Commissariat au Plan et l'Association des Régions du Maroc.

**Structure**

- Le comité consultatif (stratégique) : représentation des principaux ministères et institutions partenaires du Dialogue à haut niveau par un représentant des services du Chef de gouvernement, les secrétaires généraux de dix ministères concernés par le développement territorial et le Président de l'Association des Régions du Maroc
- L'équipe locale (opérationnelle) : experts du MATNUHPV et leurs correspondants dans les différents ministères et institutions partenaires.

**Méthodologie**

- Des ateliers de partage d'expérience à haut niveau et à niveau plus opérationnel, à Rabat et en province ; des interviews des parties prenantes au niveau national et local ; des documents de synthèse de l'information pour préparer les différents travaux et réunions et pour restituer les résultats de l'analyse.
- Des « pairs » et experts internationaux ; la mobilisation de la littérature existante et d'indicateurs comparatifs au niveau international pour situer les problématiques et les résultats.

**Principaux résultats**

- Mise en place d'un Comité Consultatif pour impliquer l'ensemble des parties prenantes à haut niveau tout au long de la mise en œuvre du Dialogue. Ce dispositif qui offre un espace de dialogue permanent, peut être adapté et pérennisé pour soutenir la coordination et la convergence entre les politiques sectorielles et l'action des différents niveaux de gouvernement dans les territoires.
- Adoption par le Maroc de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement.
- Adaptation de la méthode EU-OCDE pour la mesure de l'aire métropolitaine de Casablanca, ouvrant la possibilité de la comparabilité internationale.
- Application préliminaire de la typologie des territoires ruraux de l'OCDE aux provinces de Taounate et de Berrechid.
- Recommandations spécifiques aux différentes études de cas conduites durant l'exercice.

Source : Elaboration OCDE

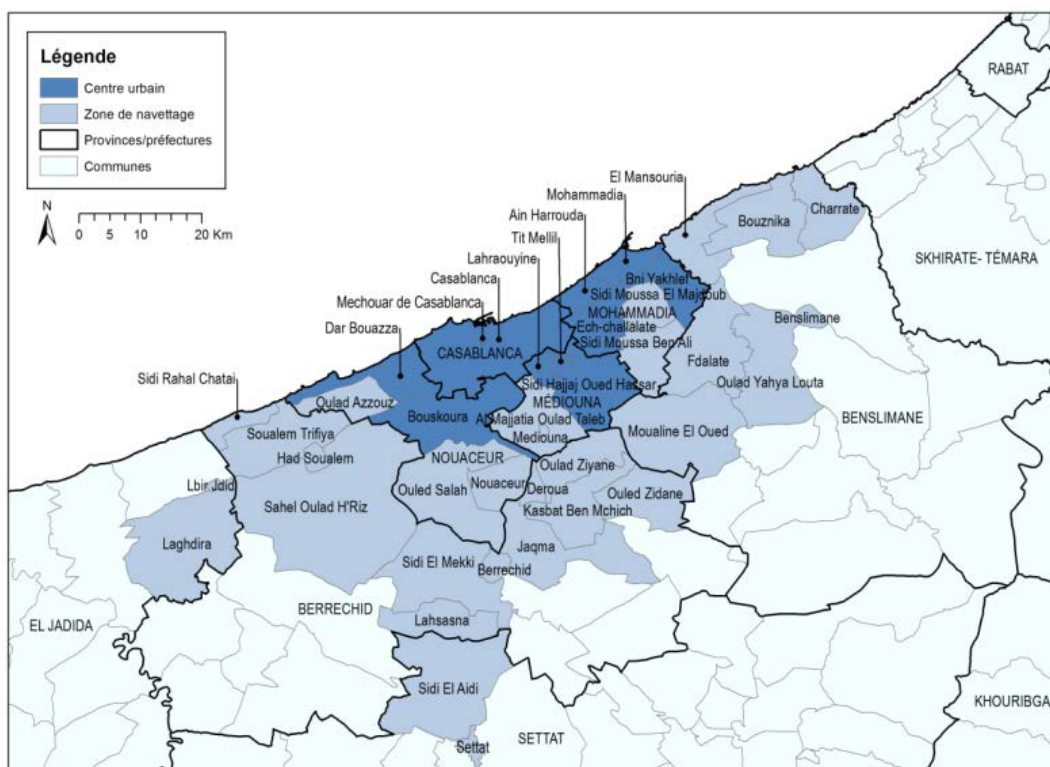
### ***1.2.1. Un cadre de gouvernance métropolitaine en construction : le cas de la zone fonctionnelle de Casablanca***

Casablanca bénéficie d'un poids démographique et économique majeur au Maroc. À la suite de la réforme de 2015, l'ancienne région du « Grand Casablanca » (4,3 millions d'habitants, 18 communes) a été rassemblée avec cinq autres provinces environnantes au sein d'une nouvelle région appelée « Casablanca-Settat » (près de 7 millions d'habitants, 168 communes). La région et la métropole concentrent respectivement 20% et 15% de la population nationale, ainsi que 32,4% et 29% du PIB national – un poids comparable à celui de Bogota en Colombie ou de Sydney en Australie. Au sein de cette région redessinée, un « espace métropolitain » se profile en tant que bassin de vie et d'emploi. La méthodologie de l'OCDE pour identifier l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca (*Functional Urban Area*, FUA) ne pouvant être appliquée telle quelle en raison de l'absence de données de navettage, l'OCDE a effectué une estimation du centre urbain et des communes environnantes sur la base du temps de déplacement nécessaire.

Selon cette estimation, l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca – métropole de Casablanca – est légèrement plus grande que l'ancienne région et regroupe 5 millions d'habitants, soit environ 15% de la population marocaine. Elle comprend 41 communes, distribuées sur deux préfectures et six provinces (voir Graphique 1.3.). La métropole estimée représente environ 73% de la population de la nouvelle région, soit un poids plus important que celui qu'occupent des métropoles comme San Francisco (États-Unis), Toronto (Canada), Milan (Italie) ou Barcelone (Espagne) dans leurs régions respectives.

La métropole de Casablanca se classe 19<sup>ème</sup> en termes de population lorsqu'on la compare avec une sélection de 290 métropoles de la base de données de l'OCDE, s'approchant de Sydney (Australie), Guadalajara (Mexique) ou Naples (Italie). Elle bénéficie d'un bon dynamisme démographique, avec une croissance annuelle moyenne de sa population de 1,5% entre 2004 et 2014 (contre 1% pour la moyenne des métropoles OCDE, 1,5% dans la région Casablanca-Settat et 1,2% au Maroc). La région et la métropole sont également jeunes, avec un taux de dépendance des personnes âgées de seulement 6% et 8,6% respectivement (contre 22% pour la moyenne des métropoles OCDE).<sup>13</sup>

Graphique 1.3. Aire urbaine fonctionnelle de Casablanca estimée par l'OCDE



Source : OCDE : étude de cas de la gouvernance métropolitaine de Casablanca dans ce rapport.

Le fort potentiel de l'aire de Casablanca demeure toutefois sous-exploité. Aussi bien dans la région que dans la métropole estimée, le chômage reste plus élevé que la moyenne nationale, la productivité du travail très faible par rapport à la moyenne OCDE, et les inégalités territoriales marquées, notamment en matière de services publics d'éducation et autres services de base. Malgré les importants investissements consentis qui ont commencé à porter leurs fruits, des besoins conséquents subsistent en matière de logement (Casablanca-Settat occupe la première place au Maroc en matière de demandes de logement, avec environ 30% de la demande totale (soit 478 300 demandes de logement par rapport à un nombre total de plus d'1.5 million de demandes) et de transport (les habitants de Casablanca se déplacent principalement à pied (53% en 2014 et en mode motorisé (34%, avec 14.5% en véhicule particulier, 15.5% en taxi, et 4% en deux-roues), plutôt qu'en transports collectifs (bus et tramway, qui représentent ensemble seulement 13%). Casablanca enregistre également des niveaux élevés de pollution par rapport aux

métropoles internationales de niveau de développement comparable, avec des conséquences néfastes sur la santé des habitants.

**Tableau 1.8. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca**

Région	Avant la réforme de 2015			Après la réforme de 2015		
	Développement	Transport	Urbanisme	Développement	Transport	Urbanisme
	Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) 2015-2020 – élaboré par la Wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca  33,6 milliards MAD	Plan de déplacements urbains (PDU) du Grand Casablanca 2004-2008	Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) 2009-2030	Plan de développement régional (PDR) 2017-2023 – élaboré par la nouvelle région Casablanca-Settat  115 milliards MAD	Plan de transport régional (prévu)	Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT)
Inter-communalité (Al Beida)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Plan de déplacements urbains (PDU) post-2019 en projet	n.a.
Préfecture de Casablanca	Plan de développement préfectoral	n.a.	n.a.	Plan d'action préfectoral (PAP) 2017-2021	n.a.	n.a.
Commune de Casablanca	Plan communal de développement (PCD)	n.a.	Plan d'aménagement communal 2009	Plan d'actions communal (PAC)	n.a.	Plan d'aménagement communal

Source : Étude de cas de la gouvernance métropolitaine de Casablanca dans ce rapport.

S'il est reconnu qu'une « réalité économique métropolitaine » de Casablanca existe dans la pratique et qu'elle comporte aussi bien des défis que des opportunités auxquels les institutions actuelles tentent de répondre, mieux cadrer l'action publique à l'échelle métropolitaine est essentiel pour garantir l'efficacité et la rationalisation de l'investissement public ainsi que pour exploiter au mieux l'important potentiel de rayonnement de Casablanca, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale (voir Tableau 1.8.).

#### Recommandations et pistes pour l'avenir Zone métropolitaine de Casablanca

Identifier et construire collectivement un « projet métropolitain » dans le cadre de la Région Casablanca-Settat auquel adhère l'ensemble des parties prenantes. Mobiliser et rassembler l'ensemble des acteurs autour d'une vision commune et d'une identité forte de Casablanca constitue une étape essentielle pour assurer la cohérence des politiques publiques et promouvoir une croissance plus inclusive. Un développement plus durable de Casablanca représente notamment une priorité transversale fondamentale qui pourrait fédérer nombre d'acteurs et de projets.

Structurer et mettre en œuvre une stratégie métropolitaine pour la mobilité, intégrée à une vision cohérente et intégrée du développement de Casablanca à l'échelle métropolitaine. Il conviendra d'approfondir la réflexion afin d'assurer une meilleure cohérence et une articulation plus systématique entre urbanisme et mobilité.



Recommandations et pistes pour l'avenir  
Zone métropolitaine de Casablanca

**Renforcer la collaboration verticale et la recherche de complémentarités entre niveaux de gouvernement.** Expérimenter des dispositifs à Casablanca pour coordonner les contributions et financements des différents niveaux de gouvernement en vue d'objectifs partagés afin d'accroître l'efficacité globale de l'investissement public

**Exploiter et renforcer les liens fonctionnels et les complémentarités entre les territoires urbains et ruraux.** Casablanca pourrait tirer meilleur parti de son territoire élargi en identifiant les synergies possibles entre ses différentes composantes urbaines et rurales, à travers des investissements ciblés sur les infrastructures nécessaires et des mécanismes flexibles de collaboration.

**Anticiper les mutations qu'imposent l'urbanisation et le métropolisation du Maroc à travers la définition et la mise en place d'une politique urbaine nationale renouvelée qui intègre les questions de durabilité, d'inclusion économique et sociale et de financement.** L'adoption d'une approche cohérente et intégrée au niveau national en matière de métropolisation et de financement de l'urbanisation sera de prime importance pour aider Casablanca et les autres métropoles du Maroc à exploiter pleinement leur potentiel.

Source : OCDE, étude de cas sur la gouvernance métropolitaine de Casablanca dans ce rapport.

### ***1.2.2. Des liens urbain-rural à conforter : cas des provinces de Taounate et Berrechid***

Les territoires ruraux du Maroc possèdent des atouts et des potentialités dont un bonus démographique important. Néanmoins, les liens qu'entretiennent ces territoires avec les territoires urbains, ne sont pas suffisamment fondés sur la complémentarité et la recherche de synergies. C'est notamment le cas des provinces de Taounate (Région Fès-Meknès) et de Berrechid (Région Casablanca-Settat) qui illustrent dans deux contextes ruraux très différents, les acquis et les besoins en termes de liens urbain-rural au Maroc.

Dans les pays de l'OCDE, les territoires ruraux font l'objet d'une classification qui prend en compte le pourcentage de la population pour définir les types de territoires. En appliquant les mêmes critères à tous les pays de l'OCDE, la typologie régionale permet de comparer des indicateurs socio-économiques et de mettre en évidence les principaux facteurs du développement des régions.

L'étude de cas des provinces de Taounate et de Berrechid permet d'éclairer notamment les enjeux liés à la définition des territoires ruraux et de comprendre les défis et opportunités issus de liens urbain-rural renforcés. Une application préliminaire de la typologie de l'OCDE montre que Taounate est une province à prédominance rurale éloignée et que Berrechid est une région intermédiaire au sein d'une zone urbaine fonctionnelle (celle de la métropole de Casablanca).

#### ***Province de Berrechid***

La province de Berrechid se situe dans la deuxième couronne de Casablanca. Le territoire de Berrechid se caractérise par un positionnement privilégié qui lui permet de tirer profit des infrastructures du Grand Casablanca. La ville de Berrechid, en pleine expansion industrielle et économique, est située à 16,7 km ou à environ 25 minutes de l'aéroport international Mohammed V. Berrechid dispose également d'un accès au port de Casablanca, le plus grand du Maroc. Partant de bonnes pratiques développées dans plusieurs zones rurales des pays de l'OCDE, ainsi que dans certaines provinces

marocaines telle que Taounate, le Maroc pourrait inciter ses provinces rurales, et notamment Berrechid, à opter pour une approche globale qui mobilise les acteurs centraux et locaux ainsi que le secteur privé et la société civile dans le cadre de dispositifs visant à intensifier et renforcer la fonctionnalité et l'efficacité dans les liens urbain-rural, ici entre Berrechid et Casablanca.

### *Province de Taounate*

Le territoire de la province de Taounate est situé entre le Rif et le pré-Rif, au nord du Maroc. La principale agglomération au sud de la province est la ville de Fès, deuxième plus grande ville du Maroc comptant 1,1 million d'habitants et capitale de la Région Fès-Meknès (RGPH 2014). La ville de Fès polarise la géographie de la province. Cela est dû notamment à sa puissance d'attraction tant historique, administrative, et économique : 90% des échanges marchands de Taounate ont lieu avec Fès. Les cinq petites villes de la province ont une polarisation limitée sur leur hinterland de par leur enclavement, la faible densité de leur économie et de leur population et l'accès limité aux services publics. Le développement de Taounate nécessite une approche globale qui prenne en compte les différents facteurs du développement : le bien-être de la population, la fourniture d'infrastructure, la santé, l'éducation, et l'activité économique. Cette approche devrait conduire la province à découvrir ses avantages comparatifs et les piliers de son développement. Ce processus passe également par la construction d'une vision partagée du développement de la province avec le PDR de la région Fès-Meknès qui permette de faire converger les efforts de l'ensemble des acteurs et l'adéquation des politiques publiques au territoire.

### *Dispositif des Centres Ruraux Émergents*

Le Maroc a avancé vers la mise en place d'une approche territoriale pour le développement rural. S'appuyant sur la démarche territoriale et le renforcement de l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques dans les territoires ruraux, le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire a initié en 2013 la mise en place d'un programme de développement intégré des centres ruraux émergents « CREM 2015-2016 ». Il s'agit d'un nouveau mode d'intervention qui privilégie les actions intégrées en faveur de l'équipement et la mise à niveau des zones rurales dans le cadre d'une action concertée d'aménagement d'un territoire ciblé. Plus précisément, il s'agit de faire converger et concentrer l'intervention sur les territoires CREM afin d'en faire des centres d'urbanisation intermédiaire permettant la croissance et le développement des zones rurales dans lesquels ils s'insèrent.

Les informations recueillies concernant la mise en œuvre de ce dispositif CREM indique qu'il est en cours de mise en œuvre. S'il apparaît prématuré d'évaluer l'impact du dispositif sur les territoires, sa réalisation dans le contexte de la régionalisation avancée pose la question de l'implication des autorités infranationales, en particulier les régions. Qu'il s'agisse de la sélection des CREM ou du financement des projets, il convient en effet de garantir la cohérence des choix des CREM avec les plans de développement que les régions élaborent et mettent en place en vertu de leurs nouvelles compétences.

Recommandations et pistes pour l'avenir Liens urbain-rural et cas des provinces de Taounate et de Berrechid	
	<b>Fournir une définition précise de la ruralité</b> en s'inspirant des bonnes pratiques internationales pour concevoir des politiques publiques à la bonne échelle et des stratégies différenciées selon les territoires.
	<b>Tirer profit du bonus démographique dans les territoires ruraux</b> , en concentrant les efforts d'investissement notamment sur l'éducation et les politiques actives pour l'emploi afin de permettre l'intégration des jeunes et des femmes dans le marché du travail.
	<b>Adopter une politique rurale</b> fondée sur les principes de la « Politique Rurale 3.0 » de l'OCDE.
	<b>Implémenter le dispositif des Centres Ruraux Émergents</b> pour créer des interdépendances efficaces entre les territoires urbains et les territoires ruraux tout en s'intégrant dans les schémas régionaux de développement en s'assurant de l'adhésion des populations et en veillant à la coordination entre les différents acteurs pour éviter le saupoudrage des investissements et garantir leur soutenabilité.
Province de Berrechid	
	<b>Mettre en place une vision du développement économique commune et partagée</b> par l'ensemble des parties prenantes pour donner un cadre cohérent à l'action publique et asseoir la stratégie de développement sur les avantages comparatifs.
	<b>Veiller à ce que cette vision soit en phase avec les orientations du plan de développement de la région de Casablanca-Settat</b> , pour faire correspondre les politiques publiques aux spécificités du territoire et construire des liens fonctionnels forts et durables tant avec la métropole de Casablanca qu'avec l'ensemble des territoires de la région Casablanca-Settat.
	<b>Envisager, étant donné le niveau d'intégration des marchés du travail de Berrechid et de Casablanca, des solutions de transport en cohérence</b> avec les projets de mobilité, développés par la région de Casablanca-Settat, notamment l'extension des lignes de tramway pour permettre de réduire le niveau de congestion de l'axe routier Casablanca-Settat qui dessert Berrechid.
	<b>Enclencher une dynamique de développement durable et inclusif</b> par la fourniture de services publics et notamment l'infrastructure, l'éducation et la santé dans les territoires urbains et ruraux.
	<b>Veiller à la préservation des actifs des territoires ruraux</b> tels que les nappes phréatiques, la gestion des eaux industrielles usagées, la préservation des paysages et de l'environnement, ou l'aménagement du littoral, à la fois pour la province de Berrechid et pour la Région de Casablanca-Settat.
Province de Taounate	
	<b>Mettre en œuvre le plan de développement de la province</b> , en concentrant les efforts en premier lieu et rapidement sur la fourniture de services publics pour améliorer la qualité de vie des populations et favoriser la dynamique économique.
	<b>Augmenter la productivité agricole</b> à travers une meilleure formation des agriculteurs, la création de réseaux d'exploitants et un investissement dans la recherche et développement notamment dans les filières (plantes aromatiques) ou secteurs porteurs (eau).

Diversifier la structure de l'économie dans des secteurs tels que l'agro-industrie, le tourisme ou l'artisanat pour développer les sources de revenus non-agricoles.

Améliorer la connectivité au sein de la province et avec la ville de Fès, notamment en matière d'infrastructure et de réseau de transport.

Source : OCDE, étude de cas sur les liens urbain-rural dans les provinces de Berrechid et de Taounate dans ce rapport..

### ***1.2.3. Une gouvernance multi-niveaux à consolider : le cas de l'investissement public***

Le Maroc a fait un choix stratégique de renforcement de l'investissement public comme levier de l'investissement privé dans le cadre de son modèle de croissance pour réduire les disparités sociales et spatiales et pour désenclaver les zones difficiles d'accès<sup>14</sup>. Ainsi, le taux d'investissement public place le Maroc bien au-dessus de la moyenne des pays OCDE avec un niveau similaire à des pays comme la Norvège, la Suède et la Slovaquie.

À ce titre, le taux d'investissement total (public et privé) dépasse 30% du PIB dans la dernière décennie. L'investissement direct et indirect de l'ensemble du secteur public (budget général de l'État, entreprises et établissements publics et collectivités territoriales) est significatif et s'élève à environ 17% du PIB (2015). Cela résulte d'une évolution considérable de l'investissement public au Maroc qui a plus que doublé au cours de la dernière décennie. En ne considérant que l'investissement direct proprement dit (Formation Brute de Capital Fixe, FBCF) de l'État et des collectivités locales (hors entreprises publiques), celui-ci représentait en 2015 environ 4,4% du PIB.

Au cours de la période 2009-2013, 77 % en moyenne des dépenses locales au niveau des territoires ont été réalisées par les municipalités, en particulier les municipalités urbaines (55%) tandis que le niveau régional et le niveau provincial ont réalisé respectivement 5 % et 18% des dépenses territoriales. Sur la même période, 65 % des investissements en moyenne ont été engagés par le niveau municipal (43% par les municipalités urbaines), 9% par le niveau régional et 26 % par le niveau provincial.

La participation des acteurs locaux, notamment financière, aux politiques de développement prend de l'ampleur au Maroc. Néanmoins, l'autonomie fiscale des collectivités locales est assez limitée et l'État exerce une véritable tutelle. Dans le cadre de la régionalisation avancée, pour mettre en œuvre ces nouvelles compétences, il est nécessaire que les collectivités locales disposent des ressources nécessaires, en provenance de l'État, mais également des ressources propres, fondées sur la fiscalité et l'exploitation des services publics et du patrimoine. Il faut pour cela disposer d'informations fiables sur les flux financiers inter-gouvernementaux en termes de dépenses, de recettes et de dette.

Dans ce contexte, l'efficacité et la qualité des investissements présentent des enjeux cruciaux en termes d'impact. À ce jour, les taux d'investissement élevés contrastent avec la croissance économique qui est restée plus modeste. Entre 2000 et 2014, l'investissement a cru en moyenne de 6,6% par an tandis que la croissance économique a cru de 4,4% en moyenne annuelle sur la même période, soulevant des questions sur la rentabilité et l'efficacité de l'investissement public et, partant, de sa gouvernance. Les investissements n'ont pas eu l'impact espéré et le taux d'accumulation du capital reste relativement faible. Cela explique un indice ICOR (Incremental Capital-Output Ratio) - qui mesure le nombre de points de capital requis pour créer un point supplémentaire de

croissance- relativement élevé pour le Maroc quand on le compare à d'autres pays (Haut-Commissariat au Plan, 2016 – OCDE-MDCR Volume 1 p.102 ).

Le Haut-Commissariat au Plan (HCP) estime que la transformation des structures économiques au Maroc, accompagnée par la poursuite de l'accumulation du capital humain et l'amélioration de la gouvernance, permettraient, à terme, des gains de croissance de plus de près de 3 points (Haut-Commissariat au Plan, 2016). D'après le HCP, une gouvernance plus efficace permettrait des gains supplémentaires en croissance économique de près de un point de croissance (Haut-Commissariat au Plan, 2016).

Recommandations et pistes pour l'avenir Gouvernance de l'investissement public
Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques publiques.
Investir en utilisant des stratégies régionales différenciées, reflétant les avantages et les besoins spécifiques des différents territoires.
Mobiliser les connaissances locales et régionales pour élaborer des stratégies d'investissement public adaptées aux territoires.
Renforcer les liens entre la planification territoriale et l'allocation budgétaire par le biais de la programmation pluriannuelle contenue dans la réforme de la Loi Organique relative à la Loi de finances et l'intégration de la « région » dans la nomenclature budgétaire.
Développer une vision stratégique nationale intégrée hiérarchisant les priorités au Maroc, agissant comme un référentiel pour les stratégies de développement des collectivités territoriales.
Encourager la production de données à l'échelle territoriale et restructurer le système statistique en lien avec les politiques de développement régional.
Mettre en cohérence un système de statistiques territoriales qui reflète mieux la réalité de ce que vit la population, et qui répond aux attentes des citoyens et du monde économique.
Favoriser le contrôle par les citoyens des projets d'investissements menés par l'État central et les collectivités territoriales au travers d'un système d'indicateurs pertinent et d'une plateforme de suivi d'accès facile.
Veiller à l'existence d'un cadre institutionnel solide pour l'investissement public à tous les niveaux de gouvernement.
Renforcer la fiscalité des collectivités territoriales, et notamment des régions et créer des conditions propices à l'exploitation du potentiel de recettes des régions et municipalités, en vue non seulement de financer des investissements, mais aussi d'assurer le financement des dépenses d'exploitation et d'entretien à long terme.
Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement des investissements publics, dans le cadre d'un code de conduite élaboré au niveau national et contrôlé dans sa mise en œuvre.
Renforcer le recours aux Partenariats Public-Privé (PPP) quand cela est pertinent, notamment pour les grands projets en infrastructure des collectivités territoriales qui ont les capacités adéquates (telles que les métropoles).
Mettre en place une Charte qui encadre les conditions de production et d'utilisation des indicateurs territoriaux pour renforcer les politiques d'investissement publics. Cette Charte doit s'appuyer sur un cadre méthodologique clair et flexible permettant de s'adapter aux spécificités de chaque territoire tout en

s'inspirant des démarches internationales telles que les « Principes fondamentaux des Nations Unies pour les statistiques officielles », la « Charte africaine de la statistique » et le « Code de pratique sur les statistiques européennes ».
<b>Adopter la classification de l'OCDE des aires fonctionnelles</b> issue de la méthodologie internationale OCDE/EU qui tient compte des liens fonctionnels (économiques) de la ville. L'OCDE recommande de classer les territoires selon le degré d'urbanisation des pays européens et de l'OCDE pour effectuer des comparaisons au niveau international.
<b>Renforcer les capacités des différents niveaux de gouvernement</b> pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces d'investissement public.
<b>Impliquer les citoyens dans la définition des stratégies d'investissement public au niveau local</b> et le contrôle de leur réalisation. Il s'agit là à la fois d'une condition d'acceptabilité mais aussi de cohésion sociale.
<b>Mettre en place une évaluation rigoureuse des capacités et de l'expertise existantes</b> dans les collectivités territoriales pour identifier les besoins et y répondre par des stratégies de renforcement des capacités ciblées.
<b>Partager les expériences de transfert de compétences entre les régions</b> (expériences pilotes) en garantissant la mise en place d'un espace de dialogue pour l'apprentissage mutuel.
<b>Assurer une politique de formation continue ciblée</b> pour renforcer les capacités administratives locales. Les agences de développement régional peuvent aussi être des partenaires clés dans cette formation.
<b>Accroître la visibilité et la qualification de la fonction publique</b> au niveau local pour assurer une attractivité des cadres de haut niveau vers les régions et l'administration des collectivités territoriales, notamment vers les nouvelles AREP.

Source : OCDE, étude de cas sur la gouvernance de l'investissement public dans ce rapport.

### 1.3. Renforcer la mise en œuvre des politiques de développement territorial

La régionalisation avancée, ouvre depuis 2015 une fenêtre d'opportunité pour le Maroc dans plusieurs domaines. La mise en place de réformes de cette ampleur rencontre toujours des obstacles et demande du temps. Il ne faut cependant pas sous-estimer les attentes que la régionalisation a suscitées. Les enjeux de l'implémentation, de la coordination et de la cohérence demeurent ouverts et nécessitent des réponses rapides, y compris en termes d'expériences pilotes ou de résultats préliminaires, pour garantir la réussite de la réforme et l'adhésion des citoyens sur le plus long terme. La manière dont l'État va se réorganiser, en particulier en termes de déconcentration, pour mettre en place un nouveau dialogue avec les collectivités territoriales, est une question centrale des réformes et une attente exprimée par les autorités régionales.

#### 1.3.1. Recommandations issues du Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial

**Renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des réformes par l'amélioration du dialogue entre les parties prenantes.** Face au risque de fragmentation de l'action publique, la nécessité de répondre aux enjeux de coordination tant verticale qu'horizontale à tous les niveaux de gouvernement est pressante. Le Maroc pourrait tester de manière plus pérenne et adapter la solution institutionnelle du « Comité Consultatif » (voir Encadré 1.2.), qui a facilité le partage des informations et la coordination de l'action de manière novatrice et efficace. Au niveau local, la mutualisation pour l'investissement ou la fourniture des services publics est un autre moyen de renforcer l'efficacité des

réformes. Au-delà des économies d'échelle, elle permet de combler des déficits de capacité qui sont souvent présents au niveau local. En effet, la coopération entre communes permet de répondre avec plus de moyens aux demandes d'expertise nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des investissements complexes, notamment en mutualisant des ressources humaines au sein d'un service commun des groupements de communes.

**Définir des politiques à la bonne échelle.** L'échelle spatiale à laquelle les interventions politiques sont conçues et mises en œuvre a un impact majeur aussi bien sur le plan de l'efficacité économique que de l'inclusion sociale et l'impact environnemental. Dans le même temps, ces politiques doivent prendre en compte les caractéristiques des territoires. Le Maroc n'a pas retenu les critères de densité ou de seuil de population pour délimiter les territoires ruraux et n'a pas développé de méthode pour délimiter les aires métropolitaines fonctionnelles. Le Maroc pourrait adopter les définitions et les classifications de l'OCDE appliquée aux territoires ruraux et la méthode EU-OCDE de mesure des aires métropolitaines fonctionnelles pour moduler et cibler les interventions de politiques publiques en fonction des spécificités des territoires, définir les allocations de compétences et les ressources sur la base de données objectives et assurer la mise en œuvre des politiques publiques dans le cadre d'une coordination des acteurs impliqués.

**Engager un dialogue territorial pluri-niveaux, avec l'implication de la société civile et le secteur privé autour de la prise en compte de l'émergence des métropoles.** Le dialogue pourrait être articulé autour de la nécessité de penser la gouvernance métropolitaine en lien avec la réforme de régionalisation avancée ; la création d'entités métropolitaines avec des missions claires et agissant en complémentarité avec les régions. Cet exercice devrait également s'accompagner d'une réflexion et d'un débat sur le financement de la croissance et du développement des territoires urbains pour tirer profit de la plus-value engendrée par l'urbanisation et en anticiper les défis.

**Accompagner l'urbanisation croissante du pays par le développement des indicateurs, l'approfondissement de la connaissance des périmètres métropolitains et les modalités de leur gouvernance à l'échelle.** Cette action permettrait de donner au pays les moyens de ses politiques de développement à l'échelle pertinente pour les territoires très urbanisés et leur périphérie. Elle permettrait en outre de faciliter l'adoption de politiques publiques adaptées au changement structurel que représente l'urbanisation, en intégrant notamment les politiques publiques du logement et de la mobilité. Le développement d'indicateurs métropolitains, permettrait enfin le positionnement des périmètres métropolitains du Maroc dans une dynamique de comparabilité internationale et d'adaptation permanente aux évolutions en la matière.

**Accompagner la mise en œuvre des CREM pour renforcer les liens urbain-rural.** Le Maroc a mis en place un dispositif innovant pour promouvoir et asseoir les conditions d'un développement inclusif et durable des territoires ruraux. L'implémentation du dispositif des CREM dans des délais raisonnables contribuerait à réduire les déséquilibres entre villes et campagnes et à renforcer la compétitivité des territoires ruraux à travers la mise en synergie des différentes interventions publiques. L'adhésion des populations à la localisation des CREM, à la vision du développement qu'ils promeuvent et à l'action publique qu'ils mobilisent devrait également être recherchée pour garantir une implémentation participative des projets prévus dans ce cadre.

**Renforcer la production et l'usage d'indicateurs territoriaux** à même de nourrir l'action publique territoriale, au niveau national et localement, dans le cadre de dispositifs partagés. À ce titre, il conviendrait de mettre en place une Charte qui encadre les

conditions de production et d'utilisation des indicateurs, notamment en promouvant la transversalité de l'action. Cette Charte doit comporter un cadre méthodologique clair et flexible pour s'adapter aux besoins et aux spécificités de chaque territoire et s'inspirer des instruments internationaux<sup>15</sup>. Il s'agit aussi de fournir aux acteurs du monde économique et de la société civile les informations utiles à leur choix d'investissement et des outils pour la compréhension des défis et l'évaluation de politiques publiques. Cette action pourrait être inscrite dans le cadre d'un triple objectif: économique, social et environnemental en promouvant l'approche par le bien-être au niveau régional développée par l'OCDE ou en identifiant l'information territoriale à produire pour concevoir des indicateurs comparables à ceux développés par les pays de l'OCDE, en appuyant la volonté nationale de mobiliser les objectifs de développement durable par leur implémentation territoriale et en renseignant l'attractivité régionale en direction des investisseurs, talents et visiteurs nationaux et étrangers.

**Mieux coordonner l'action publique des différents niveaux de gouvernement en clarifiant les compétences et les moyens de chacun.** Dans plusieurs pays (par exemple, France, Colombie, Suède, Pérou) comme au Maroc, des responsabilités concurrentes entre les différents niveaux de gouvernements produisent une ambiguïté et un manque de visibilité concernant les responsabilités de la conception et la mise en œuvre des investissements publics. La réforme de régionalisation représente une opportunité pour mieux définir les compétences propres et partagées par les différents niveaux de gouvernement et pour mettre en place des instruments de coordination entre le niveau central et les collectivités locales. À ce titre, **la réforme de la déconcentration administrative qui est très attendue est le corollaire d'une décentralisation réussie.** Pour ce faire, les éléments suivants sont importants : (i) la mise à l'échelle des entités déconcentrées avec les périmètres renouvelés des régions, (ii) un dialogue entre le Wali et le Président de Région pour faciliter le transfert des prérogatives de l'État aux régions, comme le garantit la réforme de régionalisation, tout en garantissant le maintien du service public et donc le renforcement des capacités des régions (au moyen de capacités humaines et financières adéquates) ; (iii) la nécessité de donner du temps à la mise en œuvre de ce « passage de relais » tout en mesurant les progrès et l'impact. L'importance accordée par le gouvernement à l'adoption de la Charte de déconcentration a été réaffirmée à l'ouverture du second forum parlementaire des régions, le 16 novembre 2017 à la Chambre des représentants au Maroc: « *Le gouvernement accorde une grande importance à l'adoption de la charte de la déconcentration administrative tracée dans le cadre de la stratégie du programme gouvernemental relatif à la mise en œuvre de la régionalisation avancée et à la consécration de la gouvernance territoriale.* » (extrait de l'allocution du Chef du Gouvernement à l'ouverture second forum parlementaire des régions, le 16 novembre 2017 à la Chambre des représentants au Maroc).

### *1.3.2. Actions pour mettre en œuvre les recommandations prioritaires*

**Renforcer les capacités au niveau national, régional et local dans le cadre d'une démarche de lisibilité, d'efficacité et de mise en cohérence des politiques publiques de développement territorial.** La régionalisation avancée est une réforme majeure qui nécessite pour sa mise en œuvre un renforcement des capacités à tous les niveaux et dans plusieurs dimensions: i) capacités des ressources humaines pour assurer une implémentation des projets dans les délais et selon des procédures formalisées (ii) capacités en termes de développement d'une vision stratégique pour réduire le risque de voir menées sur les territoires des politiques publiques divergentes et contre-productives. (iii) capacités en termes de production et d'usage d'indicateurs à la bonne échelle pour



concevoir et mettre en œuvre des politiques de développement territorial, et (iv) capacités à mobiliser les parties prenantes pour assurer une adhésion collective aux politiques publiques et maintenir des espaces permanents de dialogue.

**Assurer des processus participatifs réellement inclusifs.** L'une des améliorations recherchées par le processus de régionalisation est une meilleure prise en considération des préoccupations des citoyens dans leur environnement de proximité et leur participation à la vie publique. La participation de la population peut améliorer l'engagement des parties prenantes à relever les défis complexes du développement territorial. Il s'agit de concrétiser les ambitions portées par la Constitution de 2011 pour une société inclusive dans laquelle le citoyen est à la fois bénéficiaire et acteur des politiques publiques et renforcer sa confiance et son adhésion dans l'action publique.

**Mettre en place un comité de coordination à haut niveau, multisectoriel et pluri-niveaux pour conduire des politiques de développement territorial intégrées,** fondées sur des indicateurs partagés, en favorisant la cohérence et en évitant la fragmentation ou la redondance de l'action publique tout en permettant l'adaptation des politiques de développement aux spécificités territoriales.

## Notes

<sup>1</sup>Décret n° 2.15.716 du 23 septembre 2015.

<sup>2</sup>2011, Rapport sur la régionalisation avancée

<sup>3</sup>Le Wali de région, est l'agent d'autorité, chargé de la coordination de l'action de services régionaux de l'État au sein de la région. Il est le représentant de l'État au sein de la région.

<sup>4</sup>Le Gouverneur, agent d'autorité, est désigné comme le représentant du pouvoir exécutif dans la province ou la préfecture. Il est chargé de la coordination de l'action de l'État au sein de la province ou préfecture.

<sup>5</sup>Charbit, C. and O. Romano (2017), "Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development", OECD Regional Development Working Papers, 2017/04, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en>.

<sup>6</sup>Lancée par SM le Roi Mohammed VI 18 mai 2005, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain vise la réduction de la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<sup>7</sup>Examen Multidimensionnel, Volume 2, du Maroc sur les enjeux de cohérence entre ces différentes stratégies sectorielles.

<sup>8</sup> [www.ces.ma/Documents/PDF/Auto-saisines/2016/av22/rpas22f.pdf](http://www.ces.ma/Documents/PDF/Auto-saisines/2016/av22/rpas22f.pdf).

<sup>9</sup>OCDE (2016), Gouvernance de la gestion des risques au Maroc : « une plus grande exposition aux risques majeurs et des marges de manœuvre budgétaires contraintes vont probablement amener le pays à devoir effectuer des arbitrages en faveur d'une politique de gestion des risques plus structurée et en même temps plus préventive et plus inclusive ».

<sup>10</sup>OCDE (2014) Water Governance in the Netherlands, Fit for the Future?

<sup>11</sup>OCDE (2017), Examen multidimensionnel du Maroc.

<sup>12</sup>[www.maroc.ma/fr/content/indh](http://www.maroc.ma/fr/content/indh).

<sup>13</sup>Rapport sur la gouvernance métropolitaine de Casablanca dans ce document.

<sup>14</sup>Présentation « La nouvelle approche de gestion des investissements publics » du Ministère de l'Économie et des Finances», Atelier OCDE-Primature Rabat 23 Mai, 2017.

<sup>15</sup>Le Maroc pourrait s'inspirer des Principes fondamentaux des Nations Unies pour les statistiques officielles, la Charte africaine de la statistique et le Code de pratiques sur les statistiques européennes.

## 2. Quelle gouvernance pour une aire métropolitaine durable et inclusive de Casablanca<sup>1</sup>

### Résumé

**Depuis 1959, le Maroc a entrepris un processus de décentralisation dynamique et évolutif** (1959 : organisation territoriale du Royaume ; 1960 : organisation communale ; 1971 : création des régions économiques ; 1997 : adoption de la loi 47-96 portant organisation et attributions des régions ; 2011 : adoption de la nouvelle Constitution prônant la mise en place de la régionalisation avancée ; 2015 : adoption de la loi organique 111-14 relative aux régions). La dernière réforme en date (2015), dite de la « régionalisation avancée », a accordé aux régions un redécoupage territorial, l'introduction de l'élection directe, des compétences plus étendues en matière de développement économique, et des ressources financières et humaines accrues, qu'il appartient désormais aux nouvelles régions de mettre pleinement en œuvre. En parallèle, la régionalisation s'est accompagnée d'une forte urbanisation au cours des 50 dernières années. Aujourd'hui, les territoires urbains au Maroc abritent environ 65% de la population nationale et concentrent 75% du PIB national (par rapport à environ 50% et 80% au niveau mondial).

**Casablanca bénéficie d'un poids démographique et économique majeur sur la scène nationale et internationale.** Suite à la réforme de 2015, l'ancienne région du « Grand Casablanca » (4,3 millions d'habitants, 18 communes) a été rassemblée avec cinq autres provinces environnantes au sein d'une nouvelle région appelée « Casablanca-Settat » (presque 7 millions d'habitants, 168 communes). Au sein de cette nouvelle entité, la métropole de Casablanca (en tant que bassin de vie et d'emploi estimé par l'OCDE sur la base des indicateurs disponibles) correspond approximativement à l'ancienne région et ses environs immédiats, et rassemble environ 5 millions d'habitants répartis dans 41 communes. La région et la métropole concentrent respectivement 20% et 15% de la population nationale, ainsi que 32,4% et 29% du PIB national – un poids comparable à celui de Bogota en Colombie ou de Sydney en Australie. Premier port commercial en Afrique et moteur économique du Maroc, Casablanca domine en matière d'infrastructures, d'activités industrielles et d'éducation, entre autres atouts.

**Le fort potentiel de Casablanca demeure toutefois sous-exploité.** Aussi bien dans la région que dans la métropole estimée, le chômage reste plus élevé que la moyenne nationale, la productivité du travail très faible par rapport à la moyenne OCDE, et les inégalités territoriales marquées, notamment en matière de services publics de base et d'éducation. Malgré les importants investissements consentis qui ont commencé à porter leurs fruits, des besoins conséquents subsistent en matière de logement (déficit d'offre et de qualité) et de transport (surtout pour améliorer la couverture en transports collectifs). Casablanca enregistre également des niveaux élevés de pollution par rapport aux métropoles internationales de niveau de développement comparable, avec des conséquences néfastes sur la santé des habitants.

**Face à ces défis, la complexité du cadre de gouvernance à Casablanca ne facilite pas l'efficacité de l'action publique.** En plus du tandem traditionnel entre autorités déconcentrées et décentralisées à chacun des trois niveaux territoriaux (communal, provincial/préfectoral et régional), la redistribution des responsabilités au niveau régional entre les autorités déconcentrées et les autorités décentralisées nouvellement élues est toute récente, et commence à se mettre en place. Une coordination efficace entre ces autorités est primordiale, sachant que ces dernières ont chacune dirigé l'élaboration d'importants plans de développement et d'investissement pour le territoire de Casablanca (le Plan de Développement du Grand Casablanca et le Plan de Développement Régional, couvrant respectivement l'ancienne et la nouvelle région), tous deux en vigueur à ce jour avec des financements majeurs à la clé. Lors du redécoupage régional de 2015, les communes formant l'ancienne région ont par ailleurs formé un établissement de coopération intercommunale (Al Beida). Cette instance est actuellement chargée de la coordination du transport en bus à l'échelle métropolitaine et pourrait à terme gérer d'autres services publics dans le cadre de ses attributions légales.

### *Principales Recommandations*

**Identifier et construire collectivement un « projet métropolitain » dans le cadre de la Région Casablanca-Settat auquel adhère l'ensemble des parties prenantes.** La coordination entre les niveaux d'administration : national, régional et local, entre les autorités locales sur le territoire métropolitain et entre les domaines de politiques sectorielles complémentaires, ne pourra qu'améliorer les politiques de développement de ce territoire. Sans préjuger du format institutionnel que pourra prendre cette coordination, mobiliser et rassembler l'ensemble des acteurs autour d'une vision commune et d'une identité forte de Casablanca constitue une étape essentielle pour assurer la cohérence des politiques publiques et promouvoir une croissance plus inclusive. Un développement plus durable de Casablanca représente notamment une priorité transversale fondamentale qui pourrait fédérer nombre d'acteurs et de projets.

**Structurer et mettre en œuvre une stratégie métropolitaine pour la mobilité, intégrée à une vision cohérente et intégrée du développement de Casablanca à l'échelle métropolitaine.** Face à l'engorgement routier croissant, les efforts en cours en vue d'actualiser le Plan de déplacements urbains (PDU) à l'échelle intercommunale sont prometteurs et pourraient poser les premiers jalons d'une coordination plus aboutie pour harmoniser les politiques publiques de mobilité, de logement, d'aménagement du territoire et d'emploi. Il conviendra d'approfondir la réflexion afin d'assurer une meilleure cohérence et une articulation plus systématique entre urbanisme et mobilité.

**Renforcer la collaboration verticale et la recherche de complémentarités entre niveaux de gouvernement.** La loi offre la possibilité de créer un groupement de collectivités territoriales (GCT) qui rassemble plusieurs niveaux de gouvernement, bien que cette option n'ait jamais été utilisée à ce jour au Maroc. Expérimenter ce dispositif à Casablanca pourrait contribuer à aligner les objectifs et les financements à travers les différents niveaux de gouvernement afin de clarifier les responsabilités de chaque acteur et d'accroître l'efficacité globale de l'investissement public (voir l'étude connexe de l'OCDE sur la gouvernance de l'investissement public).

**Exploiter et renforcer les liens fonctionnels et les complémentarités entre les territoires urbains et ruraux.** Casablanca pourrait tirer meilleur parti de son territoire élargi en identifiant les synergies possibles entre ses différentes composantes urbaines et rurales, à travers des investissements ciblés sur les infrastructures nécessaires et des

mécanismes flexibles de collaboration (voir l'étude connexe de l'OCDE sur le cas des liens urbain-rural à Berrechid, dans la région de Casablanca-Settat).

**Anticiper les mutations qu'imposent l'urbanisation et la métropolisation du Maroc à travers la définition et la mise en place d'une politique urbaine nationale renouvelée qui intègre les questions de durabilité, d'inclusion économique et sociale, et de financement.** À ce jour, le Maroc compte au moins huit métropoles (Casablanca, Rabat, Tanger, Fès, Meknès, Marrakech, Agadir et Oujda), qui ensemble représentent 58% de la population urbaine du Maroc d'après les résultats du RGPH de 2014. Casablanca présente une illustration éloquent du rôle clé que peuvent jouer les politiques nationales pour soutenir le développement de métropoles fortes, durables et inclusives. L'adoption d'une approche cohérente et intégrée au niveau national en matière de métropolisation et de financement de l'urbanisation sera de prime importance pour aider Casablanca et les autres métropoles du Maroc à exploiter pleinement leur potentiel.

## 2.1. Casablanca : une métropole à fort potentiel de développement, une gouvernance en construction

### 2.1.1. Contexte : Urbanisation et régionalisation au Maroc

*Le Maroc se caractérise par trois tendances majeures :*

- *Une forte urbanisation au cours des 50 dernières années.* Entre 1960 et 2014, la population urbaine a été multipliée par six (passant de 3,3 millions à 20,4 millions d'habitants) tandis que la population nationale était multipliée par trois (passant de 11,6 millions à 33,8 millions)<sup>2</sup>. Aujourd'hui les territoires urbains au Maroc abritent environ 65% de la population nationale et concentrent 75% du PIB national. Pour référence, les villes accueillent plus de la moitié de la population mondiale et produisent près de 80% du PIB mondial (Habitat III, 2016). Les territoires urbains au Maroc rassemblent également 43% de la population active et produisent 70% de l'investissement. Il est en outre estimé que la population urbaine passera à 31,7 millions (sur une population marocaine totale de 43,7 millions) à l'horizon 2050.
- *Une littoralisation accentuée.* Entre 1971 et 2014, le taux d'urbanisation du littoral atlantique au Maroc est passé de 51% à 70% et celui du littoral méditerranéen de 22% à 50%. La population des communes disposant d'une façade maritime avec une profondeur de 30km représente plus de 16 millions d'habitants, soit environ 48% de la population marocaine. Du côté des activités économiques, 53% de la capacité touristique et 92% des industries sont situées à proximité de la côte.
- *Une métropolisation croissante.* D'après le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014, huit territoires urbains correspondraient à la définition OCDE des aires métropolitaines en tant que zones urbaines fonctionnelles de plus de 500 000 habitants (Casablanca, Rabat-Salé-Temara, Tanger, Fès, Marrakech, Agadir, Meknès et Oujda). La métropolisation et l'urbanisation sont intrinsèquement liées, l'une induisant l'autre. En tant qu'ensemble de processus privilégiant les grandes dimensions urbaines marquées par les transformations du système productif, la métropolisation affecte les aires urbaines dans leurs formes et dans leurs fonctions, renforce les hiérarchies urbaines existantes, développe les relations variées entre les établissements

humains constitués en réseaux et favorise la polarisation d'une région par une aire métropolitaine et le rayonnement de cette dernière sur un territoire. En ce sens, la métropolisation est un nouveau paradigme de l'urbanisation, permettant de rendre compte des dynamiques spatiales de la grande ville en relation avec l'avènement de l'économie globale.

En parallèle, depuis 1959, le Maroc a entrepris un processus de décentralisation dynamique et évolutif (1959 : organisation territoriale du Royaume ; 1960 : organisation communale ; 1971 : création des régions économiques ; 1997 : adoption de la loi 47-96 portant organisation et attributions des régions ; 2011 : adoption de la nouvelle Constitution prônant la mise en place de la régionalisation avancée ; 2015 : adoption de la loi organique 111-14 relative aux régions). Chacun des trois niveaux de collectivités territoriales – communes (qui peuvent être urbaines ou rurales), préfectures (territoires à dominance urbaine) / provinces (territoires à dominance rurale), et régions – est doté d'un représentant de l'État d'une part, et de conseils directement élus et de leurs présidents de conseil d'autre part (voir Graphique 2.1.). Dernier échelon à entrer en jeu, les régions ont bénéficié d'un transfert de compétences, de nouvelles ressources financières et humaines, ainsi que de l'introduction du mode d'élection directe lors du redécoupage territorial entré en vigueur en septembre 2015 : il s'agit de la régionalisation dite « avancée ». Le Maroc se place ainsi dans la lignée de plusieurs autres pays de l'OCDE qui ont consolidé leurs régions où renforcé leurs pouvoirs ces dernières années, comme le Danemark (2007 – nouvelles régions toutefois dénuées de pouvoir de taxation), la Grèce (2011), la France (2016) et la Norvège (réforme en cours d'examen). Le nouveau découpage territorial est principalement orienté par le poids des métropoles et des agglomérations. Les travaux de la Commission consultative de la régionalisation (CCR)<sup>3</sup> mettent en effet l'accent sur une définition des régions à partir de grands pôles (ou même de bi-pôles) urbains rayonnant sur des espaces de croissance économique.

**Graphique 2.1. Organisation institutionnelle et territoriale du Maroc**

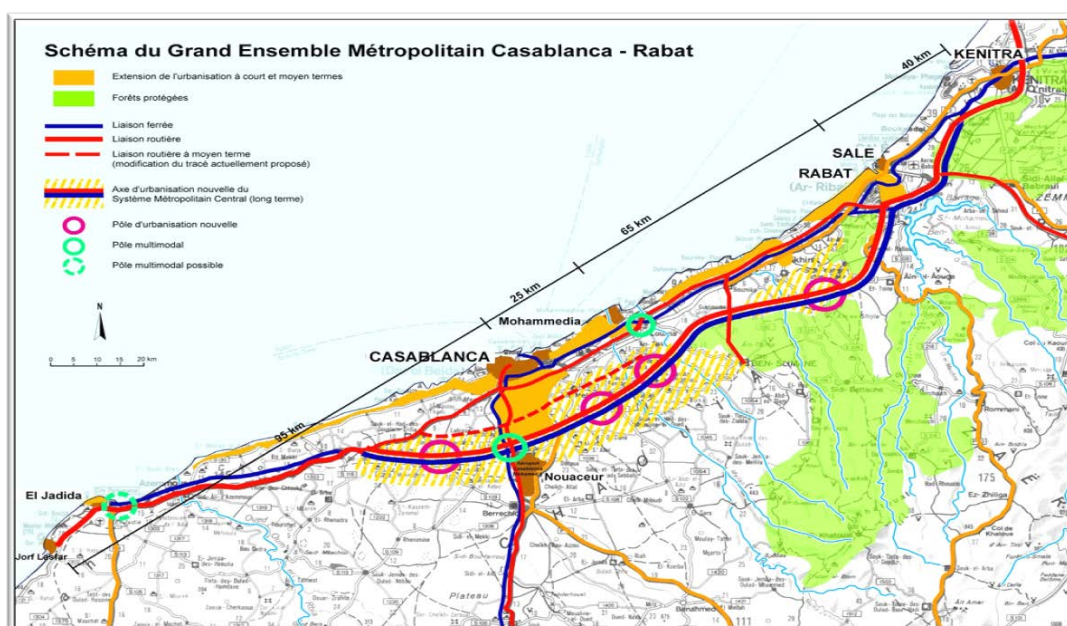
	<b>DECONCENTRATION</b> (représentant de l'Etat)		<b>DECENTRALISATION</b> (instances élues)	
<b>Région</b>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Wali</b> Wilaya         </div>		<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de Conseil Régional</b> Conseil Régional         </div>	
<b>Préfecture</b> (urbaine)	Préfecture (urbaine)	Province (rurale)	Préfecture (urbaine)	Province (rurale)
<b>Province</b> (rurale)	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Gouverneur</b> Préfecture         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Gouverneur</b> Province         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de conseil préfectoral</b> Conseil Préfectoral         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de conseil provincial</b> Conseil Provincial         </div>
<b>Commune</b> (urbaine ou rurale)	Commune urbaine	Commune rurale	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Président de conseil communal</b> Conseil communal         </div>	
	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Pacha</b> Pachalik         </div>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 10px; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <b>Chef de cercle</b> Cercle         </div>		

*Note* : Non représenté dans ce schéma pour des raisons de simplicité, parmi les représentants de l'État, le caïd (à la tête du caïdat) se situe à l'échelon inférieur du pacha et du chef de cercle, et peut être à la tête d'une ou plusieurs communes rurales.

*Source* : Élaborations OCDE sur la base des sources officielles du gouvernement du Maroc.

Le Maroc avait également engagé une réflexion spécifique sur ses villes et métropoles. La question urbaine a été placée en tant que priorité nationale par le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), adopté en mai 2004. Une nouvelle approche de la question urbaine a également été adoptée avec le Schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement (SOFA), présenté en 2005 par le Ministère à l'époque en charge de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement. Partant du constat qu'un développement fragmenté des villes et territoires pouvait freiner l'essor économique national, le SOFA faisait état de l'urbanisation croissante du littoral, un territoire moteur mais aussi vulnérable à de nombreux risques. Il ne concernait donc pas tout le territoire national mais proposait de constituer une aire métropolitaine centrale (AMC) comprenant les deux plus grandes villes du pays, Casablanca et Rabat, ainsi que leur zone d'extension (Kenitra-Khémisset-Settat-El Jadida) (voir Graphique 2.2.). S'étirant sur plus de 230 km le long du littoral avec des avancées de plus de 80 km vers l'intérieur du pays, cet ensemble aurait rassemblé près de 20% de la population et plus de 50% de la valeur ajoutée du Maroc, appelant la mise en place d'équipements et d'outils de gestion adéquats. L'intérêt accordé à la question urbaine de manière générale a été suivi par la mise en place de plusieurs stratégies à vocations urbaines : stratégie nationale de développement urbain en 2009, stratégie nationale de déplacements urbains 2008, référentiel de la politique de la ville de 2012, schéma national de l'armature urbaine SNAU en cours d'élaboration, ainsi que le Dialogue sur les politiques de développement territorial Maroc-OCDE en cours. Il faut également rappeler le changement de logique opéré au niveau des schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), avec le changement des aires d'étude pour disposer d'une réflexion sur le fonctionnement métropolitain du territoire et sur l'articulation idoine entre les territoires urbains et ruraux des mêmes aires. La nécessité de penser le développement urbain dans une logique métropolitaine de solidarité territoriale conserve ainsi toute sa pertinence aujourd'hui dans un contexte d'interdépendances croissantes entre les grands centres urbains et leurs environs, que l'action publique cherche à soutenir et à optimiser.

**Graphique 2.2. Schéma du grand ensemble métropolitain Casablanca-Rabat proposé dans le SOFA (2005)**



Source : Schéma d'organisation fonctionnelle et d'aménagement (SOFA).

### ***2.1.2. Casablanca, moteur de l'économie nationale au cœur d'une région remaniée***

Bien que l'échelle métropolitaine au Maroc ne soit pas reflétée en tant que telle dans le cadre institutionnel ou les instruments de planification, elle s'est toutefois affirmée en tant que force démographique et économique décisive pour la croissance nationale. Le cas de Casablanca, la plus grande agglomération urbaine du Maroc, en offre une illustration probante.

### ***2.1.3. Un fort poids démographique***

Suite au redécoupage administratif de 2015, la nouvelle région Casablanca-Settat a englobé l'ancienne région dite du « Grand Casablanca »<sup>4</sup> et cinq autres provinces environnantes. Il s'agit d'un changement conséquent puisqu'elle est ainsi passée de 18 communes à 169 (regroupées au sein de deux préfectures et sept provinces), avec une population grim pant de 4,3 millions d'habitants à presque 7 millions – soit une population comparable par exemple à celle de la région métropolitaine de Santiago (Chili). Casablanca-Settat rassemble environ 20% de la population nationale, soit une concentration plus forte que celle de la Catalogne (Espagne) ou du Grand Londres (Royaume-Uni). La nouvelle région reste majoritairement urbaine (73,6%). Toutefois, elle comprend désormais de vastes territoires ruraux, qui accusent de fortes disparités de développement par rapport aux territoires urbains.

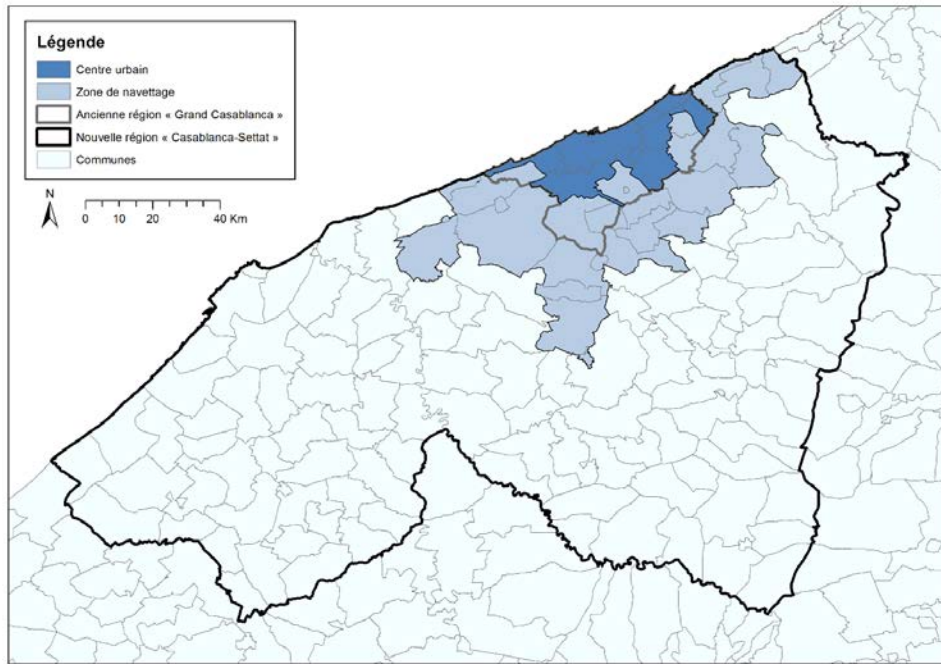
### ***2.1.4. Une estimation de l'aire urbaine fonctionnelle en l'absence de données de navettage***

Au sein de cette région redessinée, un « espace métropolitain » se profile en tant que bassin de vie et d'emploi. La méthodologie de l'OCDE pour identifier l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca (*Functional Urban Area*, FUA) ne pouvant être appliquée telle quelle en raison de l'absence de données de navettage, l'OCDE a effectué une estimation du centre urbain et des communes environnantes sur la base du temps de déplacement nécessaire (voir Graphique 2.3)<sup>5</sup>. Selon cette estimation, l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca – ci-après métropole de Casablanca – est légèrement plus grande que l'ancienne région et couvre 5 millions d'habitants, soit environ 15% de la population marocaine. Elle comprend 41 communes, distribuées sur deux préfectures et six provinces (voir Graphique 2.4.). La métropole estimée représente environ 73% de la population de la nouvelle région, soit un poids plus important que celui qu'occupent des métropoles comme San Francisco (États-Unis), Toronto (Canada), Milan (Italie) ou Barcelone (Espagne) dans leurs régions respectives (voir Graphique 2.5.). La métropole de Casablanca se classe 19<sup>ème</sup> en termes de population lorsqu'on la compare avec une sélection de 290 métropoles de la base de données de l'OCDE, s'approchant de Sydney (Australie), Guadalajara (Mexique) ou Naples (Italie).

Elle bénéficie d'un bon dynamisme démographique, avec une croissance annuelle moyenne de sa population de 1,5% entre 2004 et 2014 (contre 1% pour la moyenne des métropoles OCDE, 1,5% dans la région Casablanca-Settat et 1,2% au Maroc). La région et la métropole sont également jeunes, avec un taux de dépendance des personnes âgées de seulement 6% et 8,6% respectivement (contre 22% pour la moyenne des métropoles OCDE).<sup>6</sup>

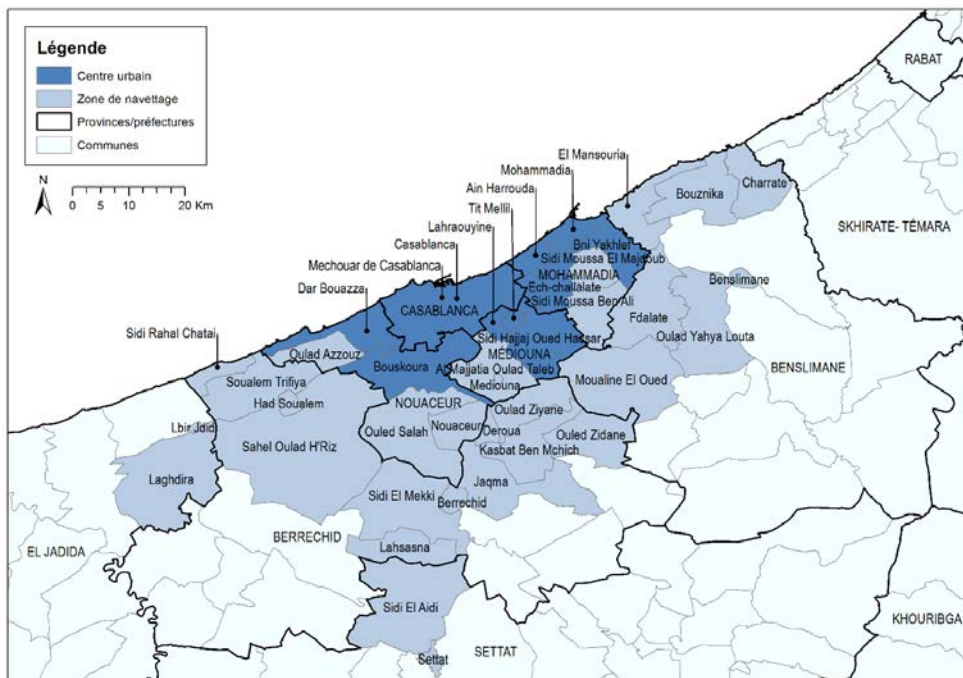


**Graphique 2.3. Ancienne région « Grand Casablanca », nouvelle région « Casablanca-Settat » et estimation OCDE de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca**



Source : Élaboration OCDE.

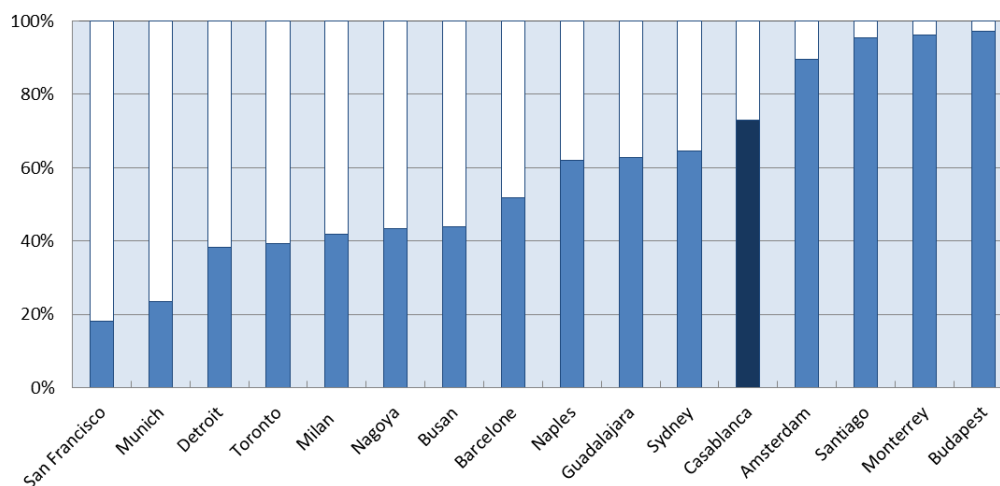
**Graphique 2.4. Communes, provinces et préfectures dans l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca estimée**



Source : Élaboration OCDE.

**Graphique 2.5. Part de la métropole dans la région :  
Casablanca et une sélection de régions OCDE**

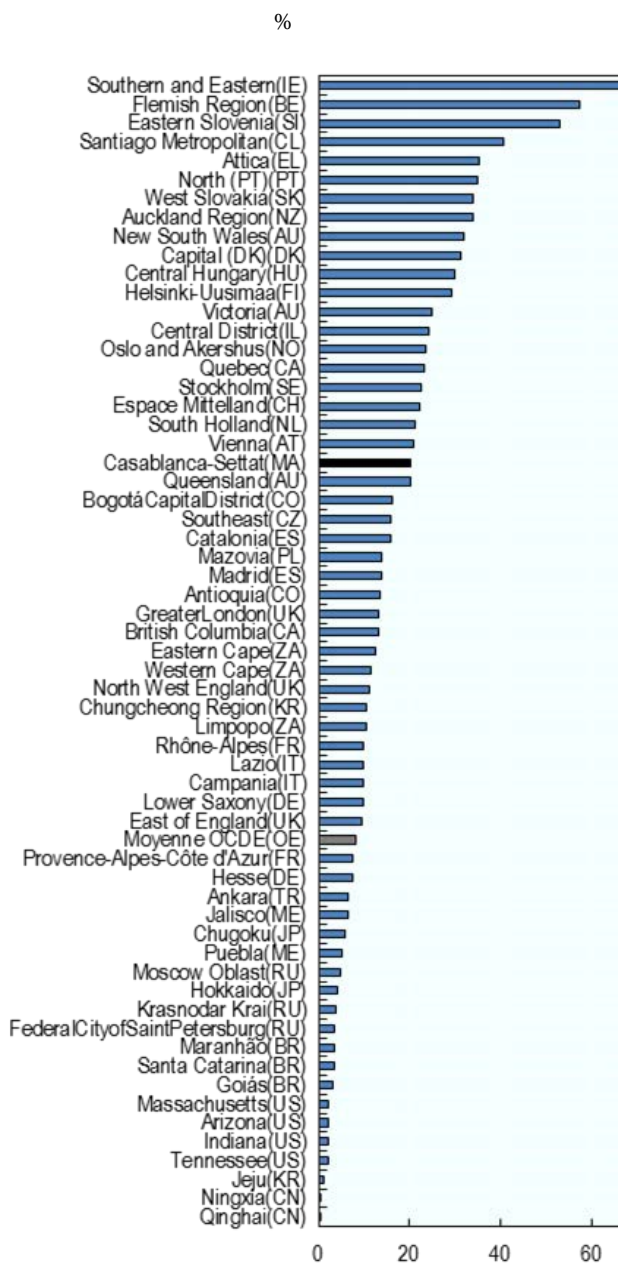
% de la population de l'aire urbaine fonctionnelle dans la population totale de la région (niveau territorial 2)



*Note :* Le niveau territorial 2 de la classification régionale de l'OCDE correspond au premier niveau d'administration infranationale (par exemple, régions en France, provinces au Canada, etc.). Pour une explication plus détaillée, se référer à OECD (2016), *Regions at a Glance 2016*, Publications OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en).

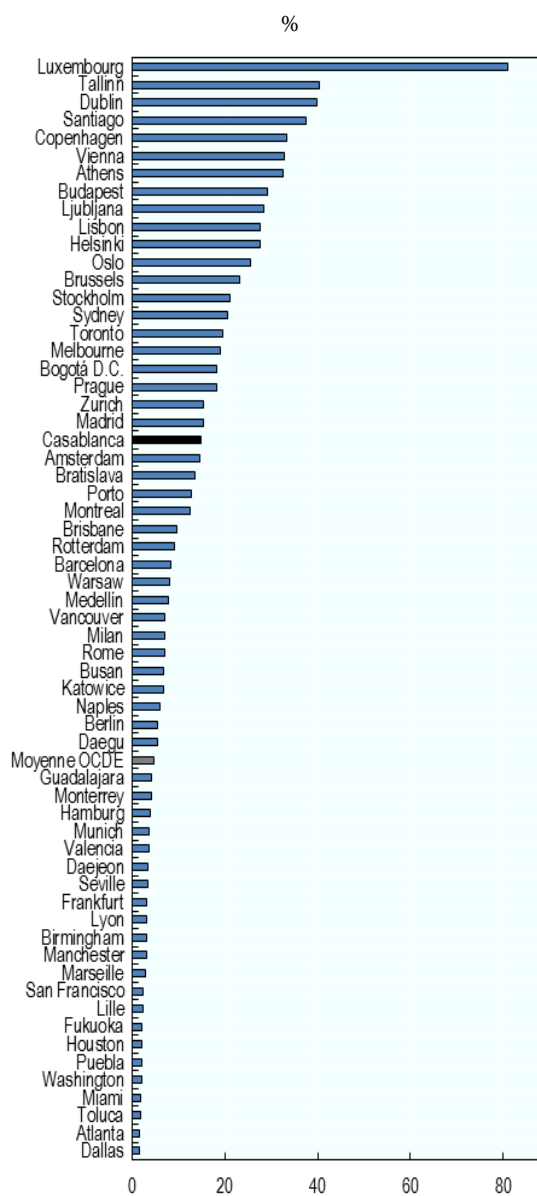
*Source:* Élaboration OCDE.

**Graphique 2.6. Proportion de la région (TL2) dans la population nationale, 2014**



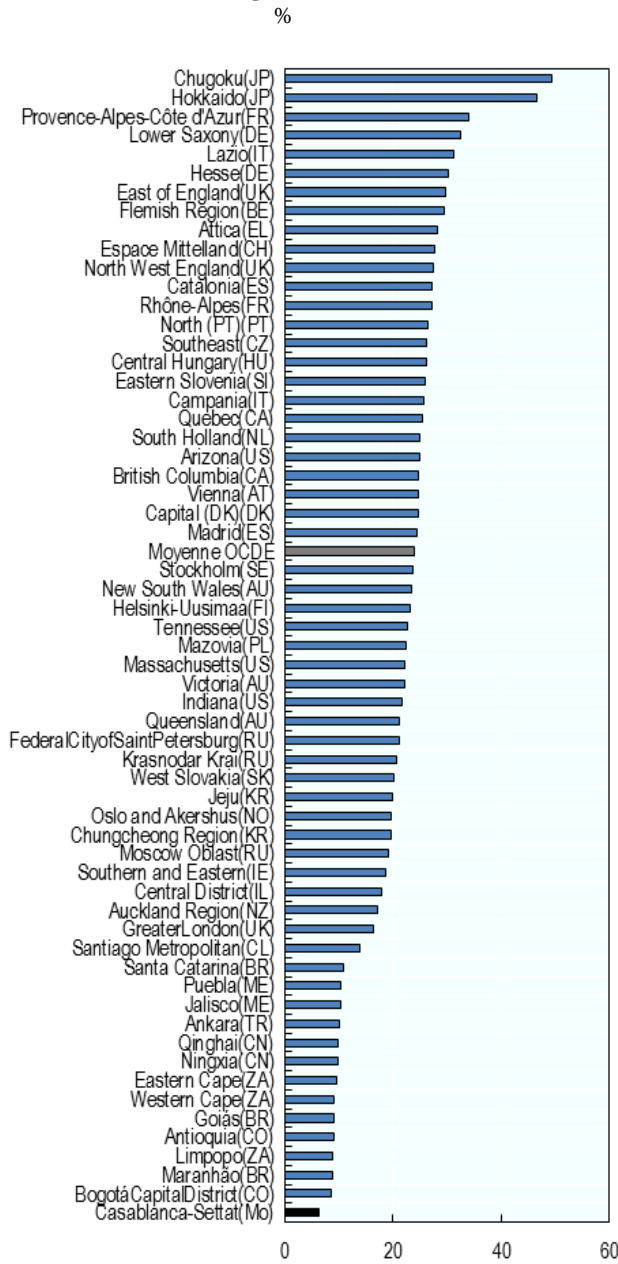
Source : Base de données régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

**Graphique 2.7. Proportion de l'aire métropolitaine dans la population nationale, 2014**



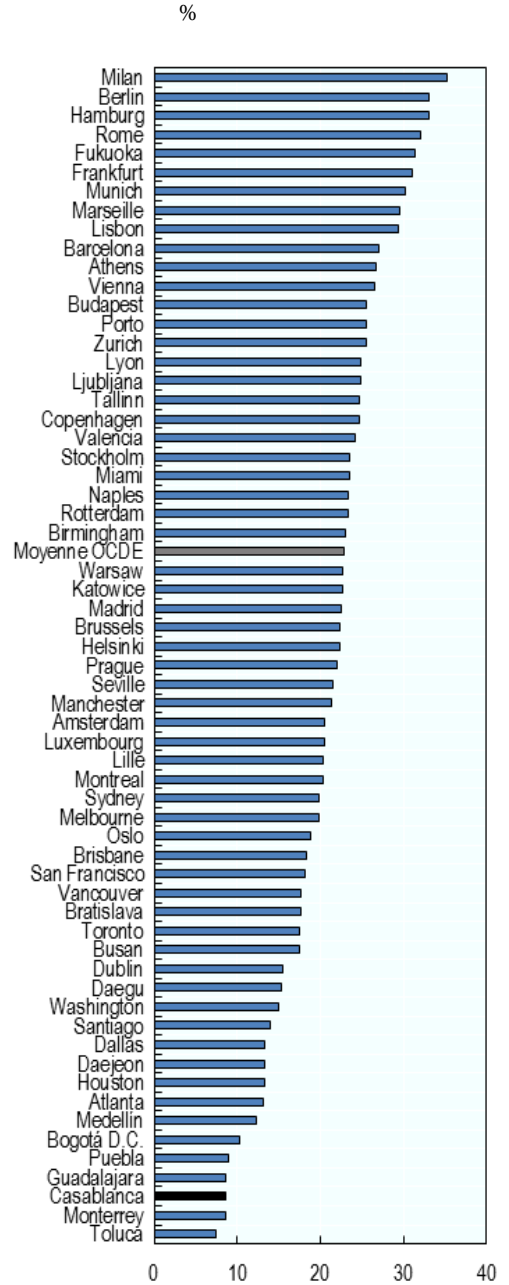
Source : Base de données métropolitaines et régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

**Graphique 2.8. Taux de dépendance des personnes âgées au niveau régional (TL2), 2014**



*Note* : Le taux de dépendance est le ratio entre la population âgée (65 ans et plus) et la population en âge de travailler (15-64 ans).  
*Source* : Base de données métropolitaines et régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

**Graphique 2.9. Taux de dépendance des personnes âgées dans les aires métropolitaines, 2014**



*Note* : Le taux de dépendance est le ratio entre la population âgée (65 ans et plus) et la population en âge de travailler (15-64 ans).  
*Source* : Base de données métropolitaines et régionales OCDE (2017) et Recensement général de la population de l'habitat du Maroc (2014).

### 2.1.5. Du port au pôle financier : une économie puissante en transition

La région de Casablanca-Settat produit presque un tiers du PIB national (32,4%), soit plus que la contribution de l’Île de France ou de Sao Paulo à leur PIB national respectif. Ceci représente plus du double du PIB de Rabat-Salé-Kenitra, la deuxième plus grande région contributrice au Maroc (15,8%). Cette puissance économique repose largement sur la métropole de Casablanca, qui produit à elle seule 29% du PIB national<sup>7</sup>, une contribution plus élevée que celle de Londres, Bogota ou Sydney à leur PIB national respectif. En termes de tissu économique, la région de Casablanca-Settat tire plus du tiers de son PIB du secteur secondaire (qui représente 45% du PIB secondaire national) et plus de la moitié de son PIB du secteur tertiaire (soit un tiers du PIB tertiaire national) :

- En ce qui concerne le secteur secondaire, Casablanca abrite le premier port commercial du Maroc (responsable de 40% des échanges extérieurs contre 15% pour le port de Mohammed VI) et d’Afrique du Nord. Forte de ses infrastructures non seulement portuaires, mais aussi aéroportuaires (40% du trafic aérien du Maroc), ferroviaires (80 km de double voie électrifiée) et routières (un tiers du parc routier national), l’économie de Casablanca s’est également tournée vers des industries telles que l’automobile, la métallurgie, la pharmaceutique, l’électronique, l’agroalimentaire et l’aéronautique (à travers le développement de l’écosystème aéronautique à Nouaceur autour de l’aéroport Mohammed V, avec notamment l’Aéropôle – réserve foncière aménagée pour accueillir les entreprises aéronautiques et leur fournir un accompagnement personnalisé – et Midparc Free Zone – zone franche offrant une plateforme industrielle intégrée). Casablanca abrite 60% de l’industrie et représente 47% des exportations du pays ainsi que 57% des investissements.
- Au sein du secteur tertiaire, le gouvernement a récemment accordé une priorité au développement d’un pôle financier international, visant surtout le marché africain. C’est ainsi qu’est née Casablanca Finance City (CFC), un projet de place financière de grande envergure impulsé par les plus hautes autorités du Maroc et qui connaît déjà un essor prometteur (voir Encadré 2.1.). Plus généralement, Casablanca bénéficie d’un rayonnement international croissant dont plusieurs classements internationaux font état. Au niveau des pays, le Maroc s’est classé 68<sup>ème</sup> sur 189 pays en 2017 sur l’indice Doing Business créé par la Banque Mondiale. Dans le classement Mercer 2017 sur la qualité de vie, Casablanca se classe 125<sup>ème</sup> sur 231 villes mais 4<sup>ème</sup> ex aequo parmi une sélection de huit villes opérée par Mercer (Belgrade, le Caire, Casablanca, Lisbonne, Lyon, Istanbul, Mexico et New York). D’après le Global Destination Cities Index 2016 de MasterCard, Casablanca fait partie des 10 villes de la zone Moyen Orient et Afrique les plus visitées au monde parmi 132 villes (5<sup>ème</sup> sur 10 en nombre de visiteurs et 10<sup>ème</sup> en matière de dépenses des visiteurs)<sup>8</sup>.

### Encadré 2.1. Casablanca Finance City (CFC)

Le projet de Casablanca Finance City (CFC) émane d'un décret royal (dahir) de 2010 visant à faire de Casablanca un hub financier régional en Afrique. Le projet est porté par une société anonyme de droit privé (Casablanca Finance City Authority – CFCA, anciennement appelée Moroccan Financial Board). La commission CFC est présidée par le Ministre de l'Économie et des Finances et fait l'objet d'un suivi régulier par les plus hautes autorités financières du Maroc.

Le projet CFC comprend la construction d'un quartier haut de gamme (100 hectares à réaménager sur les 350 hectares de l'ancien aéroport d'Anfa). Il est prévu que ce quartier soit divisé en une moitié économique et résidentielle (tour CFC, bureaux, sièges sociaux, logements, écoles et hôpitaux haut de gamme) et une moitié d'espaces verts (des parcs recouvriront les anciennes pistes de l'aéroport). Plus de 120 entreprises ont à ce jour obtenu un label CFC selon une série de critères prédéfinis et bénéficient ainsi d'incitations fiscales et de nombreux services (notamment la facilitation des procédures administratives telles que l'obtention d'un visa en 72 heures, permis de travail en 3 jours, titre de séjour en 2 semaines). Les membres de CFC ont accès à un centre d'arbitrage aux normes internationales (CIMAC) ainsi qu'à des chambres dédiées au tribunal de commerce de Casablanca. Ils se voient également accorder la libre circulation du capital, avec l'entière liberté de gestion des avoirs en devises.

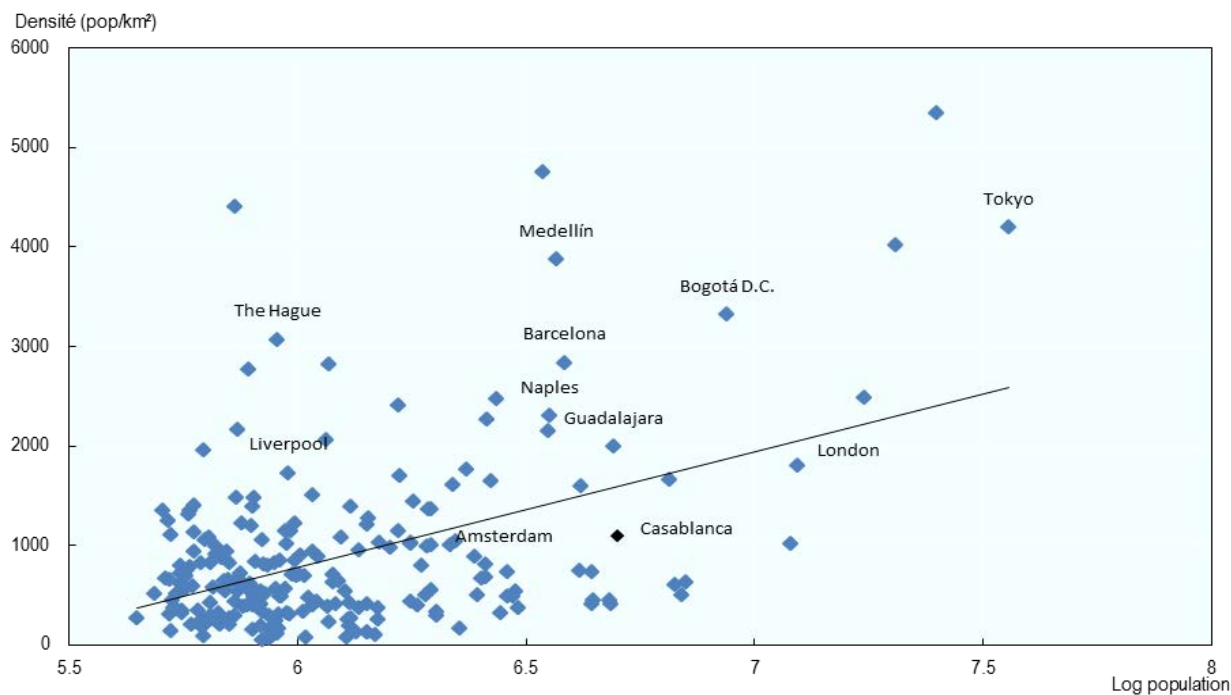
Si le secteur financier ne représente actuellement qu'environ 5 ou 6% du PIB marocain selon les années, les entreprises CFC ont réalisé 38% des investissements marocains en Afrique en 2015. Après avoir intégré le Global Financial Centres Index (GFCI) en 2014 à la 62ème place, CFC s'est très rapidement hissée en 2016 à la 30ème place mondiale juste derrière Paris, et au premier rang africain en détrônant Johannesburg (59ème). CFC se classe actuellement au 35ème rang mondial (en date de septembre 2017). CFC a également signé des accords de partenariat avec d'autres centres financiers majeurs, tels que Singapour, Londres et Paris, et en phase de discussion avancée pour nouer des accords avec d'autres centres financiers en plein essor, comme Busan en Corée du Sud.

*Source* : OCDE sur la base des documents mis à disposition par Casablanca Finance City.

Bien que les atouts économiques de Casablanca-Settat soient incontestables, il n'en demeure pas moins que la métropole se trouve confrontée à plusieurs défis qui pourraient entraver son développement, et par conséquent, celui de la région et du pays tout entier. La métropole de Casablanca n'exploite pas encore pleinement le potentiel qu'elle pourrait tirer de son poids démographique et économique. Sa densité de population reste faible par rapport à celle des métropoles OCDE, alors que certaines parties du centre-ville souffrent de congestion (voir Graphique 2.10.). Surtout, le taux de chômage atteignait 18.1% en 2014 dans la métropole estimée de Casablanca (contre 16% en moyenne au Maroc et 7% dans les métropoles OCDE). Ce niveau élevé de chômage place la métropole de Casablanca au 14ème rang comparé avec 290 métropoles de la base de données de l'OCDE, nettement au-dessus d'autres métropoles disposant d'une masse similaire de population en âge de travailler comme Rome (Italie) ou Medellin (Colombie) (voir

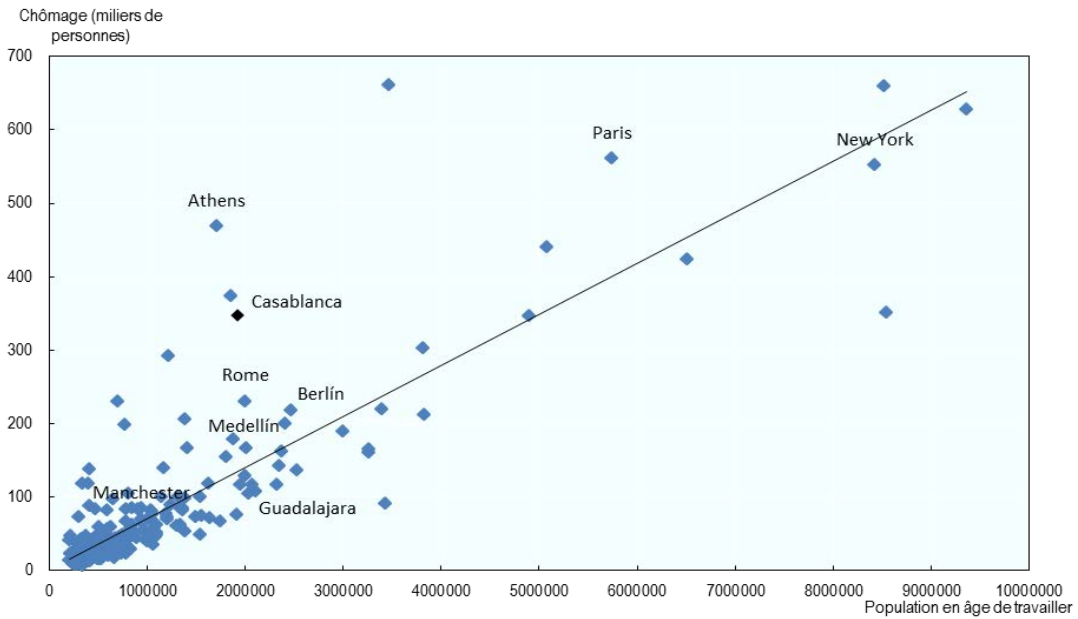
Graphique 2.11.). La métropole concentre 19% du chômage national, contre seulement 5% en moyenne dans les métropoles de l'OCDE. Bien que la métropole produise 29% du PIB national comme mentionné plus haut, elle se classe derrière l'ensemble des 290 métropoles de la base de données de l'OCDE en matière de PIB par habitant et au sixième et dernier rang en matière de productivité du travail (mesurée en PIB par travailleur) (voir Graphique 2.12.).

**Graphique 2.10. Densité de population dans l'aire métropolitaine, 2014**



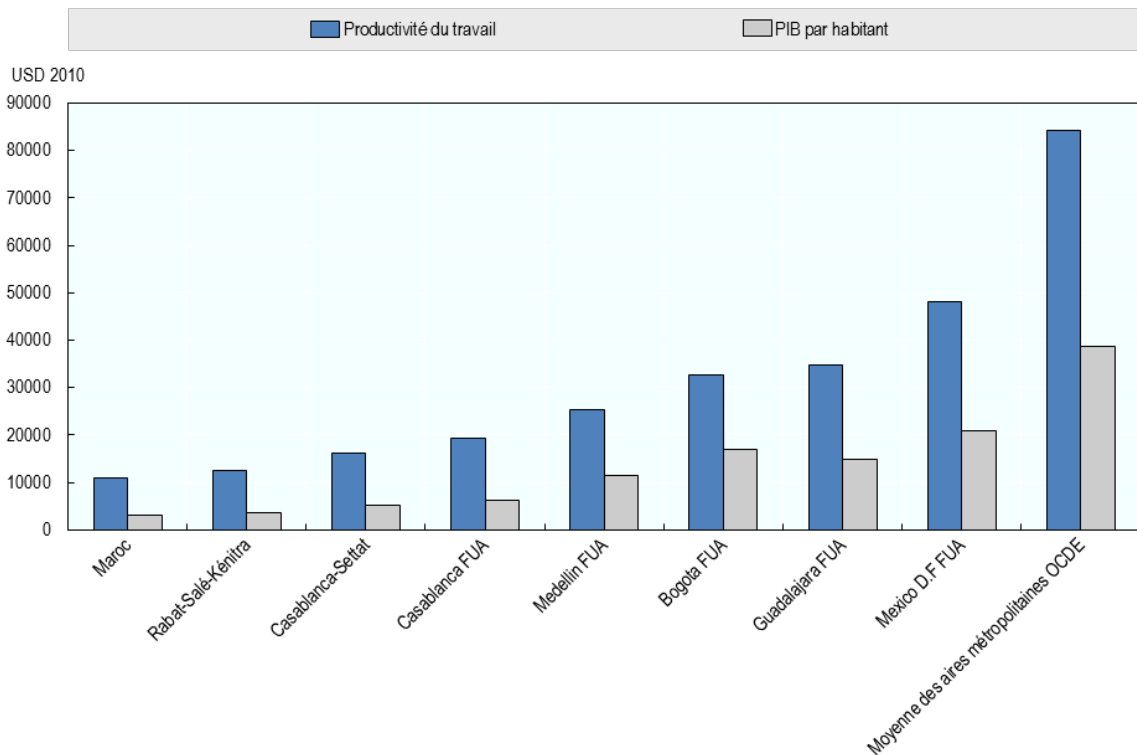
*Note* : Ce graphique exclut les aires métropolitaines des États-Unis en raison de leur faible niveau de densité.  
*Source* : Base de données métropolitaines et régionales de l'OCDE (2017) et Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

**Graphique 2.11. Chômage et population en âge de travailler, 2014**



Source : Base de données métropolitaines et régionales de l'OCDE (2017) et Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

**Graphique 2.12. Productivité du travail et PIB par habitant (2014)**

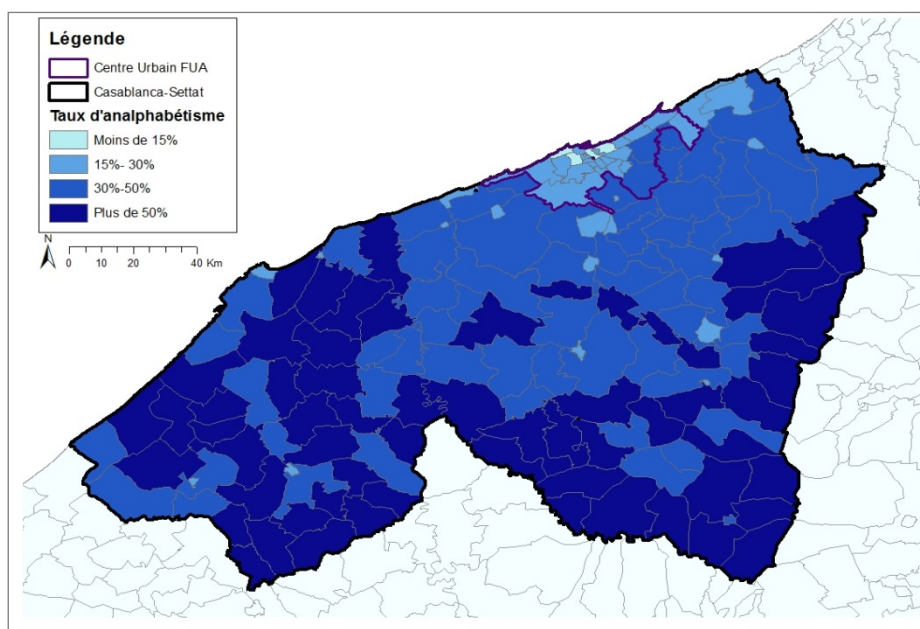


Source : Base de données métropolitaines et régionales de l'OCDE (2017) et Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).



La prospérité de la métropole dévoile en outre des inégalités territoriales marquées, surtout entre le centre et la périphérie (même si quelques communes de la périphérie affichent de meilleures performances). À commencer par les services publics de base : si 86% des ménages sont raccordés à l'eau courante dans le centre urbain de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca, seulement 43% le sont dans la périphérie (c'est-à-dire dans la zone de navettage estimée). La dichotomie centre-périphérie au sein de l'aire métropolitaine est également visible en matière d'accès à l'internet haut débit, avec 29% et 12% en moyenne dans les deux territoires respectivement. Pour les perspectives d'avenir, une bonne partie de la population de la métropole ne dispose actuellement que de faibles chances de mobilité économique et sociale, dans la mesure où le taux d'analphabétisme varie de moins de 15% à plus de 50% dans la région de Casablanca-Settat (voir Graphique 2.13.). Dans la métropole estimée de Casablanca, le taux d'analphabétisme atteint 20% même dans le centre urbain et s'élève à 34% dans la zone de navettage.

**Graphique 2.13. Taux d'analphabétisme par commune dans la région de Casablanca-Settat (2014)**



Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données du Recensement général de la population et de l'habitat du Maroc (2014).

## 2.2. Logement et transport : un potentiel qui demeure sous-exploité à Casablanca

Les dysfonctionnements latents de l'économie casablancaise se manifestent plus particulièrement dans le logement et le transport, deux champs de politique publique clé pour soutenir une croissance territoriale durable et inclusive.

### 2.2.1. Logement : un accent mis sur l'offre et la qualité, mais sans vision globale

La forte pression démographique sur Casablanca a conduit à un important déficit de logements, qui s'illustre notamment dans l'apparition et la persistance de bidonvilles et de formes de logements non réglementaires. Aujourd'hui, Casablanca-Settat occupe la

première place au Maroc en matière de demandes de logement, avec environ 30% de la demande totale (soit 478 300 demandes de logement par rapport à un nombre total de plus d'1.5 million de demandes)<sup>9</sup>. D'après l'Enquête sur le logement de 2015, le niveau de satisfaction en matière de logement à Casablanca-Settat est également l'un des plus bas au Maroc, avec seulement 58% de ménages satisfaits contre une moyenne nationale de 76% (Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, 2016).

### 2.2.2. Une vaste palette de programmes nationaux en matière de logement

En matière d'action publique, les problèmes liés au logement ont souvent fait l'objet de mesures de résorption *a posteriori*. Le logement relève principalement de la compétence de l'État au Maroc et de nombreuses stratégies d'intervention ont été formulées, notamment pour résorber l'habitat insalubre, soutenir la rénovation urbaine et promouvoir l'offre de logements: éradication des bidonvilles, traitement de l'habitat menaçant ruine, réhabilitation de l'ancienne médina, et politique de villes nouvelles et de nouveaux pôles urbains (voir Graphique 2.14.).

Graphique 2.14. Stratégies d'intervention en matière de politique du logement au Maroc



Source : Présentation de l'ancien Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville à l'atelier OCDE sur la gouvernance métropolitaine de Casablanca, tenue le 31 janvier 2017 à Casablanca-Maroc.

### Éradication des bidonvilles

L'initiative nationale « Villes sans Bidonvilles » (VSB) lancée en 2004 avait pour objectif de résorber l'ensemble des bidonvilles en milieu urbain d'ici un horizon initialement fixé à 2010, prolongé par des programmes complémentaires. À ce jour, l'initiative a été déclinée en trois programmes (2006, 2011 et 2014) pour l'ancienne région du Grand Casablanca, visant 113 700 ménages. Elle comprend également un programme d'éradication concernant les provinces de Settat, Benslimane et El Jadida (9500 ménages). Le taux de résorption des bidonvilles pour chacun des trois programmes ciblant l'ancienne région du Grand Casablanca s'élève déjà à 90%, 85% et 50%

respectivement – avec des résultats particulièrement marquants comme la disparition de certains bidonvilles qui furent un temps emblématiques de la ville de Casablanca (Ben M'Sick, Bachkou, Carrières centrales, Sidi Moumen, entre autres). Le programme VSB se caractérise par une approche et une gouvernance innovante (voir Encadré 2.2.).

**Encadré 2.2. « Villes sans Bidonvilles » au Maroc : une approche intégrée et contractuelle innovante**

**Gouvernance : des instruments contractuels**

VSB a la particularité de s'appuyer sur une approche forte de partenariat entre tous les niveaux d'administration publique (national, régional, préfectoral et provincial, communal) et les opérateurs (publics et privés). Un manuel de procédures définit les responsabilités de chaque acteur ainsi que des ménages bénéficiaires du programme et de leurs représentants (associations de quartier et organisations non gouvernementales). Les partenariats sont formalisés à travers la signature de contrats VSB entre l'État et les collectivités locales pour chaque ville participant au programme. Les contrats VSB sont suivis de la signature de conventions techniques et opérationnelles entre les autorités nationales et l'opérateur retenu pour le financement et la réalisation des objectifs.

**Financement**

Le coût du programme est pris en charge par une combinaison de subventions de l'État, de recettes provenant de la vente d'autres produits réalisés dans le cadre des projets intégrés (tels que la vente de lots commerciaux) et de la contribution des ménages bénéficiaires eux-mêmes (fonds propres ou emprunts bancaires). Si le principe de recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires est systématiquement appliqué, des aides sont prévues pour les ménages particulièrement vulnérables. Le Fonds de Solidarité de l'Habitat (FSH), qui est alimenté par les recettes de la taxe sur le ciment, concède des avances sur les subventions et les prêts pour le financement des premiers travaux.

**Suivi et évaluation**

Plusieurs mécanismes ont été mis en place afin de permettre le suivi du programme VSB (création de comités de suivi au niveau national, régional, provincial ; élaboration d'indicateurs de performance ; évaluations du programme VSB et des programmes locaux et des opérations de résorption des bidonvilles) ainsi que le suivi des bénéficiaires (par les directions régionales du ministère). Il est également préconisé de conduire une évaluation de l'impact environnemental des grandes opérations.

*Source* : Élaboration OCDE sur la base du Rapport national « Résorption des bidonvilles : l'expérience marocaine », préparé pour la conférence internationale ONU-Habitat et Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville du Royaume du Maroc « Sortir des bidonvilles : Un défi mondial pour 2020 », 26-29 novembre 2012, Rabat.

*Traitement de l'habitat menaçant ruine*

Cette intervention s'est déclinée en quatre volets : (i) relogement et recasement des ménages ; (ii) démolition des habitations menaçant ruine après évacuation ;

(iii) confortement des habitations ; et (iv) réfection des habitations. Le ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville (MATUHPV) est l'une des parties ayant conclu une convention dédiée à la rénovation des édifices menaçant ruine. Cette action s'appuie sur une enveloppe totale de MAD 1,75 milliard, dont MAD 306 millions proviennent du ministère. Cette convention porte sur la réhabilitation de 6 338 demeures, dont 2 180 qui seront entièrement démolies. Les autorités procéderont à la démolition partielle de 956 maisons, tandis que 2 921 unités seront réaménagées. Sur un total de 9 250 familles recensées à reloger, 3 995 familles ont été relogées définitivement; une offre de logement a été proposée à 2 106 familles.

Le décret portant application de la loi n°94-12 relative aux bâtiments menaçant ruine et à l'organisation des opérations de rénovation urbaine a été adopté en septembre 2017. Il prône une approche de protection, définit les responsabilités des différents intervenants (tels que les différents départements de l'Agence nationale de la rénovation urbaine et de la réhabilitation des constructions menaçant ruine, les contrôleurs relevant de l'Agence ou des collectivités territoriales, etc.), fixe les modalités des procès-verbaux et les sanctions pour toute personne entravant les interventions.

#### *Réhabilitation de l'ancienne médina de Casablanca*

Ce programme en trois phases s'inscrit dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH). Démarré en 2010 et complété par les programmes de 2013 et de 2016, le programme de réhabilitation et de mise à niveau de l'ancienne médina de Casablanca repose sur une stratégie globale de développement local qui couvre l'ensemble des aspects socio-économiques, culturels et architecturaux, selon une conception qui donne la priorité aux besoins réels des populations et les sensibilise à la nécessité de s'engager dans le processus de développement de leur quartier et de l'exploitation rationnelle des ressources locales disponibles. Il reflète une forte volonté royale de renforcer l'attractivité de Casablanca à tous les niveaux en préservant l'authenticité des sites historiques et patrimoniaux qui incarnent l'héritage culturel et spirituel du Maroc.

Le programme de réhabilitation et de mise à niveau de l'ancienne médina de Casablanca a d'ores et déjà permis la modernisation des réseaux dans l'ancienne médina de Casablanca (assainissement, eau, électricité, éclairage), la reconversion d'anciens consulats en écoles, la construction de nouveaux centres de santé (tels que le centre de santé « 9 Juillet » dédié aux actions de consultation des maladies chroniques, de sensibilisation et de prévention), ou encore la reconversion d'une ancienne église espagnole en une maison de la culture. Le programme de réhabilitation a également permis la restauration et la rénovation d'une synagogue (Ettedgui), d'un mausolée (Sidi Allal Al Karaouani) et d'une mosquée (Ould El Hamra).

#### *Politique de villes nouvelles*

Initié en 2004, un programme national de villes nouvelles prévoyait la création potentielle d'une quinzaine de nouveaux pôles urbains dans la périphérie des principales villes du Maroc d'ici 2020. À ce jour, une dizaine de villes nouvelles ont effectivement vu le jour, mobilisant de très importants investissements. Certaines villes nouvelles sont portées par le holding Groupe Al Omrane (GAO) – comme Tamesna près de Rabat, et Tamansourt à la périphérie de Marrakech – tandis que d'autres sont portées par la société CDG Développement, filiale de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) – comme l'éco-cité de

Zenata dans la deuxième couronne nord de Casablanca, inaugurée en 2006 sur une réserve foncière de 1 830 hectares qui appartenait à l'État et qui ambitionne d'accueillir 300 000 habitants d'ici 2030.

Le cœur de Casablanca a également bénéficié d'un investissement substantiel pour la reconversion de l'ancien aéroport d'Anfa en une nouvelle centralité urbaine sur une réserve foncière de plus de 350 hectares, dont un vaste réseau d'espaces verts (y compris un parc métropolitain de 50 hectares), un nouveau quartier d'affaires (abritant la Casablanca Finance City), et de nouveaux quartiers aménagés offrant logements, bureaux, commerces, hôtels, ainsi qu'équipements d'éducation, de santé, de culture, de sport et de loisirs. Des fonds supplémentaires (s'élevant à MAD 657 millions) ont également été débloqués pour améliorer l'accessibilité d'Anfa, notamment à travers de nouvelles voies de circulation et les transports collectifs (tramway et RER).

### *2.2.3. Un manque de vision globale et cohérente*

Si cette large palette de programmes a permis de mettre l'accent sur la nécessité d'assurer une offre plus importante et une meilleure qualité de logement, elle ne constitue pas pour autant une vision globale et cohérente à l'échelle métropolitaine. Un grand nombre de pays de l'OCDE sont confrontés au défi commun de promouvoir l'accès à des logements abordables et de qualité, et ils emploient quatre grandes catégories d'instruments : les subventions à l'accès à la propriété, le logement locatif social, les allocations logement liées au niveau de revenu, et le logement locatif privé (voir Encadré 2.3.).

Bien que les données soient insuffisantes pour permettre une comparaison internationale exhaustive, il ressort que l'efficacité de ces instruments dans la recherche d'objectifs de croissance inclusive dépend pour beaucoup de la coordination entre niveaux de gouvernement (notamment entre le niveau national et les collectivités territoriales), entre différents champs de politique publique (notamment entre politique de logement et politique urbaine, politique de mobilité, etc.) et à la bonne échelle (métropolitaine plutôt que simplement municipale) (voir Tableau 2.1.). L'expérience de plusieurs métropoles de l'OCDE montre que pour être véritablement efficace dans la quête de mixité sociale et d'inclusion sans créer d'effets pervers (tels qu'un phénomène de gentrification qui accroît les inégalités), une politique de logement doit s'intégrer avec d'autres politiques sectorielles – notamment celle de la mobilité et de l'emploi – au sein d'une stratégie de développement métropolitain. Par exemple, Vancouver aborde les questions de logement au niveau métropolitain à travers son autorité métropolitaine Metro Vancouver au sein d'une stratégie coordonnée de long terme intitulée « Metro Vancouver 2040 », et bien que cette autorité ne gère pas elle-même les transports, elle a un rapport étroit avec l'autorité métropolitaine des transports TransLink (voir Encadré 2.4.). Par ailleurs, Amsterdam met également un accent prononcé sur l'offre de logements abordables à l'échelle métropolitaine au sein de sa vision 2016-2020, tandis que l'État vient d'adopter une nouvelle loi visant à simplifier le cadre global de planification territoriale (voir Encadré 2.5.).

### Encadré 2.3. Les politiques de soutien à l'accès à un logement abordable de qualité dans les pays de l'OCDE

#### État des lieux en matière de logement dans les pays de l'OCDE

De nombreux ménages dans les pays de l'OCDE voient leur budget grevé par les coûts du logement. En moyenne, près de 15% des locataires et 10% des propriétaires qui remboursent un prêt hypothécaire consacrent plus de 40% de leur revenu disponible au logement dans les pays de l'OCDE. L'incidence de la surcharge financière liée au logement est beaucoup plus prononcée parmi les ménages à bas revenus : 39% pour les acquéreurs et pour les locataires du secteur privé. Les ménages de la classe moyenne ne sont pas épargnés: dans les pays de l'OCDE, près de 9% des acquéreurs d'un logement de la classe moyenne supportent une charge mensuelle de remboursement trop élevée.

L'accès au logement et la qualité des logements restent une grande préoccupation dans de nombreux pays de l'OCDE. La plupart des pays de l'OCDE signalent que 1 à 8 personnes sur mille sont privées d'un accès régulier au logement. En outre, de nombreux ménages sont mal logés : 15% des ménages à bas revenus vivent dans des logements trop exigus et 14% n'ont pas accès à des toilettes intérieures avec chasse d'eau. La criminalité de voisinage et la pollution sont également problématiques pour de nombreux ménages dans les pays de l'OCDE.

L'accès à un logement abordable et de qualité est important pour promouvoir un certain nombre d'objectifs de politique sociale, notamment la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances et l'inclusion sociale. Les nouvelles données recueillies au moyen du Questionnaire de l'OCDE sur le logement social et abordable montrent que promouvoir l'accès à un logement abordable est, de fait, un objectif important des politiques du logement dans de nombreux pays de l'OCDE. Tous les 26 pays de l'OCDE qui ont répondu au questionnaire mentionnent l'amélioration de l'accès au logement comme faisant partie des cinq principaux objectifs de la politique du logement. Parmi eux, 18 pays citent explicitement l'amélioration de l'accessibilité financière.

#### Les instruments de politique publique

Les pays de l'OCDE utilisent un large éventail d'instruments complexes pour mettre en œuvre leur politique du logement, mais tous ces instruments ne semblent pas cadrer avec l'objectif de faciliter l'accès des ménages à bas revenus à un logement abordable.

- Un des leviers fréquemment employés consiste à verser des **subventions aux propriétaires** d'un logement, qui reçoivent des aides publiques considérables dans de nombreux pays de l'OCDE : les dépenses signalées peuvent atteindre 2,3% du PIB. Dans la plupart des pays déclarants, les propriétaires ont droit à des subventions, une aide financière et des garanties publiques souvent réservées aux primoaccédants à bas revenus. En outre, ils peuvent souvent prétendre à un allègement d'impôt pour l'achat de leur logement – notamment un dégrèvement fiscal au titre des intérêts hypothécaires – et à un régime fiscal favorable applicable au logement résidentiel. En général, ces deux derniers instruments ne ciblent pas spécifiquement les ménages à bas revenus et, de fait, tendent à favoriser les ménages plus aisés ; en outre, ils faussent les incitations à investir dans d'autres modes d'occupation et/ou actifs et exercent souvent des tensions sur les prix des logements.

- La plupart des pays de l'OCDE soutiennent aussi l'offre de **logement locatif social**. Une aide directe existe dans de nombreux pays – elle est principalement accordée par les autorités locales et financée en partie par l'administration centrale – mais elle est de plus en plus souvent complétée par des subventions accordées à d'autres prestataires. Les prestataires non publics de logement locatif social sont essentiellement des organisations sans but lucratif ou des coopératives, mais il s'agit également, dans certains pays de l'OCDE, de propriétaires à but lucratif qui mettent à disposition des logements sociaux en vertu de contrats temporaires spéciaux. Le logement locatif social n'est pas toujours réservé aux ménages à bas revenus, mais ces ménages constituent la majorité des locataires dans de nombreux pays – surtout dans les régions qui souffrent d'une pénurie de logement locatif social. L'aide au logement locatif social apportée par l'administration centrale oscille entre 0,1 et 0,6% du PIB dans les pays déclarants, mais les financements publics reculent dans de nombreux pays. Par conséquent, les prestataires doivent rechercher d'autres formes de financement. L'évolution des sources de financement, conjuguée aux transformations du profil socio-économique et des besoins des locataires, obligeront les prestataires de logement social et les pouvoirs publics à comprendre les incitations, les objectifs et les caractéristiques de leurs clients et à s'y adapter.
- De plus en plus, l'aide au logement prend la forme de **subventions liées aux revenus** visant à réduire le coût des logements, généralement appelées allocations de logement. Les pays déclarants consacrent 0,6% à 1,8% de leur PIB aux allocations de logement. Presque tous ont recours à cet instrument d'action ; dans la moitié d'entre eux, les allocations sont réservées aux locataires – et sont généralement disponibles aussi bien pour les locataires du secteur privé que du secteur social –, mais dans l'autre moitié, les ménages propriétaires de leur logement les perçoivent aussi. Elles sont généralement accordées sous condition de ressources, mais les critères d'éligibilité et les barèmes varient considérablement d'un pays à l'autre. Par rapport au logement locatif social, cet instrument d'action présente certains avantages, notamment un accès plus équitable aux prestations lorsqu'il s'agit d'un droit et un moindre frein à changer de logement. Les allocations présentent aussi des inconvénients: elles peuvent être moins efficaces pour garantir l'accès à un logement locatif de qualité, notamment pour les ménages vulnérables, et avoir des effets pervers sur les prix des loyers.
- À l'heure où l'aide publique au logement tend à se détourner du logement locatif social, le **secteur locatif privé** joue un rôle de plus en plus important pour garantir l'accès à un logement abordable. On dispose de très peu de données sur le montant des aides apportées au secteur locatif privé au moyen d'instruments autres que les allocations de logement, ainsi que sur la capacité de ces instruments à améliorer l'accès à un logement abordable pour les ménages vulnérables et à bas revenus. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour comprendre comment les pouvoirs publics peuvent accroître de manière efficace l'offre de logements locatifs abordables par le secteur privé. Il est également important de mieux comprendre en quoi l'encadrement des loyers, la protection des locataires et d'autres aspects de la législation sur les baux d'habitation aident le secteur à offrir des logements abordables et de qualité aux ménages à bas revenus ou au contraire l'en empêchent.

Les instruments de la politique du logement qui sont mis en place par les pays de l'OCDE peuvent être analysés en fonction de la ventilation des dépenses publiques entre les différents domaines d'action. Les données de l'OCDE disponibles ne sont pas assez robustes pour pouvoir procéder à une comparaison internationale exhaustive, et une analyse plus poussée est nécessaire pour élargir la couverture des données et valider leur qualité. Toutefois, les données existantes laissent penser que les logements occupés par leurs propriétaires bénéficient d'un soutien considérable par rapport à d'autres modes d'occupation ; cette situation n'est pas compatible – dans les rares pays où des informations sont disponibles – avec la neutralité à l'égard des modes d'occupation des objectifs affichés de la politique du logement, ni avec le principe d'aider les ménages qui en ont le plus besoin, qui sont généralement sous-représentés parmi les propriétaires-occupants.

Source : adapté de Salvi del Pero, A. et al. (2016), *Policies to promote good-quality affordable housing in OECD countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176, Publications OCDE.

**Tableau 2.1. Instruments et répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernement pour bâtir des marchés du logement plus inclusifs**

Catégories d'instruments	Rôle du gouvernement national	Rôle des collectivités territoriales	Impact possible sur la croissance inclusive
Subventions pour l'accès à la propriété de logements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions, assistance financière et abattement fiscal pour l'accès à la propriété</li> <li>• Subventions à la construction de logements occupés par leurs propriétaires</li> <li>• Dispositifs de « louer pour acheter » (« <i>rent-to-buy</i> »)</li> <li>• Soutien pour les hypothèques en difficulté</li> <li>• Subventions pour l'efficacité énergétique et la régénération des logements</li> <li>• Fiscalité des logements résidentiels</li> </ul>	Les mesures pour soutenir l'accès à la propriété ont tendance à stimuler l'étalement urbain, ce qui décourage l'accès aux pôles économiques et engendre de la ségrégation résidentielle. L'impôt foncier est l'impôt local le plus répandu et souvent considéré comme contribuant à la stabilité des revenus des grandes métropoles. En particulier, l'impôt foncier sur les biens résidentiels permet de faire payer les bénéficiaires des services locaux (contrairement à la taxe professionnelle qui peut être partiellement exportée à des résidents d'autres juridictions).	Les subventions et l'assistance financière sont souvent réservées aux ménages à bas revenus qui accèdent à la propriété pour la première fois. Les abattements fiscaux et la fiscalité des logements résidentiels ont tendance à favoriser les ménages plus aisés, ce qui risque de pervertir les incitations à l'investissement dans d'autres types de régime et d'exercer une pression sur les prix des logements.
Allocations logement	Allocations et bons logement (« <i>housing vouchers</i> »)		Les subventions liées au revenu en fonction des ressources pour les coûts de logement permettent un accès plus équitable aux allocations et créent un effet moins dissuasif sur la mobilité résidentielle, mais peuvent s'avérer moins efficaces pour permettre à des ménages vulnérables d'accéder à des logements locatifs de bonne qualité et peuvent avoir des effets pervers sur les loyers.



Catégories d'instruments	Rôle du gouvernement national	Rôle des collectivités territoriales	Impact possible sur la croissance inclusive
Logement social	Fiscalité et subventions à la construction de logement social locatif	<p>Il s'agit de l'instrument qui implique le plus directement les villes et métropoles puisque les collectivités locales sont souvent responsables du logement social locatif, avec un cofinancement de l'État.</p> <p>En France, la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000) oblige les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) à fournir un minimum de 20% de parc social locatif. La loi « Duflo I » (2013) a augmenté ce seuil à 25%.</p> <p>En Pologne, les communes sont chargées de l'offre et de la maintenance des logements sociaux pour les habitants à bas revenus. Il s'agit d'une lourde responsabilité pour les communes qui ont une forte proportion de ménages à bas revenus et un niveau élevé de chômage car les ressources financières locales pour le logement social proviennent en grande partie de l'impôt sur le revenu.</p> <p>Au Chili, de par le passé, les zones ciblées pour la construction de logements sociaux n'étaient pas toujours équipées des infrastructures urbaines nécessaires. La connectivité entre les logements sociaux et le centre-ville ou les pôles d'emploi était également souvent déficiente.</p>	
Soutien aux logements locatifs et régulation	<p>Subventions à la construction de logements locatifs</p> <p>Fiscalité des logements locatifs</p> <p>Abattement fiscal sur les loyers pour les locataires</p> <p>Contrôle des loyers sur le marché de la location</p> <p>Garanties de loyer</p> <p>Législation sur les logements locatifs</p>	Des mesures de zonage inclusif (« <i>inclusionary zoning</i> ») ont été fréquemment déployées dans des villes et comtés aux <b>États-Unis</b> comme Boston, Chicago, New York, Sacramento, San Diego, San Francisco, Washington, DC.	Contribue à la mixité de revenus dans les quartiers

Source : OCDE (2016), *Mettre les villes au service de tous : Données et actions pour une croissance inclusive* (disponible uniquement en anglais), Publications OCDE, Paris, s'appuyant sur la classification des instruments présentés dans Salvi del Pero, A. et al. (2016), « Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries », <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>.

#### **Encadré 2.4. L'intégration de la politique de logement dans une stratégie de croissance métropolitaine : l'exemple de la métropole de Vancouver (Canada)**

La métropole de Vancouver se situe au sud-ouest de la Colombie britannique au Canada, et couvre une surface de 2 832 km<sup>2</sup>. Il s'agit de la seule métropole au Canada qui ne soit pas le résultat d'une fusion de municipalités. Elle rassemble une population d'environ 2,4 millions d'habitants, soit environ 50% de la population de la Colombie britannique et environ 13% de celle du Canada. La région a connu une forte croissance au cours des trois dernières décennies, gagnant plus d'un million d'habitants en une génération. Vancouver enregistre aujourd'hui les prix du logement les plus élevés au Canada. La métropole est administrée par une autorité supra-municipale appelée Metro Vancouver, initialement créée en 1967. Metro Vancouver rassemble 24 autorités locales (22 municipalités, une « zone électorale » et une communauté autochtone appelée « *Treaty First Nation* »). Metro Vancouver est principalement en charge d'équipements tels que la gestion de l'eau et des déchets, la qualité de l'air, les parcs régionaux, la gestion de la croissance, et les questions de logement abordable. L'autorité métropolitaine s'appuie sur un personnel d'environ 1 500 employés et un budget de CAN 699,1 millions en 2017. Metro Vancouver tire son budget annuel principalement des coûts des prestations de services publics qu'il gère en partenariat avec les municipalités (eau potable, égouts et gestion des déchets solides).

Il existe une autorité métropolitaine de transport indépendante de Metro Vancouver, qui s'appelle TransLink. Cette autorité métropolitaine de transport a été créée en 1998 et elle établit et gère les tarifs des services régionaux de transport public. TransLink est gouvernée par le Conseil des maires des transports régionaux (dans lequel les 24 autorités locales membres de Metro Vancouver sont représentées) et le Conseil des directeurs de TransLink. Metro Vancouver est chargé de formuler la stratégie de croissance et les objectifs de qualité de l'air que TransLink doit prendre en considération lors de l'élaboration des stratégies de transport sur le long terme. Metro Vancouver fournit également des indications à TransLink sur ses stratégies de transport de long terme et sur les plans d'investissement de 10 ans, ainsi qu'au Conseil des maires sur les augmentations de plafond des emprunts dans les plans d'investissement de transport de 10 ans. Translink emploie environ 6 700 personnes et tire principalement son revenu annuel de la taxation (surtout des taxes sur l'essence et de la taxe foncière), des frais d'utilisation et des subventions. Le total des revenus consolidés pour l'année 2016 était estimé à CAN 4 milliards.

La stratégie de croissance de Metro Vancouver est un accord entre le niveau métropolitain et les municipalités membres sur des objectifs économiques, sociaux et environnementaux et sur les actions prioritaires. La stratégie a pour but d'aboutir à une action publique coordonnée en matière de logement, de transport, d'infrastructures et de développement économique. La stratégie de croissance actuellement en vigueur – « *Metro Vancouver 2040: Shaping our Future* » – a été adoptée en 2011. Elle porte sur cinq objectifs majeurs : le développement urbain, l'économie métropolitaine, l'environnement et le changement climatique, le logement et les équipements communautaires, et l'intégration entre aménagement du territoire et transport. La stratégie est revue tous les cinq ans et les progrès constatés sur ses objectifs sont examinés lors d'un rapport annuel. Ce rapport inclut un ensemble de mesures de performance pour chacun des cinq objectifs et des stratégies connexes.

Source: OCDE (2015a), *Governing the City*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

### Encadré 2.5. Une politique interventionniste en matière de logement : l'exemple de la métropole d'Amsterdam (Pays-Bas)

La métropole d'Amsterdam rassemble environ 2.4 millions d'habitants (dont seulement un tiers – 834 713 habitants – vivent dans la ville d'Amsterdam). Forte de son dynamisme économique et d'une puissante attractivité, elle enregistre une importante croissance démographique : les prévisions estiment que d'ici 2040, la population augmentera de 23% dans l'ensemble de la métropole et de 20% dans la ville centre. Face à cette croissance, les prix du logement ont connu une forte poussée et sont aujourd'hui largement supérieurs à la moyenne nationale : la dépense mensuelle moyenne pour 75m<sup>2</sup> était de EUR 979 en 2015 contre une moyenne nationale de EUR 793. Amsterdam se caractérise également par une grande proportion de marché locatif privé (20% contre 7% au niveau national) et un large parc de logement social (environ 50% contre 33% au niveau national). La métropole se trouve confrontée au défi de fournir une offre de logements de qualité à des prix abordables à cette population en pleine expansion, tout en subissant les contraintes spatiales propres à sa géographie (baie).

La métropole connaît également une demande croissante de déplacements. La majorité des résidents d'Amsterdam se déplace quotidiennement à vélo (63%). Dans la ville, environ un tiers des déplacements s'effectue à vélo, contre 22% en voiture et 16% en transports collectifs. Le défi consiste à combiner les intérêts et les besoins de différents types d'utilisateurs (tels que cyclistes contre piétons, cyclistes contre les deux-roues motorisés, etc.).

La vision structurelle de la ville d'Amsterdam (2012-2040) met en avant l'ambition de devenir « économiquement forte et durable ». Elle vise à accroître la densité (afin d'accueillir 70 000 nouveaux logements dans la ville centre d'ici 2040), transformer les zones monofonctionnelles en territoires polyvalents, améliorer les transports à l'échelle métropolitaine, améliorer la qualité des espaces publics et allouer plus d'espace à la marche et au vélo, investir dans l'usage récréatif des espaces verts et à se préparer pour l'ère de l'après-énergie fossile. La ville d'Amsterdam possède environ 80% de son territoire. Jusqu'à récemment, la ville établissait un bail foncier à révision périodique (le loyer foncier était alors révisé au début de chaque bail de 50 ans). En 2016, la ville est passée au système de bail foncier perpétuel (loyer foncier unique, qui n'est qu'indexé annuellement à l'inflation).

L'aire métropolitaine d'Amsterdam (MRA) est régie par une instance de coordination intercommunale informelle qui rassemble 34 municipalités, 2 provinces et l'autorité métropolitaine des transports (qui rassemble pour sa part seulement 15 municipalités). MRA a établi une vision intitulée « *Room for Economic Vitalisation 2016-2020* », qui souligne sept priorités économiques, sociales, spatiales et environnementales. Le logement est l'une des priorités les plus urgentes, avec 250 000 logements à construire entre 2016 et 2040.

Au niveau national, une nouvelle loi sur l'environnement et l'aménagement (Omgevingswet) a été adoptée en 2016 et entrera en vigueur en 2019. Cette nouvelle loi fusionne 26 lois auparavant séparées et simplifie plus de 100 réglementations ministérielles afin d'assurer un cadre de planification plus cohérent et intégré.

Source: OCDE (2017), *The Governance of Land Use in the Netherlands: The Case of Amsterdam*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274648-en>.

## 2.3. Transport : d'importants investissements consentis, qu'il reste à optimiser et à poursuivre à la bonne échelle

Si Casablanca-Settat dispose d'une connectivité nationale relativement bonne (en tant que hub portuaire, ferroviaire, routier, autoroutier) – qui sera encore accrue avec la réalisation de l'autoroute continentale Rabat-Casablanca (57 km) dans le cadre du Plan national

routier à l'horizon 2035 –, une mise à niveau demeure nécessaire dans plusieurs domaines. La couverture routière et ferroviaire est notamment inégale au sein de la région, tandis que la métropole de Casablanca souffre d'un engorgement croissant.

### **2.3.1. Les progrès accomplis par le Plan de Déplacements Urbains (PDU)**

Un pas majeur avait été franchi avec la préparation du Plan de Déplacements Urbains (PDU) 2004-2008, réalisé par la wilaya de l'ancienne région du Grand Casablanca. Cet exercice avait permis un important travail de recueil de données, avec notamment une Enquête Ménage Déplacement (3 500 ménages), une enquête cordon origine-destination, des comptages de circulation et une enquête de stationnement à l'échelle du Grand Casablanca. Le diagnostic de ces données avait permis d'identifier plusieurs dysfonctionnements : manque de coordination entre les différents modes de transports, envahissement des grands taxis, périphérie faiblement desservie, absence de mécanismes pérennes de financement pour les transports collectifs, un réseau de bus non hiérarchisé et non intégré. Ces difficultés conduisent à un développement des transports informels et à un accroissement de l'usage de la voiture individuelle.

Le PDU a permis l'émergence d'une réflexion stratégique sur la mobilité à l'échelle du Grand Casablanca ainsi que la création d'une société de développement local (SDL) chargée de l'exploitation du tramway, Casa Transport (voir Encadré 2.6.). Le PDU a préconisé d'améliorer la couverture avec la création de nouvelles lignes, d'accroître l'offre de transport de masse et de mettre en place une intégration tarifaire des différentes composantes du système de transports collectifs, en s'appuyant sur une série d'études inédites jusqu'alors (voir Encadré 2.7.). Il a identifié cinq corridors à desservir par des transports collectifs en site propre (TCSP)<sup>10</sup> : une ligne de métro, une ligne ferroviaire régionale (type RER) et trois lignes de tramway. Par ailleurs, le PDU a prôné une restructuration du réseau de bus, notamment pour la desserte des zones à moindre densité. Les autres préconisations du PDU incluent: l'interopérabilité entre les réseaux de transports collectifs, la mise en place d'un plan de circulation et d'une politique de stationnement, le réaménagement de la voirie pour favoriser les transports collectifs et la mise en place d'un cadre institutionnel pour la gestion de la mobilité.

#### **Encadré 2.6. Casa Transport**

Plusieurs grandes villes du Maroc se sont dotées de sociétés de développement local (SDL) en tant que nouveau mode de gestion des services publics locaux qui s'appuie sur la souplesse des sociétés anonymes. Casa Transport est l'une des premières SDL à avoir vu le jour puisqu'elle a été créée en 2008 par la signature d'une charte communale et dotée d'un capital de 4 milliards MAD pour exploiter le tramway et actualiser les études pour le PDU du Grand Casablanca. Il s'agit d'une expérience intéressante de gouvernance pluri niveaux, dans la mesure où le conseil d'administration de Casa Transport est composé de représentants des collectivités territoriales (commune de Casablanca, préfecture et région), de l'État (wali, Ministère de l'intérieur, Ministère de l'économie et des finances) et des grands institutionnels (Fonds Hassan II, Office national des chemins de fer).

*Source:* Élaboration OCDE.

### Encadré 2.7. Études sur la mobilité urbaine à Casablanca

#### Études de définition d'un réseau de TCSP (2008, 2010, 2015)

Le PDU du Grand Casablanca (2008) a préconisé la réalisation d'un réseau de transports collectifs en site propre (TCSP) articulé autour d'une ligne de métro, une ligne de réseau express régional (RER) et trois lignes de tramway. Plusieurs études ont été réalisées à cette fin :

- En 2008, Casa Transport a réalisé une étude de définition du réseau de TCSP du Grand Casablanca, avec une importante dimension prospective, qui avait pour objectif de déterminer les contours d'un réseau de transports collectifs qui répondrait aux enjeux de mobilité à l'horizon 2030.
- En 2010, Casa Transport a conduit une étude de faisabilité de la deuxième phase des infrastructures de TCSP du Grand Casablanca (suite aux deux premières lignes de tramway).
- En 2015, Casa Transport a mené une étude d'actualisation des études de définition du TCSP. Ce travail s'est appuyé sur un modèle de prévision de trafic et sur des projections d'évolution des variables socio-économiques et démographiques à l'horizon 2030. Il a abouti au choix d'un scénario de réseau de TCSP, avec un phasage et des tracés précis de lignes.

L'ensemble de ces études ont permis de confirmer les corridors de TCSP définis à l'échelle du Grand Casablanca à l'horizon 2030. Compte tenu de l'importance des investissements nécessaires, la priorité a été donnée aux lignes de tramway T1 et T2 à l'échelle de la ville de Casablanca et à la ligne de RER à l'échelle de l'agglomération.

#### Étude de restructuration du réseau de bus (2011)

Une étude de restructuration du réseau de bus a été menée en 2011 par l'Autorité Organisatrice des Déplacements Urbains (AODU). Cette étude a formulé :

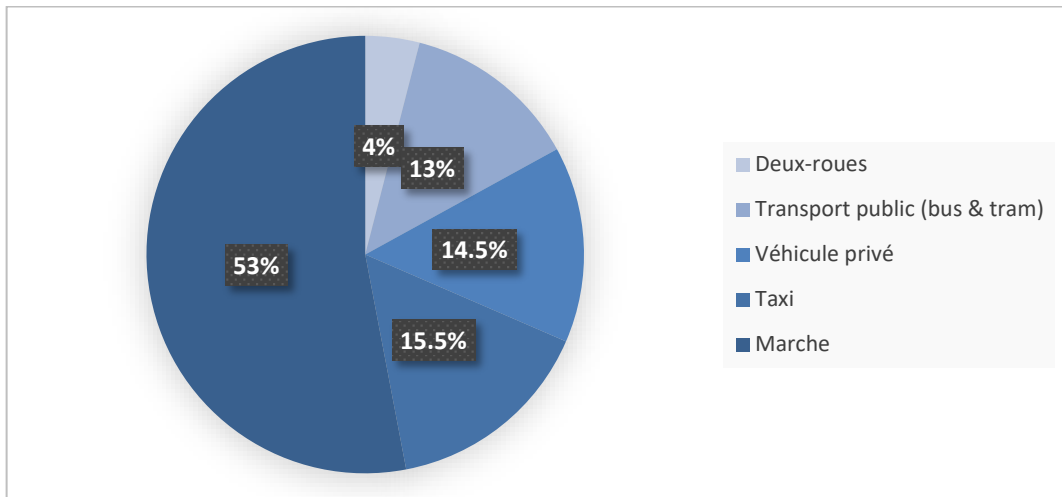
- Un diagnostic de la situation du réseau de bus (atouts, faiblesses, opportunités et menaces) : cette analyse a notamment relevé des difficultés liées à un réseau de bus peu organisé, couvrant partiellement les secteurs périphériques et ne répondant pas aux évolutions des besoins.
- Une stratégie de restructuration pour le futur réseau : par la suite, trois scénarios de restructuration ont été construits, puis confrontés (analyse multicritères), avant d'aboutir au choix et à l'approfondissement d'un scénario. Le résultat de ce travail a été la définition d'un nouveau réseau de bus qui puisse mieux répondre aux évolutions de la demande et rabattre les usagers sur le tramway. Bien que la restructuration n'ait pas été mise en œuvre au moment de la mise en service du tramway, ce travail pourrait alimenter la réflexion menée actuellement sur la restructuration du réseau de bus à l'horizon 2019.

Source: Élaboration OCDE.

### 2.3.2. ... qu'il convient désormais d'élargir

À ce jour, parmi les préconisations initiales du PDU, seule la première ligne de tramway a été mise en service, en décembre 2012. Cette ligne relie l'ouest et l'est de la ville en passant par le centre historique, desservant 48 stations à une vitesse de 19km/h. Elle est exploitée par une filiale de RATP Dev sous l'autorité de Casa Transport. Par ailleurs, les enquêtes conduites depuis l'adoption du tramway suggèrent des résultats encourageants en termes de fréquentation et de satisfaction des voyageurs. Néanmoins, cette première ligne ne dessert qu'une petite partie de la ville de Casablanca (31 km) et évite les artères radiales, qui sont les plus chargées. Il est prévu qu'elle soit suivie de trois autres lignes de tramway et de deux lignes de bus à haut niveau de service d'ici 2022. En attendant, devant le déficit en offre de transports collectifs, les habitants de l'ancien Grand Casablanca se déplacent principalement à pied (53% en 2014) et en mode motorisé (34%, avec 14,5% en véhicule particulier, 15,5% en taxi, et 4% en deux-roues), plutôt qu'en transports collectifs (bus et tramway, qui représentent ensemble seulement 13%) (voir Graphique 2.15.). Les discussions récurrentes en vue de construire un métro à Casablanca ont été abandonnées au profit du tramway, surtout en raison de l'important coût budgétaire (estimé quatre fois plus élevé que celui du tramway pour un métro souterrain ; le coût serait moindre pour un métro aérien, mais les simulations visuelles ont soulevé des inquiétudes en matière d'insertion architecturale). Parmi les préconisations initiales du PDU, la restructuration du réseau de bus, le plan de circulation, la réalisation de couloirs-bus, la politique de stationnement, l'intégration tarifaire et l'intégration des réseaux n'ont pas encore été mis en œuvre.

**Graphique 2.15. Modes de déplacement des habitants dans l'ancienne région du Grand Casablanca**



Source : Casa Transport.

Une vision stratégique et intégrée de la mobilité à Casablanca reste ainsi à définir et à mettre pleinement en œuvre avec une articulation et une cohérence à renforcer entre les politiques et stratégies d'urbanisme et de transport. À cet égard, les modalités de gouvernance seront primordiales pour l'efficacité de l'action publique en matière de mobilité car une grande partie des difficultés était liée aux limites institutionnelles et opérationnelles :

- *L'ancienne région de Casablanca : une instance de planification sans compétence en termes de mobilité.* Avant la réforme de régionalisation avancée de 2015, l'ancienne région ne détenait pas la compétence mobilité. Ceci représentait un frein à la mise en œuvre du PDU, pour deux raisons. En premier lieu, les préconisations du PDU ne s'imposaient pas aux politiques menées par la région du Grand Casablanca et par les autres collectivités territoriales (notamment les communes). Les recommandations restaient donc au stade de principes de mobilité, dont l'application restait volontaire. En second lieu, la région du Grand Casablanca ne disposait pas des ressorts nécessaires à l'application de cette stratégie (tels que la compétence d'organiser les transports collectifs, de gérer la voirie, etc.). Dans ce cadre institutionnel, l'application de la stratégie définie dans le PDU demeurait délicate.
- *L'AODU : une instance stratégique à courte durée de vie.* Une Autorité organisatrice des déplacements urbains du Grand Casablanca (AODU) avait été créée en 2008 avec pour mission de planifier et d'organiser l'ensemble de la mobilité urbaine sur le périmètre de la région du Grand Casablanca. Elle s'était dotée d'un plan de travail, d'un budget cofinancé par la région et les municipalités, d'un groupe d'experts et d'outils d'assistance technique en 2009. Cela lui avait permis de lancer d'importantes études entre 2010 et 2013, notamment sur la gestion du trafic et la restructuration du réseau de bus (opéré par la société M'dina Bus à travers un contrat de gestion déléguée). Toutefois, son rôle est resté cantonné à celui de chargé d'études sans pouvoir mettre ces dernières en pratique, et faute d'autres résultats tangibles, ses dotations budgétaires n'ont cessé de se réduire (chutant de 6,5 millions MAD en 2012 à 4,5 millions MAD en 2014), jusqu'à ce que le conseil régional du Grand Casablanca décide d'abolir l'AODU en mars 2015, six mois avant le redécoupage régional.
- *Casa Transport : une société de développement local (SDL) en essor.* Casa Transport a hérité d'une partie des prérogatives de l'AODU et se positionne aujourd'hui comme la seule instance de planification de la mobilité urbaine.

La planification des transports à Casablanca reste ainsi à ce jour effectuée à l'échelle municipale et sans articulation directe entre urbanisme et transport, chaque secteur ayant tendance à être traité en silo. Cette situation marque un contraste saillant entre Casablanca et d'autres métropoles OCDE qui assurent une coordination entre les deux, aussi bien parmi les métropoles dotées d'une structure métropolitaine élue (Londres, Portland, Stuttgart) que celles dont l'instance métropolitaine n'est pas élue (Rotterdam-La Haye, Barcelone, Montréal, Vancouver) (voir Chapitre 4).

## 2.4. Vers un développement plus durable de Casablanca

### 2.4.1. Favoriser l'intégration du port et de la ville

Un facteur connexe qui influe sur la gestion de la mobilité à Casablanca concerne le trafic lié aux activités du port. Si la construction du port de Casablanca au début du 20<sup>ème</sup> siècle a marqué un tournant historique dans le développement économique de la ville, aujourd'hui la gestion de l'interface entre le port et la ville est complexe. Il s'agit d'une question clé pour nombre de villes portuaires dans la zone OCDE et au-delà (voir Encadré 2.8.). À Casablanca, l'expansion du port en cours pose des défis importants pour la compétitivité et l'attractivité de la ville, notamment en raison des flux grandissants de

transport routier qu'engendre son activité. Quelques pistes avaient d'ailleurs un temps été envisagées afin de décongestionner le trafic autour du port, par exemple en 2007 avec une proposition de déplacer le port à Zenata (ville nouvelle située entre Casablanca et Mohammedia). Ces options ont toutefois été abandonnées et les actions en cours de réalisation aujourd'hui s'orientent plutôt vers des mesures de fluidification du trafic autour du port dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie portuaire 2030.

#### **Encadré 2.8. Compétitivité des villes portuaires : orientations stratégiques et instruments**

Il existe trois principaux modèles à travers lesquels les villes portuaires peuvent tirer davantage bénéfice de leur port : les clusters de services maritimes, le développement industriel, et le développement d'un front de mer lié au port. Les clusters de services maritimes visent à attirer des services à haute valeur ajoutée en lien avec l'industrie maritime, tels que la finance maritime, le conseil, les services juridiques et l'ingénierie. Le développement industriel est dû au fait que de nombreuses industries ont tout intérêt à se localiser près des importations de ressources et des marchés de consommation. Enfin, le développement d'un front de mer capitalise sur l'héritage portuaire et maritime pour le tourner en source de croissance urbaine.

Ces orientations stratégiques peuvent s'appuyer sur plusieurs instruments de politiques publiques. Ces instruments incluent par exemple des dispositifs d'incitation, des programmes de formation et d'éducation, des plateformes et des mécanismes de transfert de savoir pour attirer les entreprises à forte valeur ajoutée qui pourraient transformer la ville en centre international de services maritimes. Singapour en offre une illustration très claire. En matière de développement industriel, plusieurs initiatives ont été prises afin de positionner le port en tant que site de l'écologie industrielle (Rotterdam) et des énergies renouvelables (Bremerhaven). Enfin, le développement de front de mer s'est appuyé sur des mécanismes de planification et de financement pour redévelopper des territoires en zones à mixité fonctionnelle qui conservent des fonctions portuaires (comme Port Vell à Barcelone).

L'action publique peut contribuer efficacement à accroître la performance des villes portuaires. Certains instruments de politique de transport ont notamment fait leurs preuves, tels que le programme de « camion propre » (Clean Truck Programme) et les stratégies de portes terminaux appliquées à Los Angeles et Long Beach. Plusieurs ports ont également lancé un suivi de leur impact environnemental. Les recherches de l'OCDE montrent également que les politiques portuaires, les politiques de transport et les politiques visant à stimuler la coopération université-entreprise exercent une influence positive sur les performances portuaires.

*Source* : Élaboration OCDE s'appuyant sur OCDE (2014), *The Competitiveness of Global Port Cities* (disponible uniquement en anglais), Publications OCDE Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205277-en>.

Tout comme les autres ports du Maroc, le port de Casablanca est exploité par l'Agence Nationale des Ports (ANP). La ville de Casablanca n'exerce pas le rôle d'autorité portuaire, contrairement à d'autres villes portuaires de l'OCDE comme Göteborg, Anvers ou Rotterdam ; en ce sens, elle se rapproche d'autres ports comme Busan ou Marseille, où l'État reste l'acteur dominant. Dans le cas de Marseille-Fos, des analyses de l'OCDE avaient souligné que l'un des facteurs de la sous-performance relative du port (comme de



celle d'autres ports français) était lié à la gouvernance étatique du port, susceptible de favoriser une ignorance mutuelle ville-port qui ne facilite pas les aménagements urbains et logistiques reliant efficacement le port avec son arrière-pays (OCDE, 2013a). La construction du nouveau complexe administratif pour le port de Casablanca vise à faciliter l'intégration du port dans son environnement urbain (voir Encadré 2.9.).

#### **Encadré 2.9. Construction d'un complexe administratif pour le port de Casablanca**

La construction d'un complexe administratif devant regrouper l'ensemble des intervenants du port de Casablanca a démarré en mars 2017. Doté d'une enveloppe budgétaire globale de 340 millions MAD, il est attendu que ce projet contribuera au renforcement de l'attractivité de la ville et de conforter sa place en tant que locomotive de développement économique. Ce projet vise également à optimiser les espaces portuaires et l'intégration du port de Casablanca dans son environnement urbain. Il s'inscrit dans le cadre du programme « Wessal Casablanca Port » (transfert du port de pêche et du chantier naval, développement d'un terminal de croisières).

Mobilisant une assiette foncière de 3 000 m<sup>2</sup>, ce complexe administratif sera érigé tout près de la gare ferroviaire de Casa Port et constitué de deux corps de bâtiments : une tour haute et une tour basse, reliés par un hall. La tour basse comportera des services communs au personnel (crèche, espace de sport, locaux sociaux et associatifs). La tour haute comprendra l'ensemble des directions, ainsi que des espaces de restauration et de détente. Le futur complexe, doté de quatre niveaux de sous-sols, tiendra compte des contraintes de durabilité et de haute qualité environnementale en ayant recours aux énergies renouvelables. Faisant partie du programme de valorisation de la zone historique du port de Casablanca, ce projet sera réalisé dans un délai de 24 mois, dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique, la wilaya de la Région Casablanca-Settat et l'Agence Nationale des Ports, maître d'ouvrage de ce projet.

*Source* : Élaboration OCDE basée sur :

<https://www.lereporter.ma/actualite-societe/le-nouveau-visage-de-casablanca-se-dessine/>

Ces efforts pour mieux penser l'intégration ville-port s'inscrivent dans une optique plus large de collaboration à tous les niveaux pour accroître l'attractivité territoriale le long du littoral. En septembre 2014, par exemple, la ville de Casablanca a signé une convention de partenariat relative à la valorisation du littoral de la Région de Casablanca-Settat (avec la Direction Générale des Collectivités Locales au ministère de l'Intérieur et la société de développement local Casablanca Aménagement). Les mesures visent notamment le réaménagement de la corniche d'Aïn Diab, un projet structurant qui participera au renforcement de l'attractivité du littoral urbain et au développement de la mobilité tout au long de la corniche.

### *2.4.2. Un défi environnemental majeur*

Dans le même temps, le développement durable constitue un défi essentiel pour Casablanca. D'après des estimations, la pollution coûte au Maroc 1% de son PIB (soit près de 10 milliards MAD par an) et environ 30% de la pollution au Maroc concerne la ville de Casablanca. Si la région Casablanca-Settat dispose d'un milieu naturel à fort potentiel, elle connaît également d'importants dysfonctionnements, notamment liés au stress hydrique (avec des ressources hydriques limitées et surexploitées – voir Encadré 2.10.), à la gestion des eaux usées, à la gestion des déchets (40% du total des déchets nationaux) et à un risque élevé d'inondation. À une échelle géographique plus fine, la métropole estimée de Casablanca enregistre l'un des niveaux les plus élevés d'émissions de CO<sub>2</sub> par rapport aux métropoles OCDE d'un niveau de richesse similaire. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la ville de Casablanca est plus polluée que les autres villes qui ont un niveau de développement comparable. Casablanca affiche une moyenne annuelle de 26ug/m<sup>3</sup> de PM<sub>2.5</sub>, dépassant ainsi largement la valeur recommandée par l'OMS (10ug/m<sup>3</sup>), le niveau d'autres villes du Maroc comme Marrakech et Fès, et même celui de villes bien plus peuplées telles que Mexico City ou Sao Paulo (voir Graphique 2.16.).

Il s'agit d'une menace alarmante puisque 25% des décès liés au cancer du poumon et 17% des décès liés aux infections respiratoires dans le monde en 2012 sont attribués à l'exposition aux particules fines (OMS, 2016). La pollution atmosphérique s'accompagne de nuisances sonores et exerce inévitablement un impact négatif sur la santé des habitants de Casablanca. D'après les seules données disponibles internationalement comparables, qui portent sur l'échelle de l'ancienne région Grand Casablanca, l'espérance de vie des habitants se limitait à 75 ans, contre 80 ans pour la moyenne des régions (TL2) de l'OCDE (voir Graphique 2.17.).

### Encadré 2.10. Gouvernance de l'eau au Maroc

Les ressources du Maroc en eau sont inégalement réparties dans le temps et dans l'espace, et sont particulièrement vulnérables au changement climatique. Ces contraintes font que la gestion de l'eau se trouve au centre des préoccupations des politiques publiques au Maroc, comme le montre le volume important des investissements annuels dans ce secteur (2 milliards EUR) et leur fort potentiel de croissance (la croissance des investissements est actuellement proche de 7%). La planification stratégique à long terme du secteur de l'eau a permis de définir des actions prioritaires jusqu'en 2030. Le cadre institutionnel de gestion de l'eau repose au Maroc sur : i) des organes consultatifs et de coordination (par exemple, le Conseil supérieur de l'eau et du climat, la Commission interministérielle sur l'eau et les conseils de bassin hydraulique) ; ii) des organes de planification et de régulation (par ex. les bureaux ministériels, les agences de développement national et les agences de bassins hydrauliques) ; et iii) des organes opérationnels et de gestion (par exemple, les opérateurs publics et privés, les offices de mise en valeur agricole, les autorités infranationales et les associations d'usagers).

Bien que la priorité soit donnée à l'approvisionnement des villes en eau potable, il faut rappeler que l'agriculture est le secteur qui consomme le plus d'eau au Maroc. La politique d'irrigation volontariste menée pendant les années 1960 visait à améliorer la sécurité alimentaire et à créer des emplois dans les régions rurales. Aujourd'hui, le secteur agricole s'appuie à la fois sur des infrastructures d'eau étendues gérées par l'État et sur des infrastructures d'eau de dimensions moyennes ou petites qui ont un impact social important en termes de réduction de la pauvreté. Le système de gouvernance repose sur les offices régionaux de mise en valeur agricole qui aident les exploitations à s'équiper de systèmes d'irrigation, gèrent les infrastructures et valorisent les ressources en eau et en sols, en particulier au niveau de la petite agriculture. Une Charte de l'agriculture assure la régulation des investissements en faveur de l'irrigation, afin de garantir le recouvrement durable des coûts et l'équité dans l'accès à l'eau de tous les agriculteurs. En 2008, le Maroc a adopté le Plan Maroc Vert, qui établit trois priorités dans le domaine de l'eau : i) l'économie de l'eau ; ii) l'extension de l'irrigation ; et iii) le développement des partenariats public privé dans le domaine de l'irrigation en vue d'améliorer le recouvrement des coûts et les performances des systèmes irrigués.

Les temps forts des politiques de l'eau au Maroc comprennent : les projets introduits pendant les années 1970 et 1980 pour améliorer l'accès à l'eau potable et la sécurité alimentaire, suivis par la mise en avant de la GIRE pendant les années 1990, puis la révision du cadre des politiques pendant les années 2000 et 2010, en particulier avec le nouveau texte sur l'eau adopté en 2015 qui énonce les objectifs suivants d'ici 2030 : i) améliorer l'efficacité de la gestion de l'eau au moyen d'un programme de gestion de la demande et de développement des ressources en eau élaboré avec les acteurs institutionnels clés (ministères, opérateurs, industries) ; ii) gérer et développer l'approvisionnement en eau ; et iii) protéger les écosystèmes hydriques et travailler à l'adaptation au changement climatique. La nouvelle loi couvre aussi certains aspects transversaux de la gouvernance, notamment la décentralisation, le renforcement des capacités et des

compétences, et la mise en place d'un système d'information sur l'eau.

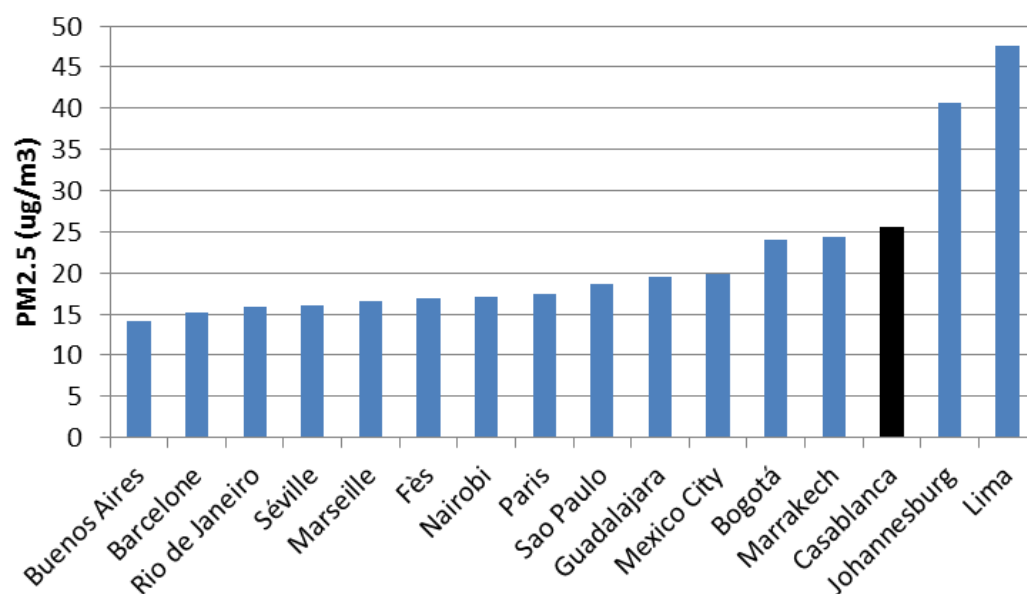
La réforme consolide également la gestion décentralisée, intégrée et participative de l'eau, renforce la coordination et les organes consultatifs à tous les niveaux, ouvre la possibilité légale de développer des sources d'eau non conventionnelles (par ex. dessalement, réemploi des eaux usées, collecte de l'eau de pluie) et affermit certaines mesures d'ordre économique (par exemple, les principes du pollueur payeur et de l'utilisateur payeur).

Le secteur de l'eau a jusqu'ici été financé principalement au moyen de subventions et le Maroc examine actuellement d'autres sources de financement, notamment sous la forme de partenariats public privé dans le domaine du dessalement. À l'avenir, les priorités du Maroc seront plus spécifiquement axées sur : la promotion d'une approche adaptative de la gouvernance de l'eau dans le contexte du changement climatique, l'amélioration de la transparence et du contrôle dans le secteur, et le maintien de sources de financement durables du secteur de l'eau.

Le ministère de l'Intérieur joue un rôle de coordination vis à vis des autorités infranationales, depuis que les compétences relatives à la fourniture des services d'eau ont été dévolues à l'échelon local. Depuis 2015, date de la nouvelle réforme territoriale, les autorités locales peuvent choisir elles-mêmes le modèle de prestation des services d'eau (public, privé ou mixte). Les grandes villes (comme Casablanca ou Rabat) ont pour la plupart décidé de recourir à des opérateurs privés, tandis que les villes de taille moyenne (comme Fès ou Agadir) disposent de leur propre entreprise publique ; enfin, les villes de petite taille et les villages passent contrat avec l'Office national de l'électricité et de l'eau potable (ONEE). Le système de tarification de l'eau existant au Maroc englobe donc les tarifs établis par les opérateurs privés sur la base de leurs contrats avec les grandes villes et les tarifs pratiqués par les entreprises de services autonomes et l'ONEE. Pour financer la fourniture des services, le gouvernement a lancé deux programmes nationaux : le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER), qui porte sur l'eau et l'assainissement dans les zones rurales, et le Programme national d'assainissement (PNA), qui est consacré aux zones urbaines. Depuis le redécoupage régional de 2015, le gouvernement mène dans la région de Souss-Massa une étude pilote sur les moyens d'optimiser la fourniture des services publics au niveau régional, en particulier les services d'eau et d'électricité.

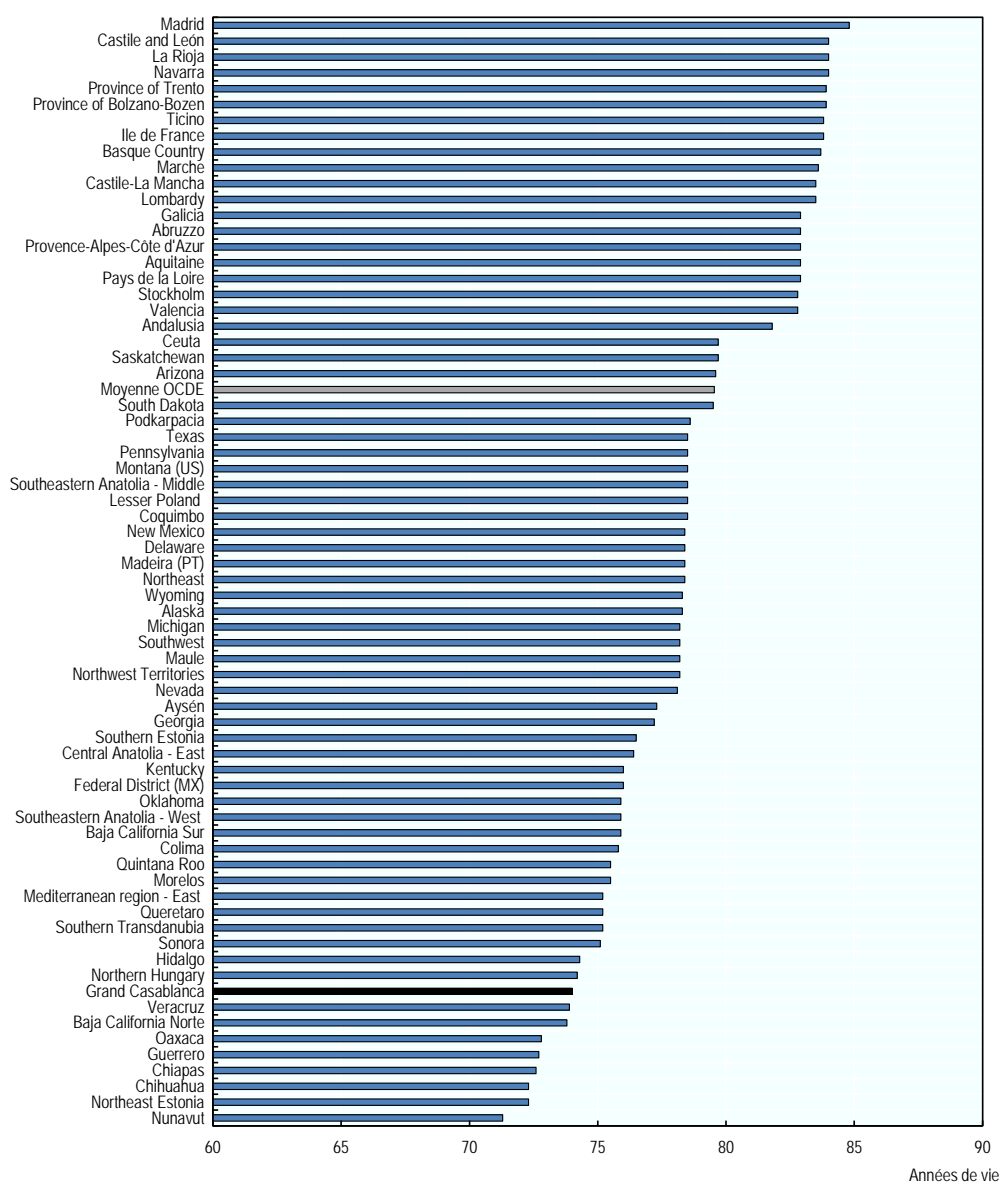
Les priorités actuelles du gouvernement en la matière consistent à : i) promouvoir la cohérence des politiques sur les questions hydriques au niveau ministériel ; ii) renforcer les capacités pour assurer le succès de la décentralisation dans le secteur de l'eau ; iii) améliorer l'efficacité de l'utilisation de l'eau dans toutes les régions ; iv) consolider la régulation au niveau des sous-secteurs et permettre aux usagers de jouer un rôle plus important, en particulier dans la détection et la résolution des mauvaises pratiques ; et v) améliorer la préservation des écosystèmes.

*Source* : Élaboration OCDE fondée sur la Synthèse de la 8ème réunion de l'Initiative de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, Rabat, 12-13 janvier 2017.

**Graphique 2.16. Moyenne annuelle de pollution atmosphérique (PM2.5)**

*Note* : Les données sont calculées à l'échelle de la ville. Pour Bogota, Mexico City, Rio de Janeiro et Marseille sont de 2014 ; Casablanca, Fès et Séville de 2013 ; Marrakech de 2012 ; Johannesburg de 2011 ; et Nairobi de 2009.

*Source* : Base de données sur la pollution atmosphérique de l'Organisation mondiale de la santé (2016).

**Graphique 2.17. Espérance de vie à la naissance dans les régions TL2 (2014)**

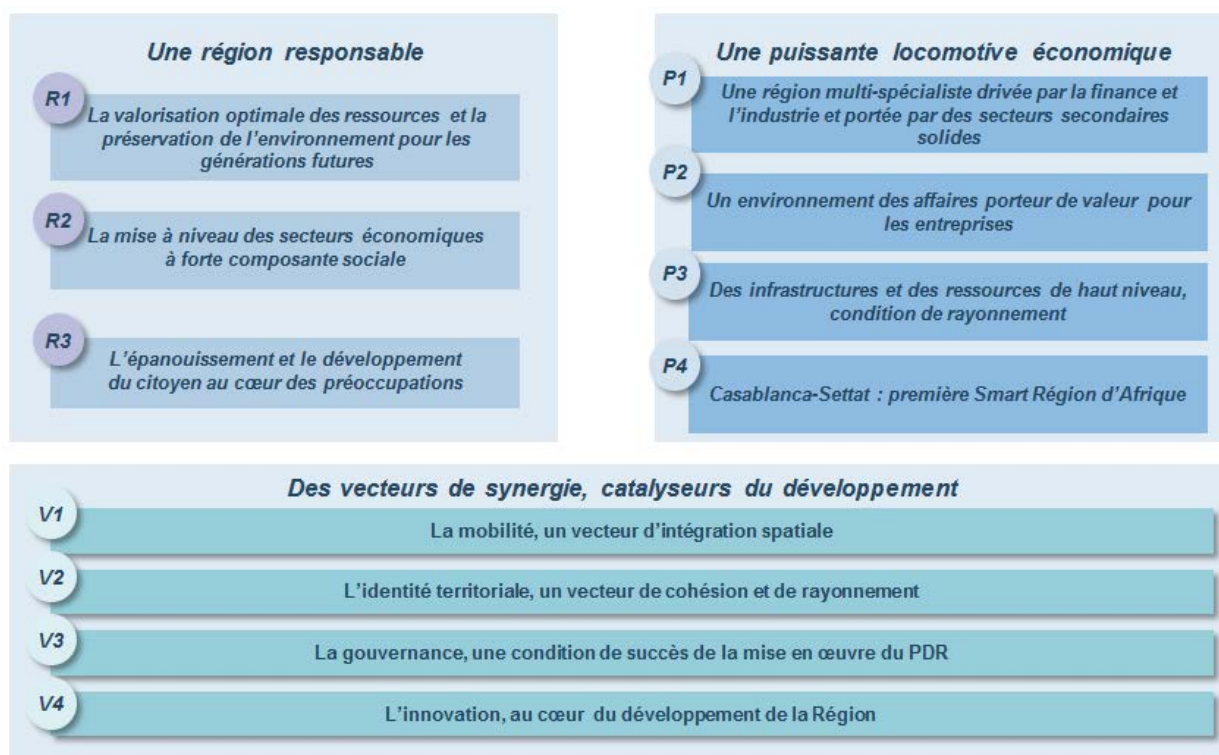
*Note* : En raison du manque de données plus récentes à l'échelle de la région Casablanca-Settat, les données présentées ici se réfèrent à celle de l'ancienne région dite du Grand Casablanca.

*Source* : Base de données régionales de l'OCDE (2017) et Rapport justificatif du Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) du Grand Casablanca (2008).

## 2.5. Un cadre de gouvernance complexe en mutation

Face à ces défis multiples, la nouvelle région de Casablanca-Settat a rapidement pris conscience de ses enjeux. Elle œuvre actuellement à mettre en place les structures régionales prévues qui doivent lui permettre d'agir et de remplir ses nouvelles fonctions en matière de développement régional. Les autorités élues visent à bâtir « une région responsable et innovante, puissante locomotive d'un Maroc en mouvement » (voir Graphique 2.18.).

Graphique 2.18. Vision de la région Casablanca-Settat



Source : Présentation du Président de la région Casablanca-Settat à l'atelier OCDE-Maroc, 31 janvier 2017, Casablanca.

### 2.5.1. . La cohabitation de deux systèmes de planification régionale

Toutefois, les instruments correspondant au territoire de l'ancienne région du Grand Casablanca restent en vigueur – d'où une cohabitation entre l'ancien cadre stratégique (élaboré par les représentants de l'État dans le cadre des textes 1-84-17 et 1-84-188 de 1984) et le nouveau cadre (élaboré récemment par les instances élues dans le cadre des textes 111-14, 112-14 et 113-14 de 2015) :

- Par exemple, en matière de *développement*, le Plan de Développement du Grand Casablanca 2015-2020 (PDGC) élaboré par la wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca avait donné lieu à la signature de 10 conventions le 26 septembre 2014, qui sont actuellement appliquées avec une enveloppe budgétaire globale de 33,6 milliards MAD (environ 3 milliards EUR). Ce plan s'articule autour de quatre axes stratégiques : (i) cadre de vie (amélioration des conditions de vie des habitants) ; (ii) plateforme (renforcement de la mobilité) ; (iii) excellence (promotion de l'attractivité économique) ; et (iv) animation (consécration de la région en tant que destination nationale et internationale). Suite à la réforme de régionalisation qui charge les nouvelles régions d'élaborer leur propre feuille de route stratégique au cours de leur première année, la région (élue) Casablanca-Settat vient d'adopter pour sa part, en mars 2017, son Plan de Développement Régional (PDR) 2017-2023 autour de cinq axes stratégiques : (i) transport ; (ii) attractivité socioculturelle et qualité de vie ; (iii) entreprise, innovation et emploi ; (iv) générations futures et environnement ; et enfin,

(v) milieu rural intégré. Ce plan ambitieux nécessitera un budget de 115 milliards MAD (environ 10.4 milliards EUR), dont les financements seront à lever auprès des secteurs public et privé. Le PDR est supposé précéder les autres documents et s'imposer à eux (tels que les Plans d'action communaux, PAC) afin d'assurer une harmonie entre les actions des différents niveaux de gouvernement. Par ailleurs, au niveau intermédiaire (entre la région et la commune), le conseil préfectoral de Casablanca prépare également son Plan d'action préfectoral (PAP), qui porte principalement sur des prérogatives sociales comme la santé, l'éducation et la gestion de la précarité.

- En matière d'*urbanisme*, l'ancienne région est soumise au Schéma Directeur d'Aménagement Urbain 2010-2030 (SDAU) élaboré par l'Agence urbaine de Casablanca (seule agence urbaine au Maroc à être placée sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et non du Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville). Adopté en 2009 et homologué en 2010, le SDAU a été révisé en 2014 et s'articule autour de 9 « pôles périphériques » à « vocation non exclusive ». Le SDAU prévoit également d'ouvrir 25 000 nouveaux hectares à l'urbanisation d'ici 2030, dont 5000 hectares pour les activités industrielles et tertiaires. Les dispositions du SDAU sont opposables aux administrations publiques et s'appliquent aux documents d'urbanisme inférieurs, tels que les Plans locaux d'urbanisme (PLU). De son côté, la nouvelle région élue doit en principe également adopter un Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT), qui doit être validé par le président du conseil régional, le wali et le Ministère en charge de l'Aménagement du territoire national.

L'articulation entre les anciens et nouveaux documents stratégiques n'est pas clairement définie (voir Tableau 2.2.). Certes, il existe quelques rares exceptions à cette règle. Par exemple, le SDAU s'impose aux plans d'aménagement communaux<sup>11</sup>. De même, malgré l'absence de lien formel entre le SDAU et le PDU, dans le cas de Casablanca ces deux documents ont été réalisés en même temps et les équipes respectivement en charge ont échangé tout au long du processus afin d'assurer harmonisation et cohérence entre les deux démarches. Cependant, l'articulation entre les autres documents reste obscure. À titre d'exemple, la relation entre le PDR à l'échelle de Casablanca-Settat et le PDU n'est pas définie. Dans la mesure où les nouveaux documents n'ont pas remplacé les anciens mais se sont juxtaposés à eux, il faudrait que le contenu des anciens documents (couvrant l'essentiel de l'aire urbaine fonctionnelle estimée de Casablanca) soit au minimum intégré dans celui des nouveaux (qui, par définition, englobent un territoire plus large et de nouvelles considérations d'ordre rural ou urbain-rural). En l'occurrence, l'analyse du PDGC et du PDR permet de distinguer une certaine similitude dans les thèmes traités par les quatre axes stratégiques du premier et les cinq axes du second (voir Tableau 2.2.). Toutefois, une lisibilité accrue de l'intégration des projets financés par les conventions du PDGC au sein du nouveau PDR contribuerait à renforcer la compréhension mutuelle sur les initiatives engagées de part et d'autre et permettrait d'exploiter au mieux les synergies possibles entre différents acteurs. Cette étape d'inventaire et de mise en correspondance des projets avec les fonds engagés est cruciale pour une plus grande harmonisation de l'action publique, un financement efficace des besoins et un investissement mieux ciblé.



**Tableau 2.2. Cadre de planification stratégique en vigueur à Casablanca**

Région	Avant la réforme de 2015			Après la réforme de 2015		
	Développement	Transport	Urbanisme	Développement	Transport	Urbanisme
	Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) 2015-2020 – élaboré par la Wilaya de l'ancienne région Grand Casablanca  33,6 milliards MAD	Plan de déplacements urbains (PDU) du Grand Casablanca 2004-2008	Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) 2009-2030	Plan de développement régional (PDR) 2017-2023 – élaboré par la nouvelle région Casablanca-Settat  115 milliards MAD	Plan de transport régional (prévu)	Schéma régional d'aménagement territorial (SRAT)
Intercommunalité (Al Beida)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Plan de déplacements urbains (PDU) post-2019 en projet	n.a.
Préfecture de Casablanca	Plan de développement préfectoral	n.a.	n.a.	Plan d'action préfectoral (PAP) 2017-2021	n.a.	n.a.
Commune de Casablanca	Plan communal de développement (PCD)	n.a.	Plan d'aménagement communal 2009	Plan d'actions communal (PAC)	n.a.	Plan d'aménagement communal

Source: Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain.

**Tableau 2.3. Panorama comparatif du Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) et du Plan de développement régional de Casablanca-Settat (PDR)**

	Plan de développement du Grand Casablanca (PDGC) 2015-2020	Plan de développement régional de Casablanca-Settat (PDR) 2017-2023
<b>Champ d'application</b>	Ancienne région du Grand Casablanca	Nouvelle région de Casablanca-Settat
<b>Élaboration</b>	Sous la direction du wali 10 conventions signées devant Sa Majesté le Roi le 26 septembre 2014	Conseil régional de Casablanca-Settat
<b>Budget global</b>	33,6 milliards MAD (environ 3 milliards EUR)	115 milliards MAD (environ 10,4 milliards EUR) : 9 projets à l'horizon 2023, 5 projets à l'horizon 2030
<b>Axes stratégiques</b>	<p><b>1) Cadre de vie</b> (4 conventions pour 4,56 milliards MAD) : habitat, sécurité, santé, éducation, développement durable, inclusion socioéconomique – ex. restructuration des quartiers défavorisés et manquant d'infrastructures de base et d'équipements sociaux (structures de proximité, établissements de santé)</p> <p><b>2) Plateforme</b> (2 conventions pour 26,89 milliards MAD) : connectivité, voirie, mobilité, aménagements urbains, connectivité digitale – ex. construction de lignes supplémentaires de tramway, mise en place des infrastructures routières</p> <p><b>3) Excellence</b> (partenariat public-privé pour la promotion de l'attractivité économique) : savoir, attraction des talents, recherche et développement, économie créative, « friendly administration » – ex. restructuration des zones d'activités économiques, aménagement de nouvelles zones industrielles et commerciales, amélioration du climat des affaires</p> <p><b>4) Animation</b> (4 conventions pour 1,8 milliard MAD) : loisirs, jeunesse, sport, culture, patrimoine, tourisme d'affaires – ex. réalisation d'un village de sport, mise à niveau du complexe Mohammed V, réhabilitation du littoral, de la forêt Marchich et du Zoo d'Ain Sebaâ, mise en valeur du patrimoine urbanistique et architectural de la ville de Casablanca</p>	<p><b>(1) Générations futures/Environnement</b> (12,5 milliards MAD) : ex. gestion des déchets ménagers et leur valorisation (5,3 milliards MAD) ; destruction des déchets à la décharge de Médiouna ; mise en place d'une station régionale de dessalement des eaux de mer</p> <p><b>(2) Transport</b> (46,8 milliards MAD) : ex. autoroute de contournement de Casablanca ; mise en service d'un Réseau Express Régional (RER) reliant l'aéroport Mohammed V, Casablanca Finance City (CFC) et le port (16,5 milliards MAD) ; lancement de deux lignes d'autocars régionales (Benslimane-Mohammedia et Berrechid-Settat-El Jadida- Sidi Bennour) (8,8 milliards MAD) ; déploiement de lignes de bus à haut niveau de service (BHNS), qui seront à terme reliées au tramway ; etc.</p> <p><b>(3) Entreprise, innovation et emploi</b> (18,5 milliards MAD) : nouveaux modèles de zones industrielles ; programme de soutien aux investissements et des entreprises ; création de Groupements d'intérêt économique (GIE) ; création d'un fonds régional d'investissement ; construction de centres de formation à l'entrepreneuriat pour les jeunes</p> <p><b>(4) Attractivité socioculturelle et qualité de vie</b> (29,4 milliards MAD) : habitat, urbanisme, santé, éducation, tourisme, culture</p> <p><b>(5) Milieu rural intégré</b> (8,7 milliards MAD) : ex. généralisation de l'accès aux services de base ; aménagement de routes rurales ; création de 100 stands de commerce de proximité</p>

Source: Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain.

### 2.5.2. Mise en œuvre du volet financier de la régionalisation avancée

Si la régionalisation avancée stipule un transfert de responsabilités aux nouvelles régions, le transfert des moyens financiers correspondant à ces responsabilités reste à effectuer, ce qui aurait un impact important à Casablanca. Suite à la publication du texte organique n° 111-14 du 7 juillet 2015 au Bulletin Officiel et l'adoption du décret n° 2.15.716 en date du 23 septembre 2015, la loi de finances 2017 prévoit un transfert de recettes fiscales vers les régions qui s'élève à plus de 5,2 milliards MAD. Outre les ressources financières des régions prévues par l'article 189 de la loi organique,<sup>12</sup> les décrets d'application doivent notamment porter sur la flexibilité dont disposeront les régions dans la

mobilisation du financement – par exemple, sur les modalités d'accès au financement des fonds de mise à niveau sociale et de solidarité interrégionale prévus par la Constitution. Le fonds de mise à niveau sociale est destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements pour une période déterminée. Le fonds de solidarité interrégionale vise à garantir une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions. Des élus locaux revendiquent également une revalorisation et une diversification des recettes communales.

Dans le même temps, il apparaît que les fonds à la disposition des collectivités territoriales auprès du Trésor général restent largement inexploités (un total d'environ 33 milliards MAD fin 2016 pour l'ensemble des collectivités territoriales au Maroc, d'après le dernier arrêté des comptes établi par le Trésorier général en 2017)<sup>13</sup>. Il est à noter que 65% de ces fonds disponibles appartiennent aux communes, 18% aux préfectures et provinces et 17% aux régions. Alors que les dépenses de fonctionnement (dont plus de la moitié représentent les dépenses salariales) sont largement réalisées, les fonds affectés à l'investissement public restent pour moitié inutilisés par rapport aux objectifs affichés. Les collectivités territoriales auraient donc déboursé en dépenses ordinaires (hypothèse notamment corroborée par le sureffectif de l'administration communale déploré à la commune de Casablanca), tandis qu'elles se seraient montrées frileuses à investir – notamment dû à un manque de vision stratégique et d'ingénierie. À Casablanca, ce manque de capacités humaines est sans doute moins marqué que dans d'autres territoires notamment ruraux, mais des initiatives pour y pallier ont été entreprises et les autorités communales et régionales se sont équipées de structures spécialisées en ce sens (voir section suivante).

### ***2.5.3. Émergence de nouvelles structures pour épauler l'administration locale et régionale***

Dans un souci de souplesse et de flexibilité (bien que parfois critiqué comme un signe de défaillance des instances politiques existantes), les administrations communales et régionales à Casablanca et ailleurs au Maroc se sont dotées de structures techniques et/ou exécutives, auxquelles incombent les tâches de gestion et d'opérationnalisation des grands projets.

- *À l'échelle communale* : suite à l'engouement des grandes villes du Maroc pour la création de sociétés de développement local (SDL) (sociétés anonymes créées par signature d'une convention avec le conseil communal afin de gérer les projets de manière plus efficace et plus flexible que les élus et leurs administrations), il existe désormais 7 SDL à Casablanca dont les compétences et les moyens varient : Casa Transport (susmentionnée : créée en 2008, chargée du tramway et de l'actualisation des études pour le PDU de Casablanca), Casa Aménagement (créée en 2008, en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour une trentaine de grands projets d'aménagement tels que le Grand Théâtre de Casablanca et le Parc de la Ligue Arabe), Casa Patrimoine (créée en 2015, avec une mission de sauvegarde et de valorisation du patrimoine culturel et immobilier de la ville), Casa Prestations (créée en 2014 pour la modernisation de l'administration et la transformation numérique), Casa Développement (pour la gestion du stationnement), Casa Events et Animation (en charge de la promotion culturelle et sportive), et Idmaj Sakane (chargée d'exécuter le programme national « Villes sans bidonvilles » à Casablanca). Dans ces SDL, le conseil d'administration comprend généralement des représentants de plusieurs échelons de gouvernement

(communal, préfectoral, régional, national) – assurant de fait une certaine coordination verticale intergouvernementale sur des projets clé à Casablanca. Les SDL disposent d'une équipe généralement modeste (jusqu'à une trentaine d'employés) mais font appel à des compétences extérieures spécialisées dans chaque domaine.

- *À l'échelle régionale* : Casablanca-Settat a été l'une des premières régions au Maroc à établir son Agence régionale d'exécution des projets (AREP), une structure souple dont la création est prévue dans toutes les régions et qui est chargée d'intervenir aussi bien en amont (en éclairant les décisions du conseil régional par une réflexion juridique et technique sur les grands projets) qu'en aval (en assurant l'exécution des projets). L'AREP de Casablanca-Settat jouerait un rôle prépondérant dans le développement régional car elle définit également les critères selon lesquels la région qualifie les projets des communes pour des financements régionaux. De même, les régions sont chacune dotées d'un Centre Régional d'Investissement (CRI), mis en place depuis 2002, qui remplit des missions de guichet unique d'aide à la création d'entreprises et d'aide aux investisseurs. Le CRI de Casablanca-Settat a notamment mis en place un Comité Régional de l'Amélioration de l'Environnement des Affaires (CREA) et lancé des mesures en vue de dématérialiser plusieurs procédures administratives pour faciliter les investissements dans la région, ainsi qu'une étude sur la survie et le développement des entreprises créées à travers le CRI. L'AREP et le CRI participent tous deux à l'élaboration du PDR.

#### ***2.5.4. Une intercommunalité sectorielle à l'échelle de l'ancien Grand Casablanca***

Si l'échelle métropolitaine de Casablanca (qui correspondrait à l'aire urbaine fonctionnelle estimée par l'OCDE) est pour l'instant absente en tant que telle du cadre réglementaire, ce qui se rapproche le plus d'une gouvernance métropolitaine à Casablanca *de facto* est l'intercommunalité Al Beida. En 2015, les 18 communes composant l'ancienne région du Grand Casablanca ont en effet établi un établissement de coopération intercommunale (ECI) nommé « Al Beida » (d'après « ad-Dar al-Bayda », nom arabe de Casablanca). Inspirée du modèle français des communautés d'agglomération, Al Beida est actuellement en charge du transport par bus (tandis que le tramway est géré par une société de développement local, Casa Transport). Cette configuration rappelle celle d'autres métropoles de l'OCDE, et notamment celle de Rotterdam-La Haye (Pays-Bas) (voir Encadré 2.11.). La clarification des compétences entre les deux échelons – intercommunal d'une part, provincial (dans le cas de Rotterdam-La Haye) / régional (dans le cas de Casablanca) d'autre part – ainsi qu'entre instances élues et non élues est déterminante pour assurer une action publique cohérente et efficace.

### Encadré 2.11 Autorité métropolitaine de Rotterdam-La Haye (Pays-Bas)

Malgré l'abolition des « villes-régions » par le gouvernement néerlandais en 2014, les 23 municipalités qui formaient les deux anciennes villes-régions de Rotterdam et de La Haye ont en effet spontanément maintenu leur collaboration en constituant une autorité intercommunale consolidée (Metropoolregio Rotterdam Den Haag, MRDH), qui est aujourd'hui en charge du transport (compétence transférée par l'État) et du développement économique (compétence déléguée par les communes membres) à l'échelle métropolitaine, pour un mandat de 12 ans (2014-2026). Cette autorité dessert 78% de la population de la province de la Hollande du Sud (Zuid Holland), l'échelon immédiatement supérieur, qui est de son côté régi par un conseil provincial élu (comme la région de Casablanca Settât) et un commissaire nommé par le roi (comme le wali). La MRDH et la province de la Hollande du Sud ont par ailleurs chacune publié leur propre agenda économique : l'Agenda économique pour le climat des affaires (MRDH) et l'Agenda économique 2020 (province), à quelques mois d'écart entre avril et juillet 2014, sans qu'une véritable coordination ait eu lieu entre les deux instances alors même qu'elles touchaient à des domaines similaires (innovation, éducation, marché du travail, énergie, « marketing » territorial, etc.).

*Source*: Élaboration OCDE basée sur OCDE (2015), Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands, Publications OCDE, Paris.

#### 2.5.5. Conclusion : la nécessité d'une gouvernance à la bonne échelle

S'il est reconnu qu'une « réalité économique métropolitaine » de Casablanca existe dans la pratique et qu'elle comporte aussi bien des défis que des opportunités auxquels les institutions actuelles tentent de répondre, mieux cadrer l'action publique à l'échelle métropolitaine est essentiel pour garantir l'efficacité et la rationalisation de l'investissement public ainsi que pour exploiter au mieux l'important potentiel de rayonnement de Casablanca, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

D'après les analyses de l'OCDE sur les métropoles, un niveau élevé de fragmentation administrative est associé à une plus faible productivité : un territoire métropolitain enregistre une productivité d'environ 6% inférieure à celle d'un territoire métropolitain de même taille de population mais qui abrite deux fois moins de communes – un handicap qui est cependant presque divisé par deux lorsqu'une structure de gouvernance métropolitaine est en place (Ahrend, et al., 2014). Cette « prime » à la gouvernance métropolitaine s'expliquerait par l'ajustement des politiques publiques à l'échelle géographique pertinente, ainsi que par les bénéfices liés à la coordination intersectorielle des politiques publiques (entre aménagement du territoire, transport, logement, développement économique et environnement, par exemple).

## 2.6. Propositions de pistes pour l'avenir

La récente réforme de régionalisation avancée au Maroc ayant déjà mobilisé beaucoup d'énergie et étant toujours en cours de mise en opération, y compris à Casablanca-Settat, la perspective d'une éventuelle réforme métropolitaine n'est pas forcément fédératrice à ce stade – surtout si elle s'oriente d'emblée vers la superposition d'un échelon additionnel au cadre institutionnel existant qui est déjà dense. Un compromis à court terme pourrait

néanmoins consister en une démarche de rationalisation et d'amélioration de l'action publique sur le territoire métropolitain de Casablanca dans les limites du cadre constitutionnel et législatif existant. Les prochaines étapes pourraient notamment s'articuler autour des priorités suivantes : (i) construire collectivement un projet métropolitain ; (ii) porter une stratégie de mobilité durable à l'échelle métropolitaine, en coordination avec les autres politiques structurantes ; (iii) exploiter les complémentarités entre territoires urbains et ruraux ; (iv) renforcer la collaboration verticale ; et enfin, (v) réfléchir à la définition et à la mise en œuvre d'une politique nationale urbaine, notamment pour apporter une réponse cohérente à la métropolisation et aux questions de financement de l'urbanisation.

### ***2.6.1. Identifier et construire collectivement un projet métropolitain auquel adhère l'ensemble des parties prenantes***

Dans sa quête d'une approche de développement cohérente et porteuse d'avenir, Casablanca pourrait s'inspirer de l'expérience de nombreuses métropoles de l'OCDE qui ont bâti leur vision stratégique autour d'un ou plusieurs projets phare structurants. Par exemple, l'identité métropolitaine d'Aix-Marseille s'est construite en grande partie autour de l'initiative de Capitale européenne de la culture 2013. De son côté, Copenhague a mis en avant le concept d'« éco-métropole », avec l'ambition précise et chiffrée de devenir la capitale environnementale de l'Europe (voir Encadré 2.12.).

#### **Encadré 2.12. Exemple de projet de territoire: l'éco-métropole de Copenhague**

En 2007, Copenhague a engagé un travail pour définir la vision de la ville à l'horizon 2015. Cette vision est présentée dans le rapport « Eco-Metropolis, Our Vision for Copenhagen 2015 ». Elle se résume en une phrase : « devenir l'éco-métropole du monde ». Cette notion montre clairement l'ambition de Copenhague de devenir la capitale environnementale de l'Europe, en développant un leadership dans ce domaine au niveau mondial. Pour Copenhague, cette ambition est indispensable pour assurer la qualité de vie des générations actuelles et futures. Toutes les autres ambitions de cette ville se déclinent à partir de cette vision : développer le territoire, attirer des entreprises, développer le tourisme. La vision de Copenhague définit 4 axes stratégiques : meilleure ville du monde pour les vélos, capitale du climat, capitale des trames verte et bleue et ville propre et en bonne santé. Pour chacun de ces axes, des grandes orientations et des objectifs précis sont définis. À titre d'exemple, la vision établit un objectif de 50% des déplacements domicile-travail réalisés à vélo. Cette vision constitue le point de départ pour l'ensemble des démarches stratégiques et des actions engagées dans cette ville.

La mise en place d'axes stratégiques sur des sujets concrets et d'objectifs détaillés montre que la vision d'un territoire ne constitue pas une démarche abstraite, constituée de grandes intentions, mais plutôt une démarche tangible, en connexion étroite avec le contexte du territoire concerné. Cette vision prend en compte les enjeux spécifiques au territoire et les attentes des acteurs locaux. Elle participe à la construction d'une véritable identité propre au territoire, par rapport à des territoires similaires.

*Source: OCDE.*

Pour sa part, Casablanca a lancé plusieurs chantiers majeurs qui peuvent contribuer à la construction d'une image à l'échelle nationale et internationale (tels que la réhabilitation du Parc de la Ligue arabe, la construction du Grand théâtre, le renouvellement du quartier Anfa, etc.). Il sera judicieux de mettre en cohérence les différents « biens communs métropolitains » de Casablanca au cœur d'une stratégie de développement claire et partagée par tous. Le développement durable constitue notamment un exemple de priorité transversale, qui intègre l'ensemble des secteurs de politique publique. En effet, la politique de mobilité influe sur la demande de déplacements (distances parcourues, modes empruntés), donc sur l'efficacité énergétique des ménages ; la politique de logement influe sur la consommation énergétique des ménages ; l'aménagement agit directement sur l'environnement, en lien étroit avec la mobilité et le logement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, il existe donc une démarche spécifique pour favoriser des métropoles de proximité, caractérisées par un rapprochement des différentes fonctions urbaines (logement, emploi, équipements, commerces) et une meilleure efficacité énergétique. Le Plan Climat des métropoles françaises comme Lyon ou l'initiative de « Greenest City » à Vancouver constitue un exemple d'une telle démarche (voir Encadré 2.13.).

### **Encadré 2.13. Démarche métropolitaine pour le développement durable : exemples de Lyon et Vancouver**

#### **Lyon (France): le Plan Climat**

En France, les lois Grenelles (2010) ont instauré les Plans Climat Énergie Territoire (PCET), dont la finalité est la lutte contre le réchauffement climatique. Les deux axes d'un PCET sont l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter l'impact du territoire sur climat et l'adaptation du territoire à ce phénomène pour réduire sa vulnérabilité. Les PCET sont obligatoires pour toutes les communes de plus de 50 000 habitants. Toutefois, l'échelle du bassin de vie est la plus appropriée pour la mise en place des PCET. Les établissements de coopération intercommunale (agglomérations, métropoles) ont la possibilité de réaliser des PCET, cela de manière volontaire. Les objectifs principaux des PCET, définis par l'Union Européenne, sont dits « 3 X 20 » : réduire de 20% les émissions de GES, améliorer de 20% l'efficacité énergétique et porter à 20% la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie. Il est important de préciser que les documents de planification urbaine (déplacements, logement, urbanisme) doivent être cohérents avec les orientations du PCET. Ceci garantit la prise en compte de l'enjeu environnemental dans les démarches de planification, ainsi qu'une cohérence d'ensemble de la stratégie territoriale.

Dans ce contexte, le PCET du Grand Lyon comporte trois volets : le diagnostic climat, les scénarios d'agglomération et le plan d'actions. Le diagnostic consiste à évaluer les émissions de CO<sub>2</sub> et la consommation d'énergie à l'échelle métropolitaine de manière globale, ainsi que pour chaque domaine d'activité (transport, habitat, économie...). La phase de scénarios consiste à établir deux scénarios pour le développement de la métropole : un scénario de référence et un scénario sobre, respectant les objectifs du PCET. La mise en place d'une modélisation des émissions de CO<sub>2</sub> a permis d'obtenir une image précise de l'ampleur de l'effort à mettre en œuvre dans chaque domaine d'activité pour atteindre ces objectifs. La troisième phase, le plan d'actions, consiste à définir toutes les actions permettant d'atteindre les objectifs, en détaillant leurs modalités de mise en œuvre (acteurs, calendrier, etc.) et leur apport en termes de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>. La réalisation d'un Plan Climat constitue une démarche résolument partenariale. Les principaux acteurs métropolitains (habitants, entreprises, associations) doivent être intégrés au PCET, tout au long de la démarche. En effet, la mise en œuvre d'une stratégie de réduction des impacts sur le climat nécessite une participation active de la société civile et des acteurs économiques du territoire.

#### **Vancouver (Canada) : la vision « Greenest City »**

En 2015, la ville de Vancouver a approuvé un plan visant à favoriser le développement durable, appelé « Greenest City ». Le nom de ce plan fait référence à l'ambition de Vancouver de devenir la ville la plus durable du monde. En effet, Vancouver souhaite se positionner en tant que leader dans ce domaine, en créant une ville résiliente, en bonne santé et prospère, offrant une meilleure qualité de vie aux générations futures. Le plan « Greenest City » se base notamment sur l'idée selon laquelle une ville peut en même temps faire croître l'économie et respecter l'environnement.



À partir de cette vision, le document préconise 10 grands objectifs à atteindre :

- Renforcer la réputation internationale de Vancouver en tant que référent de l'entreprise durable.
- Éliminer la dépendance aux combustibles fossiles.
- Devenir le leader dans la conception et la construction des bâtiments durables.
- Faire de la marche, le vélo et les transports collectifs les options de déplacements préférées.
- Créer zéro déchet.
- Garantir à la population un accès aux espaces verts.
- Atteindre une empreinte écologique en correspondance avec la planète.
- Bénéficier de la meilleure eau potable du monde.
- Respirer l'air le plus pur du monde.
- Devenir un leader mondial dans les systèmes alimentaires urbains.

Pour chacun de ces grands objectifs, la ville a établi deux cibles chiffrées. À titre d'exemple, pour l'objectif concernant les déplacements, les deux cibles sont : réaliser la plupart des déplacements avec des modes durables (plus de 50%) et réduire la distance moyenne parcourue en voiture par les résidents de 20%. Plusieurs actions sont également définies, permettant d'atteindre ces objectifs. Cette stratégie de développement durable représente le cadre de référence pour développement de la ville à long terme. L'ensemble des démarches de planification urbaine sont des déclinaisons de ce plan, participant à sa mise en œuvre : plan de santé publique, plan climat, plan de déplacements, plan vélo, etc. Par ailleurs, la Ville assure un suivi régulier de cette démarche. Tous les deux ans, elle publie un document de mise en œuvre du plan « Greenest City », indiquant le degré d'atteinte des grands objectifs et des cibles chiffrées. Ce document permet d'actualiser les actions ou de définir de nouvelles actions, pour s'adapter aux évolutions et atteindre les objectifs définis. La ville de Vancouver a donc construit une stratégie complète et cohérente de développement durable. Cette stratégie oriente le développement urbain de la ville. Toutes les composantes de la vie urbaine sont prises en compte, y compris le développement économique. Ensemble, les différentes démarches de planification urbaine avancent vers un même avenir, qui priorise le respect de l'environnement et la qualité de vie urbaine.

Source: OCDE.

Dans toutes ces démarches, il apparaît qu'une stratégie territoriale ne doit pas représenter la volonté d'un seul acteur ou même d'un groupe d'acteurs, mais de l'ensemble des participants à la vie de la métropole. La construction d'une vision partagée constitue la meilleure garantie de l'appropriation du projet métropolitain par les citoyens et de la contribution de tous à sa mise en œuvre. Pour ce faire, trois grands piliers sont nécessaires pour mettre en place un modèle de planification urbaine intégrant la contribution des citoyens. Le premier pilier consiste à *donner envie* aux citoyens de s'engager dans la démarche. Pour cela, il faudra se concentrer sur les sujets qui rassemblent les citoyens et mettre l'accent sur la communication. Le deuxième pilier s'attache à *mettre en relation*

les acteurs de la métropole. Il sera nécessaire de créer des plateformes d'échange où les citoyens pourront s'exprimer, partager leurs idées et aboutir à une vision commune de l'avenir de la métropole. Le dernier pilier de la planification ouverte veille à obtenir des **résultats concrets** à travers ce processus innovant et participatif. Il s'agit donc d'élaborer des plans dans des délais relativement rapides et de déployer les premières actions à court terme, permettant aux citoyens de témoigner des résultats de leurs contributions.

Plusieurs lignes directrices peuvent être proposées pour soutenir un processus participatif efficace à l'échelle métropolitaine à Casablanca.

En premier lieu, ces démarches ne doivent pas constituer un simple outil de communication a posteriori sur les stratégies urbaines, mais doivent favoriser l'adhésion des citoyens au projet de la métropole **dès la phase de construction** d'une vision métropolitaine. Plus les citoyens sont intégrés en amont dans la démarche de planification et plus le degré d'appropriation et d'acceptabilité est susceptible d'être élevé. À cet égard, Amsterdam offre un exemple intéressant de co-construction de projet, et le Massachusetts Institute of Technology (MIT) a développé des outils technologiques que plusieurs villes ont employés afin de partir des usages des citoyens pour planifier la métropole (voir Encadré 2.14.).

En second lieu, les démarches participatives doivent **être inclusives** et non pas favoriser les groupes sociaux privilégiés au détriment des secteurs les plus exclus du discours public. Une attention particulière est donc à porter sur la mise en place d'une palette d'outils variés permettant d'intégrer le plus grand nombre dans la planification métropolitaine. Il sera important d'aborder les défis spécifiques à la participation citoyenne dans une aire métropolitaine complexe, telles que la perception d'éloignement des institutions métropolitaines de la vie quotidienne des citoyens, la grande diversité des problèmes à résoudre, la nécessité d'harmoniser les démarches des différentes collectivités locales et les grandes quantités de données collectées. Ces difficultés propres à l'aire métropolitaine ne doivent pas venir affaiblir le processus de dialogue social dans son rôle d'espace de participation directe.

Par ailleurs, cette démarche de participation citoyenne devra être **pérennisée dans le temps**. Il s'agit de garantir une implication de la société civile tout au long de la démarche de planification, mais aussi au-delà, dans la conception et la mise en œuvre des projets urbains. Ce processus participatif régulier et continu aboutira à une appropriation et à une adhésion renouvelée à la stratégie urbaine. C'est d'ailleurs l'esprit que s'efforce d'adopter la démarche participative pour l'élaboration et l'application de la marque territoriale WeCasablanca (voir Encadré 2.15.).

### Encadré 2.14. La démarche citoyenne pour construire la métropole: exemples internationaux

#### Amsterdam : la co-construction avec les citoyens

La démarche Amsterdam 2040 constitue une démarche démocratique à long terme, développée de manière « *bottom-up* », provenant d'une multitude d'intérêts et s'appuyant sur les contributions de chaque secteur de la société. Grâce à une approche ouverte et à l'utilisation de l'intelligence collective, de nombreuses personnes ont contribué à la conception d'une ville humaine, durable et efficace, ce qui aurait été impensable sans une telle ampleur de contributions.

À partir de 2005, la Ville d'Amsterdam a engagé une discussion sur la planification urbaine, en développant une histoire pour l'avenir de la ville. Cette histoire a été construite à partir de toutes les idées apportées au cours des discussions, permettant de stimuler l'ambition citoyenne. Un récit urbain, appelé « *Destination AMS* » a été développé début 2006, suscitant un grand enthousiasme et l'implication active des citoyens. Les techniciens ont présenté cette histoire plus de 60 fois aux acteurs locaux dans le cadre de réunions. Cette histoire a continué à croître au fur et à mesure des présentations, à partir des informations et suggestions du public. En quelque sorte, l'histoire a absorbé les connaissances, l'expérience et les idées de différents secteurs de la société. Ce processus est comparable à une sorte de Wikipédia de la planification urbaine, dans lequel des milliers de personnes contribuent à une même vision, les chapitres se nourrissant d'un examen et d'une révision constants.

Suite à la construction de ce récit partagé, la Ville d'Amsterdam a mis en place plusieurs instances de concertation citoyenne, permettant de bâtir un projet partagé. Un site internet interactif a été lancé afin que les citoyens puissent partager leurs souhaits pour leur ville. Au cours de l'année 2009, plus de 2 000 idées ont été recueillies sur ce site. De plus, une grande exposition a été organisée en septembre 2009, l'« État libre d'Amsterdam », portant sur l'avenir de la ville. Cette exposition s'est accompagnée d'un programme de 29 débats ouverts au public. Près de 8 000 personnes ont répondu à l'appel. Tous ces événements ont contribué à la Vision Structurelle d'Amsterdam, qui a été achevée en décembre 2009. Toutes les contributions ont été rassemblées et agrégées par la Ville. C'est la multiplicité des idées et des histoires qui rend cette vision diversifiée, robuste et convaincante, rendant pleinement compte de la complexité de la ville. En développant sa vision avec l'aide de milliers de personnes, Amsterdam a réussi à exploiter son intelligence collective.

Cet exemple montre que le processus de concertation dans la planification urbaine ne se limite pas à un rôle consultatif, mais constitue une vraie démarche de co-construction avec les citoyens et les acteurs locaux. Construire un projet métropolitain est un processus complexe, nécessitant la contribution de l'ensemble de la société.

#### MIT : des outils technologiques expérimentaux au service de la planification urbaine

La planification urbaine peut s'appuyer sur les usages des citoyens. Étudier ces usages et les analyser en amont des démarches de planification permet de construire des projets qui non seulement répondent aux aspirations de la population, mais sont aussi adaptés à leur mode de vie et à leur mobilité.

Le MIT SENSEable City Lab (Cambridge, Etats-Unis) développe des projets expérimentaux dans plusieurs villes du monde. Ils utilisent des nouveaux outils technologiques pour étudier les comportements des usagers, au service d'une planification urbaine plus innovante. Voici quelques exemples :

- Espagne : le laboratoire a étudié toutes les transactions effectuées par carte bancaire dans plusieurs villes espagnoles pendant un weekend. Les données ont été ensuite représentées sur une carte animée, montrant notamment l'évolution au cours de la journée. Cette démarche permet par exemple de prédire les pics de consommation, correspondant aux créneaux potentiels de congestion automobile ou de pollution.
- Singapour : Le laboratoire du MIT a analysé la position des taxis et des clients potentiels dans la ville dans la période des pluies tropicales. Cette analyse a montré que les taxis évitent les zones humides, là où pourtant les citoyens ont le plus besoins de se déplacer. Cette expérimentation a permis d'engager un débat autour de la mobilité et pourrait pousser les autorités à optimiser le réseau de transports.
- Italie : À Rome, le laboratoire a mis en place le projet « Rome Time Real », consistant à analyser des données en temps réel produites par les téléphones portables, afin de vérifier si l'offre de mobilité répondait aux besoins des usagers. Cette expérimentation a montré que l'offre de transports collectifs ne correspondait pas à la demande de mobilité dans certains secteurs.

Ces quelques exemples démontrent le potentiel des nouvelles méthodes d'observation et d'analyse des besoins de la population, dans la construction de stratégies de planification urbaine. En partant des usages de la population, il est possible d'imaginer des solutions innovantes et efficaces, contribuant à une transformation positive de la ville, au service de ses usagers.

*Source:* Élaboration OCDE.

### Encadré 2.15. La démarche participative WeCasablanca

La SDL Casablanca Events & Animation a choisi de miser sur une marque territoriale pour promouvoir et renforcer l'attractivité de Casablanca en rassemblant tous les acteurs concernés derrière une même bannière, facile à identifier et à reconnaître.

La phase de construction de la marque s'est appuyée sur un processus de diagnostic approfondi des atouts de la métropole, de ses caractéristiques et de son identité. Une démarche participative a été déployée afin d'associer tous les acteurs concernés, y compris les élus, habitants des différents quartiers, les chercheurs, les entrepreneurs, les acteurs du tourisme, etc.

WeCasablanca accompagne la mise en pratique du Plan de Développement du Grand Casablanca 2015-2020. À ce jour, plus de 600 personnes ont participé à l'un ou plusieurs des rassemblements organisés à travers 9 groupes de travail, plus de 150 ateliers, 5 commissions thématiques, un workshop international, et plus de 100 réunions institutionnelles. Cette mobilisation s'articule autour de quatre principes fondamentaux : une aspiration commune, un engagement collectif, un diagnostic commun, et une gestion intégrée.

Il en est de même pour le Plan de développement régional (PDR) de la région Casablanca-Settat. Plus de 200 personnes ont été mobilisées lors des entretiens sectoriels organisés avec les parties prenantes nationales, régionales et locales. Plus de 300 personnes ont participé à la dizaine de workshops thématiques (comme ceux sur l'eau et l'agriculture, sur le monde rural, l'économie, etc.). La vision a également été présentée aux présidents des collectivités territoriales et aux représentants de la société civile à travers des ateliers thématiques.

Suivant le principe de la démarche participative, la région Casablanca-Settat a également lancé un concours pour la création de son logo en mai et juin 2017. Un appel à propositions a été lancé sur la plateforme digitale [www.casablancasettat.ma/concours](http://www.casablancasettat.ma/concours), et après une première sélection des propositions retenues par le jury (constitué de représentants du milieu universitaire, de l'ordre des architectes, des médias et de la communication), les internautes ont été invités à voter pour leur proposition préférée. Le logo finalement choisi doit être décliné au sein d'une nouvelle identité visuelle globale, qui sera utilisée sur différents supports d'information, de communication et de représentation de la région.

*Source* : Élaboration OCDE sur la base du site officiel de WeCasablanca [wecasablanca.com](http://wecasablanca.com), du rapport « Etat d'avancement du Plan de développement du Grand Casablanca 2015-2020 » en date du 18 avril 2017, et du document du Comité de pilotage du Plan de développement régional élaboré par Valyans en date du 23 février 2017.

Malgré l'importance de la participation citoyenne, ce système « horizontal » de co-production de la politique publique n'est pas censé venir remplacer le système « vertical ». Au contraire, cette démarche participative vient alimenter la planification traditionnelle avec la perception des personnes qui vivent le territoire au quotidien. Les deux démarches doivent donc s'imbriquer de manière efficace, en veillant à l'équilibre entre ces deux approches complémentaires.

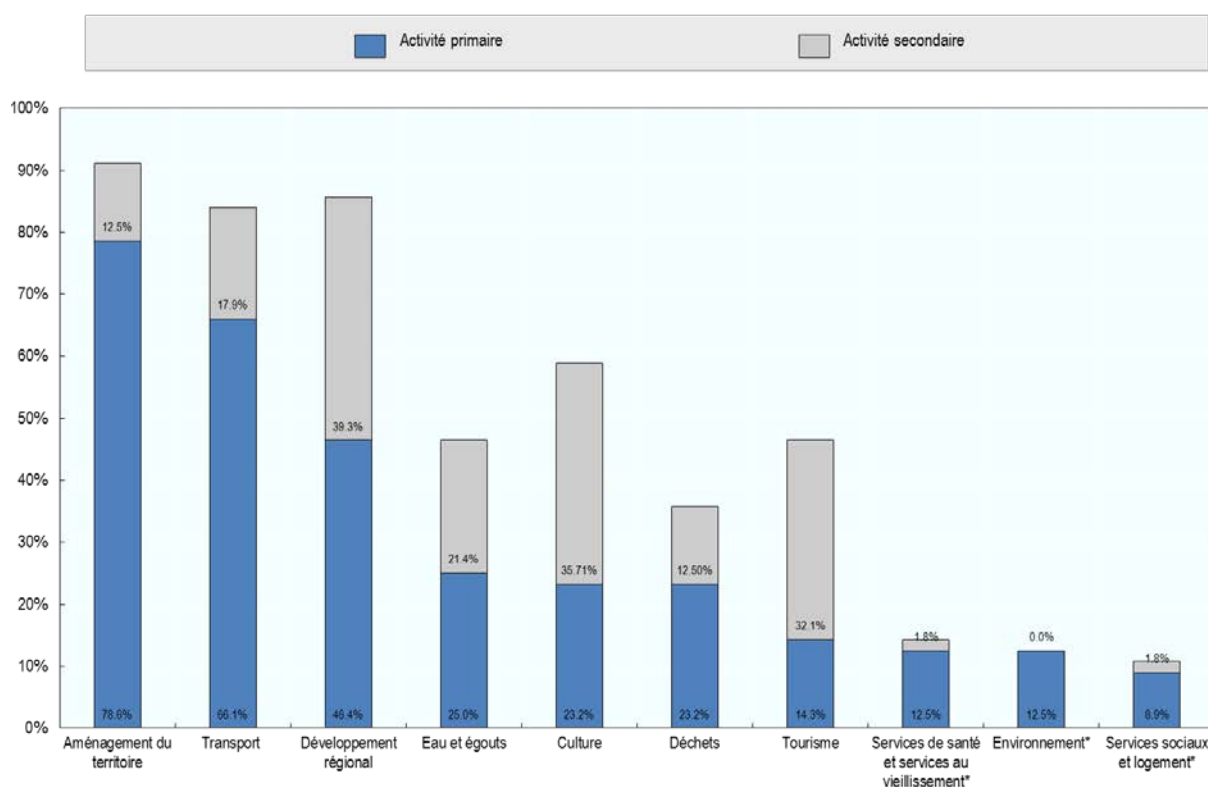
### ***2.6.2. Structurer et mettre en œuvre une stratégie de mobilité durable à l'échelle métropolitaine, en coordination avec les autres politiques structurantes (notamment celles relatives à l'urbanisme)***

Comme présenté plus haut, il existe des besoins et enjeux pressants en matière de mobilité à Casablanca. Toutefois, la réglementation marocaine en matière de planification de la mobilité se limite à accorder aux établissements de coopération intercommunale la possibilité d'élaborer un PDU. À contrario, environ deux tiers des structures de gouvernance métropolitaine en place dans les pays de l'OCDE s'occupent principalement de questions de transport<sup>14</sup>. Il est ainsi fréquent que les grandes villes de l'OCDE se dotent d'une autorité spécialisée, qui soit au minimum responsable de la définition et de la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du transport (Consortium régional du Transport CRTM à Madrid, TransLink à Vancouver, Syndicat des transports d'Ile-de-France STIF à Paris, etc.). Dans le cas de Casablanca, la commune de Casablanca mène activement l'instance de coopération intercommunale Al Beida et a déjà prévu (en votant le budget 2017) de contribuer à la préparation d'un PDU à l'échelle intercommunale. Il s'agit d'une opportunité cruciale pour mieux gérer non seulement les transports collectifs, mais la mobilité dans son ensemble, sur la base d'une vision multimodale (bus, tram, taxi, véhicule privé, deux-roues, marche, etc.). Dans la mesure où le contrat de gestion déléguée des bus avec M'dina Bus prendra fin en 2019, Al Beida a mandaté Casa Transport pour préparer le cahier des charges de l'exploitation des transports en commun pour l'après-2019, lancer l'appel d'offres et assurer le processus de désignation des adjudicataires. Casa Transport étudie actuellement les trois candidatures reçues et doit commanditer une étude d'actualisation du PDU, devant permettre à terme d'aboutir à la conception et à la mise en place d'un Observatoire de la mobilité.

Casa Transport agira donc en tant que maître d'ouvrage délégué pour le compte d'Al Beida, qui pilotera le processus et validera le cahier des charges. Casa Transport pourrait alors devenir le « bras mobilité » de l'intercommunalité, permettant de définir une stratégie de mobilité cohérente et coordonnée avec une stratégie d'urbanisme (donc en collaboration avec l'Agence urbaine de Casablanca), dans le cadre d'une vision globale de développement durable et inclusif. L'ECI Al Beida a prévu, par ailleurs, de conduire des consultations et des études en vue d'élargir son portefeuille à des compétences supplémentaires que les communs membres choisiraient de lui déléguer. L'article 2 de l'arrêté 45 du ministre de l'intérieur (novembre 2015) attribue en effet à l'ECI Al Beida la possibilité de gérer (en plus des transports publics) le traitement des déchets, l'assainissement solide et liquide et le traitement des eaux usées, ainsi que la distribution de l'eau potable, l'électricité et l'éclairage public. Si ces responsabilités figurent parmi celles qu'un certain nombre d'autorités métropolitaines exercent dans les pays de l'OCDE, elles arrivent loin derrière le peloton de tête des responsabilités, qui concernent l'aménagement du territoire, le transport et le développement économique régional (voir Graphique 2.19.). Dans tous les cas, un mandat de coordination intersectorielle à l'échelle de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca en matière de mobilité serait un premier pas encourageant vers la mise en place d'une stratégie globale permettant un meilleur ciblage de l'action publique, sur le plan aussi bien géographique que thématique. Parmi les métropoles de l'OCDE, Barcelone et Medellin offrent chacune un exemple intéressant en la matière, puisqu'elles ont engagé un processus de réalisation d'un plan métropolitain de mobilité urbaine intégré (voir Encadré 2.16.). La mise en œuvre d'un processus similaire à Casablanca pourrait s'accompagner des mesures suivantes afin d'assurer une coordination plus efficace entre mobilité, logement et aménagement du territoire :

- Prendre en compte la question de la mobilité durable dès la conception des projets urbains et des projets de grands équipements (les localiser dans une zone dense et bien desservie, limiter l'offre en stationnement, etc.).
- Rendre obligatoire la compatibilité entre le SRAT, le PDU et les PAC, notamment en :
  - Définissant dans le SRAT (à venir) les zones de développement urbain dans les territoires qui sont actuellement bien desservis par les transports collectifs ou le seraient ultérieurement;
  - Définissant dans le PDU (en cours d'actualisation), les projets de transports collectifs en prenant en compte la demande potentielle, la densité urbaine et les projets de développement urbain;
  - Favorisant dans les PA (plans d'aménagement) la densification des zones bien desservies par les transports collectifs et en adaptant les normes de stationnement (nombre de places par ménage) en fonction de la desserte en transports collectifs.

**Graphique 2.19. Activités primaires et secondaires des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE**



*Note* : Ce graphique se fonde sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

*Source* : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine (2016).

**Encadré 2.16. Deux exemples internationaux de planification intégrée de la mobilité urbaine dans des métropoles : Barcelone (Espagne) et Medellín (Colombie)**

**Barcelone (Espagne)**

L'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB) constitue l'instance administrative de la métropole de Barcelone. Parmi ses compétences se trouve l'organisation de la mobilité. Dans ce cadre, elle est chargée de réaliser un Plan Métropolitain de Mobilité Urbaine (PMMU). L'AMB a engagé la réalisation de son premier PMMU en 2014. Le diagnostic a été approuvé en 2016, tandis que la phase des scénarios est actuellement en cours de réalisation. Le PMMU porte une vision multimodale de la mobilité, intégrant l'ensemble des modes de déplacements, collectifs ou individuels : transports collectifs (métro, bus), service de taxi, réseau de voirie métropolitain, vélo, transport touristique, etc.

La première partie de ce document est le diagnostic, consistant à analyser les points forts et les principaux dysfonctionnements du système de mobilité métropolitain, par rapport à un modèle de mobilité durable. Au cours de la réalisation des scénarios, plusieurs ateliers ont été organisés, avec les habitants mais aussi avec des représentants d'autres villes européennes. La deuxième partie de la démarche est celle des scénarios et des propositions, consistant à définir un modèle de mobilité, établir plusieurs scénarios alternatifs, choisir un scénario et définir un programme d'actions, permettant de mettre en œuvre le scénario retenu.

Le PMMU définit un modèle de mobilité durable, s'appuyant sur plusieurs objectifs : réduire la pollution atmosphérique, restreindre l'usage de la voiture et promouvoir un transport collectif plus compétitif. Plusieurs principes de mobilité ont d'ores et déjà été définis : intégration avec l'urbanisme, réalisme économique, transport collectif de qualité, rationalisation de l'usage du véhicule privé, plus de place pour les cyclistes et les piétons, coordination institutionnelle, information de mobilité, conscience environnementale et sociale.

Le PMMU s'articule avec les démarches de mobilité réalisées aux autres échelles territoriales. Il prend en compte les orientations établies par le Plan Directeur de Mobilité de la région métropolitaine de Barcelone. De plus, il constitue le document de référence pour les Plans de Mobilité Urbaine des communes localisées dans la métropole (démarche obligatoire pour les communes de plus de 20 000 habitants). Les stratégies de mobilité des communes prennent donc en compte les orientations du PMMU. Par ailleurs, le PMMU s'articule avec les autres documents thématiques réalisés par l'AMB, à l'échelle métropolitaine. À titre d'exemple, il prend en compte la vision définie dans la Réflexion Stratégique Métropolitaine et les orientations du Plan de Soutenabilité Environnementale. La stratégie du PMMU est intégrée dans le Plan Directeur d'Urbanisme afin de garantir l'articulation entre l'urbanisme et la mobilité à l'échelle métropolitaine.

L'exemple de Barcelone montre qu'une stratégie de mobilité cohérente à l'échelle métropolitaine se déploie à plusieurs niveaux, allant de la région à la commune, en assurant une bonne articulation entre ces échelles. Il montre aussi que la stratégie de mobilité représente un des volets des stratégies de développement durable et d'urbanisme. Il est indispensable que les démarches de planification thématiques soient réalisées de manière coordonnée.



**Medellín (Colombie)**

L'Aire Métropolitaine de la Vallée d'Aburra (AMVA) a engagé sa première démarche de planification de la mobilité urbaine en 2005, pour une approbation en 2009. Le Plan de Mobilité définit la stratégie de mobilité métropolitaine pour une durée de 10 ans (horizon 2020). Ce document porte une vision intégrée de la mobilité, permettant de dépasser la vision sectorielle ciblée sur les différents modes de déplacements. Elle répond aux différentes problématiques d'accessibilité et de mobilité, concernant les individus et leur environnement, de manière globale. Par ailleurs, cette démarche favorise l'articulation la mobilité et l'urbanisme. La politique de mobilité consiste à offrir un système de mobilité répondant à la demande, tandis que le politique d'urbanisme consiste à localiser les activités de manière de réduire la demande en mobilité.

Dans le cadre de cette démarche, une attention particulière est portée à la mobilité des modes actifs (vélos, piétons), qui constitue une pièce fondamentale du système de mobilité, car elle garantit une accessibilité et une connexion à l'intérieur des quartiers résidentiels, à travers le système de voirie. Le plan de mobilité permet de structurer un système de mobilité à l'échelle métropolitaine, avec un accent particulier sur l'intégration modale et institutionnelle, ce qui permet de hiérarchiser les investissements de mobilité (infrastructures, espace public, équipement). De plus, cette approche intégrale assure une meilleure qualité de vie et augmente la compétitivité de cette métropole. Le Plan de Mobilité se base sur une méthode prospective, consistant à identifier les besoins de mobilité de l'aire métropolitaine à l'horizon 2020, puis à mettre en place un politique de mobilité qui réponde à cette vision. Le Plan de mobilité établit plusieurs objectifs : mettre en place un système intégré d'information de mobilité, créer un système de mobilité multimodal, définir l'articulation et l'intégration des différentes composantes du système de mobilité, établir une hiérarchie de la voirie, etc. Cette stratégie de mobilité est encadrée par la stratégie de développement durable, définie dans le Plan Intégral de Développement 2002 – 2020.

Dans le cadre de ce Plan de Mobilité, un diagnostic a d'abord été réalisé. Dans cette étape, un recueil de données a été effectué, avec notamment la réalisation d'une enquête ménages, permettant de connaître les pratiques de déplacements, et de nombreuses visites de terrain, permettant de connaître les systèmes de mobilité et l'état de la voirie. Par la suite, des scénarios de développement urbain et des scénarios de mobilité ont été construits puis croisés entre eux, afin de trouver le meilleur scénario pour la métropole. Par la suite, ce scénario global a été approfondi et a été décliné en un programme d'actions (modernisation du transport collectif, amélioration de la voirie, amélioration de la gestion du trafic, renforcement de la sécurité routière, mobilité des modes actifs).

Cet exemple démontre l'importance de mener une approche intégrée de la mobilité urbaine. Il s'agit d'abord de prendre en compte le développement de la mobilité et le développement urbain de manière conjointe, dans le cadre d'une même stratégie globale. Par ailleurs, il est également important de prendre en compte tous les modes de déplacements et de définir l'articulation entre ces modes, afin de garantir un système global optimal pour la collectivité et de qualitatif pour l'usager.

*Source:* Élaboration OCDE.

**Tableau 2.4. Panorama de quelques modèles de gouvernance métropolitaine dans les pays de l'OCDE**

Exemples	Structure de gouvernance métropolitaine	Population desservie par la structure métropolitaine	Compétences
<b>Structures non-élues</b>			
<b>Région métropolitaine de Rotterdam-La Haye (MRDH)</b>	- Direction générale de 27 membres - Conseil exécutif de 5 membres	2,2 millions, répartis dans 23 municipalités	- Transport - Développement économique
<b>Barcelone</b> (Àrea Metropolitana de Barcelona, AMB)	-- Conseil Métropolitain composé de 90 membres (maires des 36 municipalités et conseillers municipaux nommés par leurs municipalités) -- Président de l'AMB (maire de Barcelone) -- 485 employés (chiffre de 2014)	3,2 millions, répartis dans 36 municipalités	-- Planification stratégique -- Aménagement du territoire -- Transport et mobilité -- Eau -- Traitement des déchets -- Cohésion sociale -- Développement économique
<b>Montréal</b> (Communauté métropolitaine de Montréal, CMM)	-- Conseil de communauté composé de 28 membres (maires et conseillers municipaux) -- Président (maire de Montréal)	4 millions, répartis dans 82 municipalités	-- Aménagement du territoire -- Transport -- Développement économique -- Logement social -- Infrastructures et services métropolitains -- Planification du traitement des déchets -- Assainissement des eaux usées
<b>Vancouver</b> (Metro Vancouver)	-- Conseil composé de 38 membres représentant les 23 collectivités locales -- 1 500 employés	2,5 millions, répartis dans 23 collectivités locales (21 municipalités, une circonscription électorale, une première nation)	-- Services régionaux, tels que l'eau, les déchets liquides et solides -- Planification régionale (Stratégie de Croissance Régionale – <i>Regional Growth Strategy</i> , RGS)
<b>Structures élues</b>			
<b>Portland</b> (Portland Metro)	- Conseil Métropolitain composé de six membres (un dans chaque district), directement élus tous les 4 ans - Président du Conseil, directement élu tous les 4 ans	1,5 millions, répartis dans 25 municipalités	- Planification de l'utilisation des sols (e.g. limites de croissance urbaine) - Planification des transports (en tant qu'Organisation de planification métropolitaine – <i>Metropolitan Planning Organization</i> , MPO) - Gestion de plusieurs équipements de parcs - Traitement des déchets - Maintenance des décharges et des stations de recyclage - Propriétaire et opérateur de quelques équipements majeurs (ex. zoo, centre de congrès, centre d'expositions)
<b>Stuttgart</b> (Verband Region Stuttgart, VRS)	- Assemblée régionale de 93 membres directement élue tous les 5 ans au suffrage proportionnel - Président de l'assemblée régionale et directeur régional, tous les deux élus par les membres de l'assemblée régionale	1,96 millions, répartis dans la ville de Stuttgart et 5 districts environnants (total de 179 villes et municipalités)	- Aménagement du territoire - Infrastructures et opérations de transport (y compris le train de banlieue S-Bahn) - Développement économique et touristique régional
<b>Londres</b> (Greater London Authority, GLA)	- Assemblée de Londres de 25 membres directement élue au suffrage proportionnel - Maire de Londres directement élu tous les 4 ans	8,2 millions, répartis dans la ville de Londres et 32 arrondissements ( <i>boroughs</i> )	- Utilisation des sols ( <i>London Plan</i> ) - Transport (Transport for London) - Police (Office du Maire pour la Police et le Crime) - Incendies et secours (London Fire and Emergency Planning Authority) - Développement (GLA Land and Property)

Source: Adapté de l'OCDE (2015), *Governing the City*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>

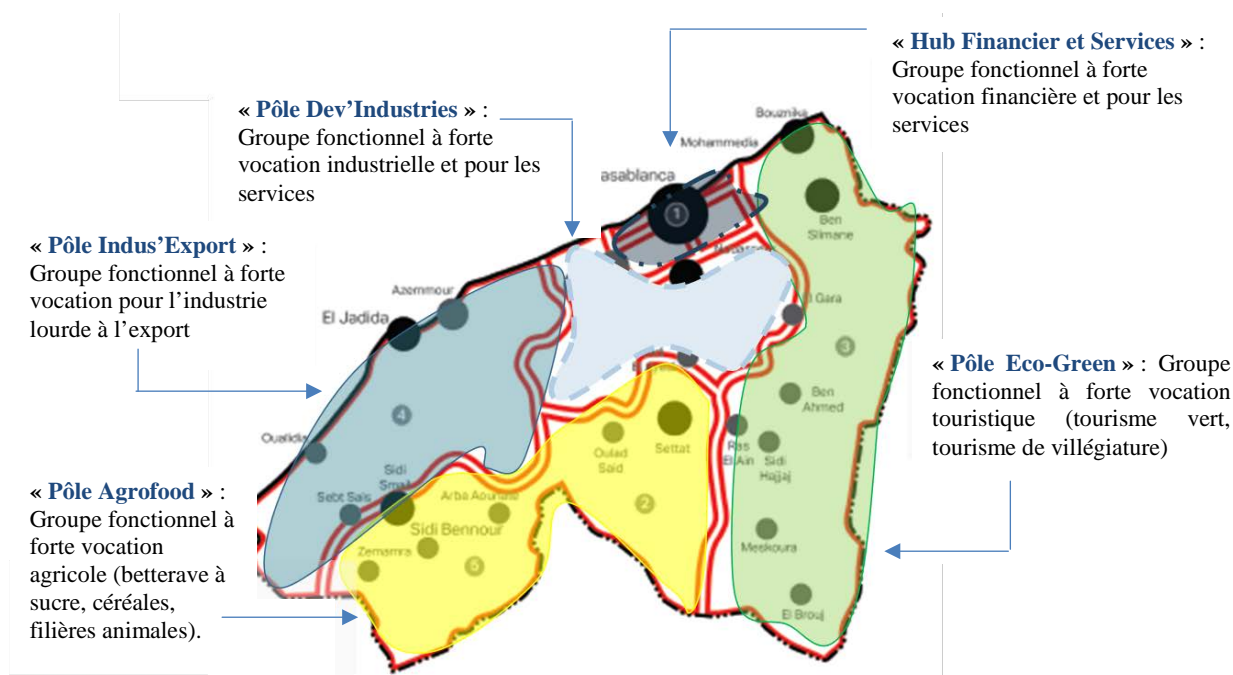
### *2.6.3. Exploiter les liens fonctionnels et les complémentarités entre les territoires urbains et ruraux*

Avec le découpage élargi de la région Casablanca-Settat, certains territoires plus ruraux (bien qu'initialement non inclus dans l'ancienne région Grand Casablanca) font désormais l'objet d'une planification commune avec l'agglomération urbaine de Casablanca à l'échelle régionale. C'est notamment le cas de la province rurale de Berrechid (un peu moins de 500 000 habitants en 2014), vivier agricole et industriel important et bénéficiant d'une proximité géographique lui permettant de jouir des infrastructures de Casablanca. Pour autant, Berrechid ne tire pas encore pleinement parti de cette localisation stratégique. Ne serait-ce qu'en matière de services publics de base, la couverture des ménages reste encore inégale, notamment dans les secteurs de l'accès à l'eau potable, l'assainissement, l'éducation et la santé. Berrechid dispose pourtant d'atouts prometteurs et complémentaires pour la croissance de Casablanca, par exemple à travers son éco-parc (premier parc industriel au Maroc qui soit dédié aux industries propres et au green business), un projet initié par la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc (CFCIM) et développé en partenariat avec l'État marocain dans le cadre du Plan d'Accélération Industrielle.

Il est donc essentiel de mettre en place des mécanismes de coopération efficaces pour maximiser les synergies urbain/rural autour de Casablanca. La région se propose de construire cinq « pôles fonctionnels à vocation non exclusive », c'est-à-dire des territoires cohérents en terme de vocation et de vision économique, qui permettent l'implantation de projets à plus fort impact (voir Graphique 2.20.). Le PDR que la région Casablanca-Settat vient d'adopter prévoit précisément un axe stratégique sur le « milieu rural intégré ». Le renforcement des liens entre les zones urbaines et rurales peut en effet permettre à ces deux dernières de bénéficier du potentiel complémentaire de leur dotation en ressources (matérielles et immatérielles) pour le développement, facilitant de la sorte un meilleur accès aux emplois, aux équipements et aux différents types de services. Pour autant, les interactions entre les campagnes et les villes sont complexes. D'après les travaux de l'OCDE, le partenariat rural-urbain est un outil flexible de gestion pour favoriser ces interactions complexes souvent occultées par le découpage administratif, en offrant une alternative aux réformes administratives lourdes et en s'adaptant aux besoins spécifiques d'un territoire donné (OCDE, 2013). Il s'agit ainsi de faciliter la production de biens publics qui sont utiles au développement économique et de réaliser des économies d'échelle dans la fourniture de services publics. Par exemple, en Finlande, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication a permis de fournir des services publics dans les zones les plus reculées, en évitant le dépeuplement et en améliorant le bien-être.

À Rennes en France, des partenariats ont permis de mieux coordonner l'aménagement du foncier dans les régions fonctionnelles et de préserver le paysage. La question des orientations et instruments possibles pour renforcer les liens rural-urbain dans la région de Casablanca-Settat est abordée en détail dans l'étude OCDE des liens rural-urbain.

Graphique 2.20. Vision de la région Casablanca-Settat pour établir des pôles fonctionnels



Source : Présentation du Président de la région Casablanca-Settat à l'atelier OCDE-Maroc, 31 janvier 2017, Casablanca.

#### 2.6.4. Renforcer la collaboration verticale institutionnelle et financière à travers la création d'un groupement de collectivités territoriales

Une instance intercommunale autour de Casablanca, même avec des prérogatives renforcées, ne saurait se substituer à la région ou à la wilaya. Afin d'assurer une clarification des compétences et un travail optimal des acteurs dans le respect des attributions de chacun, il pourrait être envisagé de former un groupement de collectivités territoriales (GCT), qui inclurait non seulement les communes mais aussi les préfectures et la région, et dont le nom (à définir) pourrait traduire l'idée d'une métropole de Casablanca attractive, durable et inclusive. Cet instrument de coopération verticale, dont la possibilité est pourtant incluse dans la réglementation, n'a encore jamais été utilisé au Maroc à ce jour et pourrait faire l'objet d'une première expérimentation à Casablanca. Ceci permettrait d'accroître la lisibilité, la cohérence et l'efficacité de l'action publique, aussi bien sur un plan institutionnel (recherche de synergies dans la mise en œuvre des compétences de chaque échelon) que financier (mise en commun d'une partie des ressources propres à chaque échelon pour un objectif partagé et défini collectivement).

Dans une perspective internationale, la question de promouvoir une coopération plus étroite entre les diverses collectivités territoriales élues et l'État (à travers ses structures nationales ou déconcentrées dans les territoires) ne se pose pas seulement à Casablanca, mais dans nombre d'autres métropoles dans les pays de l'OCDE. En témoigne l'expérience de métropoles telles que Rotterdam-La Haye précédemment citée, Stockholm, Santiago, Poznan, ainsi que des métropoles dotées de structures élues au suffrage universel (comme Aix-Marseille-Provence et Stuttgart) (voir Tableau 2.5.). Dans tous ces cas de figure, le représentant de l'État (au titre de wali, préfet, gouverneur ou intendant selon les cas) a généralement pour mission de coordonner les politiques

publiques nationales à l'échelle territoriale (intermédiaire ou régionale), tandis que les instances élues sont responsables du développement territorial<sup>15</sup>. La distinction entre ces compétences étant souvent ténue, voire ambiguë ou quasi inexistante, les instruments de structuration de l'action publique à plusieurs échelons, autour d'objectifs communs et de moyens clairement définis, peuvent apporter une réelle valeur ajoutée.

À cet égard, la Charte de la déconcentration administrative, dont la réflexion avait été lancée en 2014 et dont l'adoption est attendue, devrait faciliter l'identification d'un interlocuteur représentant l'État dans les territoires et permettre ainsi à l'État de mieux accompagner les collectivités territoriales permettant ainsi une efficacité accrue de l'action publique.

**Tableau 2.5. Structures déconcentrées et décentralisées à Casablanca et dans une sélection de métropoles de l'OCDE**

	Intercommunalité	Échelon intermédiaire		Région	
		Déconcentré (nommé)	Décentralisé (élu)	Déconcentrée (nommée)	Décentralisée (élu)
Casablanca (Maroc)	Établissement de coopération intercommunal Al Beida (18 communes, soit 4,3 millions d'habitants): transport urbain (bus et tramway), possibilité d'acquérir des compétences supplémentaires	Gouverneur de préfecture Services extérieurs provinciaux	Président du conseil communal	Wali et wilaya Services extérieurs régionaux	Président de conseil régional et conseil régional : développement régional
Rotterdam-La Haye (Pays-Bas)	<i>Metropoolregio Rotterdam Den Haag</i> (MRDH – 23 municipalités, soit 2,3 millions d'habitants): transport et développement économique	n.a.	n.a.	Commissaire du roi : émet une recommandation pour la nomination du maire	Conseil provincial : aménagement du territoire, environnement, transports collectifs régionaux, infrastructures culturelles
Stockholm (Suède)	Conseil de Stockholm Mälars ( <i>Mälardalsrådet</i> ) : 57 municipalités et 5 comtés, soit 3,8 millions d'habitants	n.a.	n.a.	Conseil administratif de comté ( <i>Länsstyrelse</i> ) : développement régional	Conseil de comté : transports collectifs et service public de santé
Santiago (Chili)	« Grand Santiago » comprend 35 municipalités, actuellement dépourvues de structure de gouvernance métropolitaine	Province de Santiago dirigée par le gouverneur provincial, qui est nommé par le Président (remplacé par un délégué du Président au niveau provincial suite à la loi de janvier 2017) : rôle limité de soutien au représentant de l'État dans la région	n.a.	Intendant (autrefois nommé par le Président), remplacé par un délégué du Président au niveau régional suite à la loi de janvier 2017 : fonctions de coordination, à fixer par loi organique constitutionnelle	Région métropolitaine de Santiago (52 municipalités, plus de 7 millions d'habitants)  Conseil régional (CORE) et gouverneur régional (qui sera prochainement élu suite à la loi de janvier 2017)
Poznan (Pologne)	Association Poznań Metropolis (21 municipalités et 1 comté, soit 1 million d'habitants)	n.a.	Ville-comté de Poznan ( <i>powiat</i> , distinct du Comté de Poznan) + Comté de Poznan ( <i>powiat</i> ) : ex. éducation secondaire, santé (hôpitaux généralistes), protection sociale, activité économique et emploi	Gouverneur régional ( <i>voivode</i> , nommé par le Premier ministre)	Région de Grande Pologne ( <i>voivodeship</i> ) : maréchal, élu par l'assemblée régionale. Développement économique régional, routes régionales et transports collectifs (y compris ferroviaires depuis 2009), éducation supérieure, santé (hôpitaux régionaux), protection sociale, marché du travail, protection de l'environnement (depuis 2009)

	Métropole élue	Échelon intermédiaire		Région	
		Déconcentré (nommé)	Décentralisé (élu)	Déconcentrée (nommée)	Décentralisée (élue)
Aix-Marseille (France)	Métropole Aix-Marseille-Provence (fusion de 6 intercommunalités : 92 communes, 1,8 million d'habitants) : compétences transférées par les communes, par le département, par la région et par l'État en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, et de gestion de certains services publics	Préfet de département	Département des Bouches du Rhône	Préfet de région	Région Provence Alpes Côte d'Azur : conseil régional et président de région
Stuttgart (Allemagne)	Verband Region Stuttgart (VRS) : 179 municipalités, 1,96 million d'habitants	n.a.	Ville-arrondissement (Stadtkreis) de Stuttgart	Préfet (Regierungspräsident) du district de Stuttgart (Regierungsbezirk), l'un des quatre districts composant le Land de Baden-Württemberg – le préfet est nommé par le Land	Land de Baden-Württemberg

Source: Adapté de OCDE (2015), *Governing the City*, Publications OCDE, Paris.

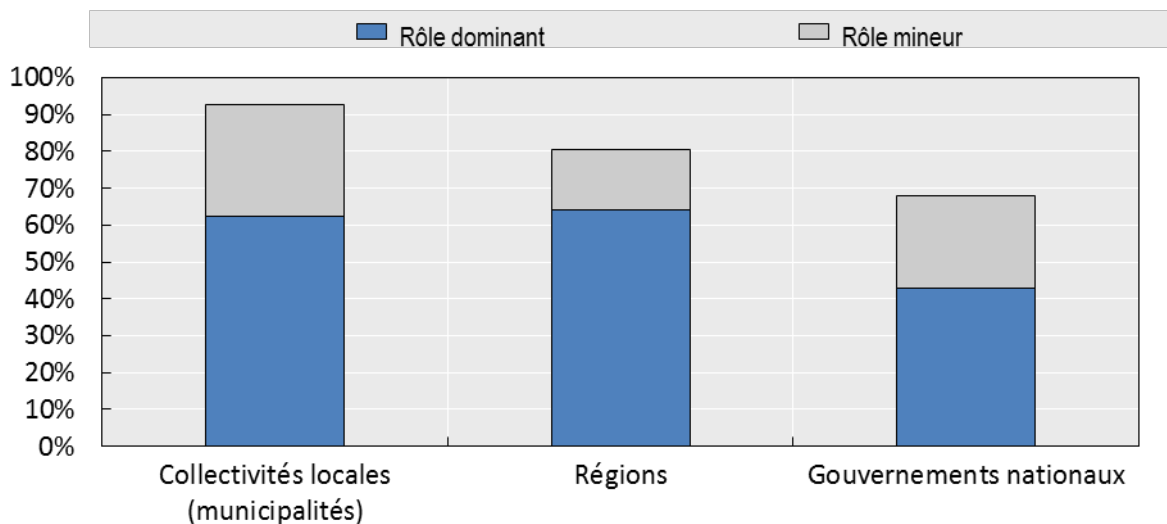
Il sera donc particulièrement important à Casablanca de mettre en place une sorte de contrat-programme entre la métropole, la wilaya, la région et l'État, notamment en ce qui concerne les compétences qui reviennent à ces trois derniers acteurs et exercent un impact prépondérant sur le développement de l'ensemble du territoire métropolitain. Les contrats représentent l'un des instruments de coordination verticale les plus utilisés à l'OCDE (utilisés par 23 pays parmi 30 pays membres qui ont répondu à l'enquête pour les Perspectives régionales de l'OCDE 2015). Une étude plus poussée de l'OCDE sur le sujet (Charbit et Romano, 2017) a mis en lumière trois catégories principales de contrats, qui répondent à des objectifs différents : (i) la responsabilisation (*empowerment*), pour aider les collectivités territoriales à développer leurs capacités, notamment dans les premières phases de la décentralisation ; (ii) la délégation de services publics, pour améliorer l'efficacité de gestion ; et (iii) le partage des politiques publiques, afin de disséminer l'information, réduire les coûts de transaction et favoriser l'apprentissage collectif, notamment dans des domaines d'action publique relativement nouveaux (tels que certains aspects innovants de l'action environnementale).

À cet égard, parmi les expériences internationales susceptibles d'étayer la réflexion marocaine sur ce type d'initiative, un instrument bien connu est le pacte État-métropoles en France, signé en juillet 2016 entre le Premier ministre et les présidents des 15 métropoles (à l'époque), avec le but ultime de conclure, dans chacune de ces dernières, un pacte métropolitain d'innovation. Par exemple, le pacte métropolitain d'innovation d'Aix-Marseille-Provence a été signé en janvier 2017 entre le président de la métropole, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur et le ministre de l'Aménagement du territoire. Il vise à développer un système de mobilité innovante et durable dans la

métropole (à travers des mesures comme le réseau de MétroExpress, un abonnement unique dématérialisé, etc.). Bien que la région (élue) ne soit pas signataire, l'un des objectifs affichés du pacte État-métropoles reste néanmoins de soutenir le rôle de la métropole en tant que catalyseur du développement régional et national, notamment en soutenant la croissance des territoires périurbains et ruraux.

Il est également à noter que dans les pays de l'OCDE, si la création de structures de gouvernance métropolitaine découle principalement d'une initiative « par le bas » émanant des collectivités locales, les échelons supérieurs (régional et national) jouent également un rôle important dans la mise en place de cette gouvernance métropolitaine (voir Graphique 2.21.). La tendance dans les pays de l'OCDE est d'attribuer aux structures de gouvernance métropolitaine un rôle de soutien à la décision publique, d'évaluation et de collecte de données, et d'expertise technique (voir Graphique 2.22.). En matière de moyens, les structures métropolitaines sont financées majoritairement par les échelons supérieurs (régional et national), et dans une moindre mesure par des cotisations des collectivités locales membres ou d'autres sources de financement (voir Graphique 2.23.).

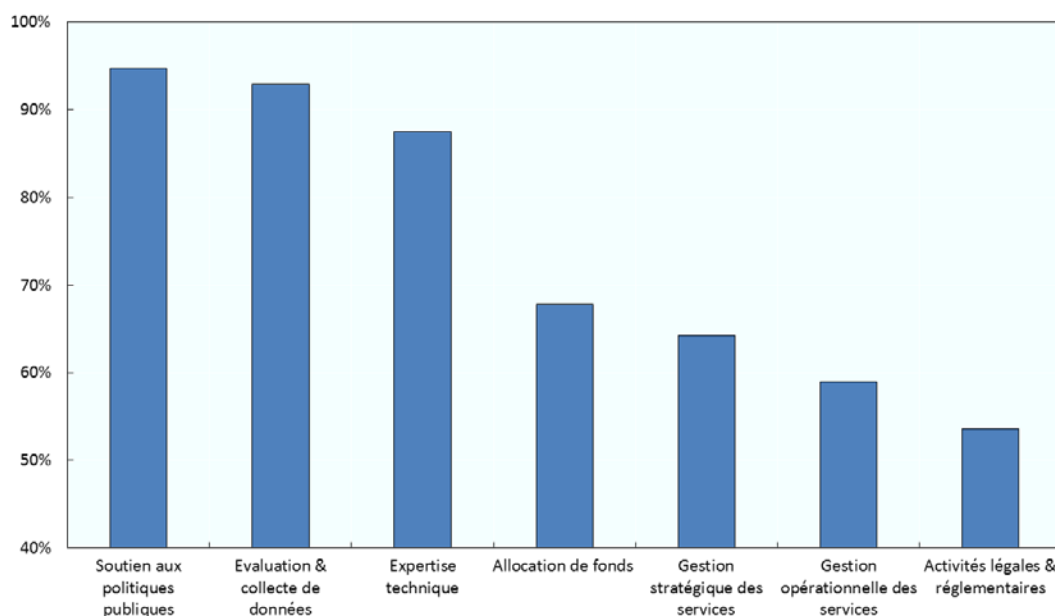
**Graphique 2.21. Rôle des différents niveaux de gouvernement dans la création de structures de gouvernance métropolitaine**



*Note* : Ce graphique se fonde sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

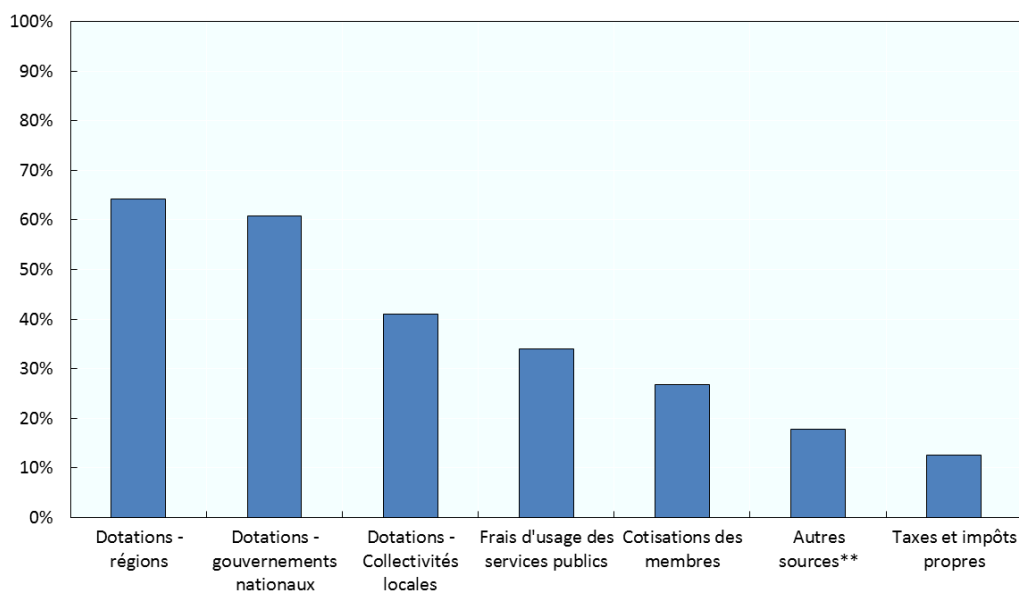
*Source* : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine.



**Graphique 2.22. Fonctions des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE**

*Note* : Ce graphique se fonde sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

*Source* : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine.

**Graphique 2.23. Sources de financement des structures de gouvernance métropolitaine dans la zone OCDE**

*Note* : Ce graphique se base sur les résultats de la Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine, qui porte sur 56 structures de gouvernance métropolitaine recensées dans 11 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, France, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Royaume-Uni).

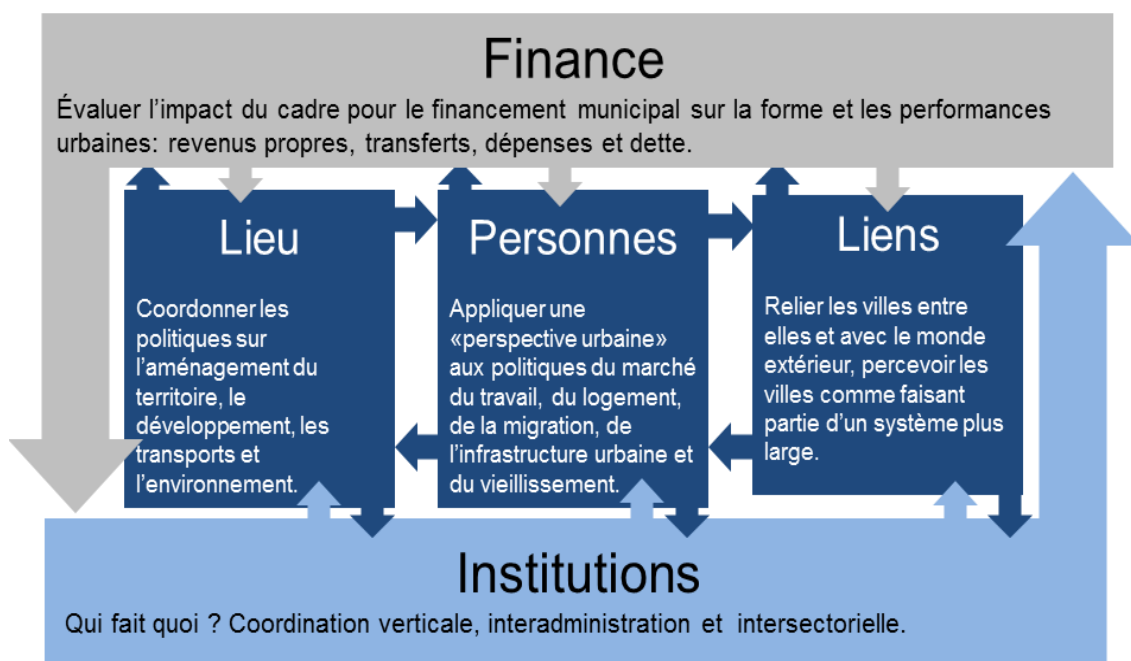
*Source* : Deuxième enquête OCDE sur la gouvernance métropolitaine.

### ***2.6.5. Anticiper les mutations qu'imposent l'urbanisation et la métropolisation du Maroc à travers une politique urbaine nationale renouvelée qui intègre les questions de durabilité, d'inclusion économique et sociale et de financement***

Compte tenu du poids majeur de Casablanca dans l'économie du Maroc, les politiques nationales exercent de facto un impact prépondérant sur Casablanca, et vice versa. Toutefois, au Maroc comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les politiques nationales ne font pas forcément l'objet d'une approche coordonnée en amont qui permettrait de renforcer un développement urbain plus productif, inclusif et durable. Les politiques nationales urbaines constituent cependant une dimension majeure du nouvel agenda urbain agréé au niveau mondial lors de la conférence Habitat III en 2016. À titre d'illustration, seulement 15 pays parmi les 35 pays membres de l'OCDE disposent d'une politique urbaine nationale explicite (OCDE, 2017b). Parmi ces 15 pays, environ un tiers sont à peine dans la phase de formulation de leur politique urbaine nationale, un autre tiers dans la phase de mise en œuvre, et seulement 4 pays dans la phase de suivi et d'évaluation. Quinze autres pays disposent d'éléments de politique urbaine nationale, tandis que cinq pays ne montrent aucun signe de politique urbaine nationale. Les politiques urbaines nationales tendent à s'articuler surtout autour du thème du développement économique, qui arrive en tête devant les questions de structures spatiales, de développement durable, de développement humain et de résilience climatique. Dans la plupart des pays, la politique urbaine nationale ne relève pas d'une instance spécialisée, mais fait plutôt l'objet d'une coordination interministérielle, sur la base d'une démarche participative qui associe le secteur économique et la société civile. Dans le cas du Maroc comme dans les autres pays de l'OCDE, une politique urbaine nationale n'aurait donc pas pour mandat de se substituer aux démarches locales ou régionales pour le développement urbain, mais de les structurer et de les compléter dans un cadre national de référence cohérent afin de créer les conditions nécessaires à un développement urbain plus inclusif et durable du pays. Il convient de rappeler encore une fois que la question de la gouvernance à la bonne échelle est centrale, car elle est garante de l'efficacité et de la rationalisation de l'investissement public. Une politique nationale urbaine renouvelée devrait permettre davantage de complémentarités entre les différentes parties prenantes (notamment État-région-métropole). La présente étude de cas de Casablanca-Settat, à travers ses recommandations, offre une opportunité pour le Maroc d'enclencher une réflexion métropolitaine approfondie dans le cadre d'une politique nationale urbaine renouvelée. Deux aspects prioritaires devraient être traités dans ce cadre : la métropolisation, plus particulièrement la gouvernance des métropoles, et le financement de l'urbanisation.

L'OCDE a élaboré un cadre de référence autour de cinq piliers principaux, qui étayent les travaux du programme de l'OCDE sur les politiques urbaines nationales<sup>16</sup> et pourront soutenir et accompagner la réflexion des autorités marocaines (voir Graphique 2.24).

Graphique 2.24. Piliers principaux d'un cadre de politique urbaine nationale



Source: OCDE (2016), Building Successful Cities: A National Urban Policy Framework, disponible sur <http://www.oecd.org/gov/national-urban-policies.htm>.

## Notes

<sup>1</sup>L'OCDE souhaite remercier les représentants des institutions et autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les représentants de la société civile et du secteur privé pour leur implication et participation aux ateliers « Renforcement des capacités en matière d'indicateurs métropolitains appliqués à la zone métropolitaine de Casablanca » et « Quelle gouvernance inclusive et durable pour l'aire métropolitaine de Casablanca ? » organisés respectivement les 30 et 31 janvier 2017 à la Wilaya de la Région de Casablanca-Settat, plus particulièrement Khalid Safir, Wali Directeur Général des Collectivités locales et ancien Wali de la Région de Casablanca-Settat, Mustapha Bakkoury, Président de la Région Casablanca-Settat et Président du Directoire de MASEN, Abdelaziz El Omari, Président du Conseil de la commune urbaine de Casablanca et Najib Ammor, Président du Conseil Préfectoral. L'OCDE souhaite également remercier les pairs pour leur partage d'expérience et leur participation active aux ateliers: Claudia Serrano, Ambassadrice du Chili auprès de l'OCDE, Vincent Fouchier, Président du groupe de travail sur les politiques urbaines à l'OCDE et Directeur à la métropole d'Aix Marseille (France), Andrés Ortiz Gómez, Secrétaire de la Planification (Colombie), Lewis Dijkstra (Union Européenne) et Vicente Royuela (Espagne).

<sup>2</sup>Classification selon le dernier recensement disponible (Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014).

<sup>3</sup>La Commission consultative de la régionalisation (CCR) a été instituée par SM le Roi Mohammed VI le 3 janvier 2010 afin de promouvoir le développement économique, social et culturel à travers la participation citoyenne, la modernisation des structures de l'État et l'amélioration de la gouvernance territoriale.

<sup>4</sup>L'ancienne région dite du « Grand Casablanca » comprenait les préfectures de Casablanca et Mohammédia ainsi que les provinces de Nouaceur et Mediouna.

<sup>5</sup>Pour une explication plus détaillée de la méthodologie appliquée, voir Annexe 1.

<sup>6</sup>Pour faciliter les comparaisons internationales, ce chapitre comparera parfois Casablanca avec une sélection de 60 régions (TL2) ou 60 aires urbaines fonctionnelles qui ont été choisies selon les critères suivants : taille de population (entre 1.5 et 8 millions d'habitants), un nombre de régions ou d'aires urbaines fonctionnelles proportionnel à la taille de la population du pays (par exemple, six aires urbaines fonctionnelles dans le cas des États-Unis) et au moins une région ou aire urbaine fonctionnelle par pays.

<sup>7</sup> La part de la métropole de Casablanca dans le PIB national a été calculée selon la méthodologie d'ajustement du PIB métropolitain décrite dans le rapport OCDE (2012), *Redefining Urban: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

<sup>8</sup> Voir classement détaillé dans le *Global Destination Cities Index 2016* de MasterCard : <https://newsroom.mastercard.com/wp-content/uploads/2016/09/FINAL-Global-Destination-Cities-Index-Report.pdf>.

<sup>9</sup> Selon l'étude relative à l'enquête nationale sur la demande en habitat, réalisée par le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville en partenariat avec le Holding Al Omrane et la Compagnie Générale Immobilière, présentée en mars 2016, la demande globale en logement est de l'ordre de 1 572 893 unités d'habitations au niveau national. La région Casablanca-Settat concentre 30.4% de cette demande, soit 478 300 demandes de logement.

<sup>10</sup> Le terme de transports collectifs en site propre (TCSP) désigne des transports en commun qui empruntent une voie ou un espace qui leur est réservé (exclusive lane).

<sup>11</sup> Les plans d'aménagement des communes correspondent aux plans locaux d'urbanisme. Il s'agit des documents réglementaires d'urbanisme, qui définissent les règles d'occupation du sol et de construction de bâtiments au niveau communal. « Les plans de zonage, les plans d'aménagement et les plans de développement prévus par le dahir n° 1-60-063 du 30 hijra 1379 (25 juin 1960) relatif au développement des agglomérations rurales, doivent respecter les dispositions des schémas directeurs d'aménagement urbain, prévues en application des alinéa 1°, 2°, 3° et 4° de l'article 4 ci-dessus » (Loi n° 12-90 relative à l'urbanisme promulguée par le dahir n° 1-92-31 du 15 hijra 1412 du 17 Juin 1992).

<sup>12</sup> L'article 189 de la loi organique prévoit les ressources suivantes pour les régions : parts d'impôts de l'État, affectés à la région, comme l'IS, l'IR, la taxe sur les contrats d'assurance ; dotations prévues dans le budget général de l'État ; produit des impôts et taxes que la région est autorisée à percevoir ; redevances, rémunérations pour services rendus, amendes ; produit des exploitations, redevances et parts de bénéficiaires, ainsi que celui des ressources et participations financières des établissements et entreprises dans lesquels la région est actionnaire ; subventions de l'État ou de personnes morales de droit public ; emprunts ; recettes des ventes des biens meubles et immeubles ; fonds de concours, dons et legs.

<sup>13</sup> Les fonds disponibles fin 2016 s'élèvent à 33 milliards MAD, dont 25.5 milliards d'excédents des exercices antérieurs et près de 7 milliards MAD de fonds non consommés.

<sup>14</sup> Voir résultats de la Deuxième enquête de l'OCDE sur la gouvernance métropolitaine (Ahrend, Comps et Schumann, à paraître).

<sup>15</sup> Une exception notable à cette configuration est le cas de Stockholm, où la compétence en matière de développement régional incombe à l'instance déconcentrée de l'État (Länsstyrelse), plutôt qu'au conseil de comté élu (Landsting), qui gère uniquement les transports collectifs et la santé.

<sup>16</sup> Pour plus d'informations sur le Programme de l'OCDE sur les politiques urbaines nationales, consulter <http://www.oecd.org/fr/gov/national-urban-policies.htm>.

## Références

- Ahrend, R., A. Comps, et A. Schumann (à paraître), “Characteristics and functions of metropolitan governance bodies: A follow-up to the OECD Metropolitan Governance Survey”, OECD Regional Development Policy Working Papers (uniquement disponible en anglais).
- Ahrend, R. et al. (2014), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, OECD Regional Development Policy Working Papers, 2014/05, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en> (uniquement disponible en anglais).
- Charbit, C. et O. Romano (2017), “Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development”, OECD Regional Development Policy Working Papers (2017/ 04) <http://dx.doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en> (uniquement disponible en anglais).
- Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, Direction de la Promotion Immobilière (2016), Étude relative à l'enquête nationale sur la demande en habitat. Phase 3, exploitation et analyse des résultats de l'enquête sur la demande en habitat : rapport de synthèse, Maroc, disponible sur <http://www.mhvp.gov.ma/wp-content/uploads/2016/07/ENDH-Synthese.pdf> (consulté le 5 juin 2017)
- OCDE (2017a), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- OCDE (2017b), *National Urban Policy in OECD Countries*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271906-en>.
- OCDE (2015a), *Governing the City*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.
- OCDE (2015b), *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249387-en>.
- OCDE (2014), *The Competitiveness of Global Port Cities*, Publications OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205277-en>.
- OCDE (2013a), *Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille: Une perspective internationale*, rapport réalisé dans le cadre de la Réunion ministérielle du Comité des politiques de développement régional de l'OCDE, Marseille, France, 5-6 décembre 2013.
- OCDE (2013b), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Publications OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.



## Annex 2.A. Note méthodologique sur la délimitation de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca

Cette annexe reprend les principaux éléments de la note élaborée par l'Unité des statistiques régionales de l'OCDE à l'issue de l'atelier OCDE-Maroc du 30 janvier 2017.

### Objectif : mieux mesurer et comparer les villes pour soutenir la décision publique

Les frontières municipales – et en général la structure administrative d'un pays – peuvent rester inchangées pendant des décennies, sans tenir compte de l'évolution de l'économie et des mouvements. Peuvent ainsi apparaître des écarts importants entre les structures administratives et le contour « fonctionnel » des processus économiques des villes contemporaines tels que les marchés du travail, les modes de consommation ou de loisirs. Dans la mesure où les statistiques locales sont souvent produites au niveau administratif, de tels écarts peuvent poser problème quand il s'agit de mesurer les conditions de vie et les conditions économiques à l'échelle pertinente. La géographie « fonctionnelle » (plutôt que simplement administrative) peut fournir aux gouvernements nationaux et infranationaux des indications plus pertinentes pour ajuster leur stratégie de planification aux besoins locaux en matière d'infrastructures, de transports, de logements, d'établissements scolaires ou encore d'espaces consacrés à la culture et aux loisirs. Il est donc crucial de disposer d'un outil statistique permettant de dresser un portrait des villes dans toute leur fonctionnalité, de mesurer leur contribution à la prospérité nationale et de comparer leur performance.

### La méthode OCDE-CE

En collaboration avec la Commission européenne (CE) et Eurostat, l'OCDE a mis au point une méthode permettant de définir les aires urbaines fonctionnelles (*Functional Urban Areas* – FUA) et de façon uniforme d'un pays à l'autre et de les comparer ainsi entre elles<sup>1</sup>. Les aires urbaines fonctionnelles se composent de deux parties : un centre urbain (une ou plusieurs municipalités densément peuplées) et une zone de navettage (les municipalités adjacentes dont le marché du travail est fortement intégré avec le centre urbain, c'est-à-dire avec un volume élevé de déplacements domicile-travail en direction de celui-ci). Les aires urbaines fonctionnelles peuvent s'étendre au-delà des frontières administratives, traduisant la géographie économique des lieux où résident et travaillent effectivement les individus.

Le seuil de population minimum pour les aires urbaines fonctionnelles est fixé à 50 000 habitants. L'application de cette méthode a abouti au recensement de 1 197 aires urbaines fonctionnelles à 30 pays membres de l'OCDE, et de 54 aires urbaines fonctionnelles en Colombie (pays en voie d'accession à l'OCDE). Parmi elles, 281 sont considérées comme des « aires métropolitaines ». La méthode employée se décompose en trois grandes étapes (représentée visuellement dans le graphique 1):

*Délimitation des centres urbains contigus densément peuplés.* Cette première étape consiste à utiliser les données carroyées de la population à 1 kilomètre pour définir les centres urbains, en ne tenant pas compte des frontières administratives. Un centre urbain est formé de municipalités contiguës dont plus de 50 % de la population vit dans des carreaux « à forte densité ». Cette utilisation de données carroyées de population pour la délimitation des centres urbains compense le fait que les unités administratives traditionnelles sont de taille inégale et parfois très variable au sein d'un même pays mais aussi d'un pays à l'autre.

*Détermination des centres urbains interdépendants faisant partie de la même aire fonctionnelle.* La deuxième étape de la procédure permet de mettre en évidence les centres urbains qui ne sont pas contigus mais qui appartiennent à la même aire urbaine fonctionnelle. On considère que deux centres font partie de la même aire urbaine fonctionnelle polycentrique lorsque plus de 15 % des habitants de l'un d'entre eux se rendent dans l'autre pour y travailler. Dans les pays où les distances domicile-travail s'allongent régulièrement, de grandes villes métropolitaines se développent de façon polycentrique, englobant des centres très densément peuplés qui sont physiquement distincts mais intégrés sur le plan économique.

*Définition de la périphérie ou zone de navettage de l'aire urbaine fonctionnelle,* rattachée aux centres urbains par des déplacements domicile-travail. La dernière étape de la méthode consiste à définir la zone de navettage, qui regroupe les municipalités environnantes liées aux centres urbains par les déplacements domicile-travail de leurs actifs occupés. On considère que toutes les municipalités dont au moins 15 % des habitants ayant un emploi vont travailler dans un centre urbain font partie de la même aire urbaine fonctionnelle que celui-ci.

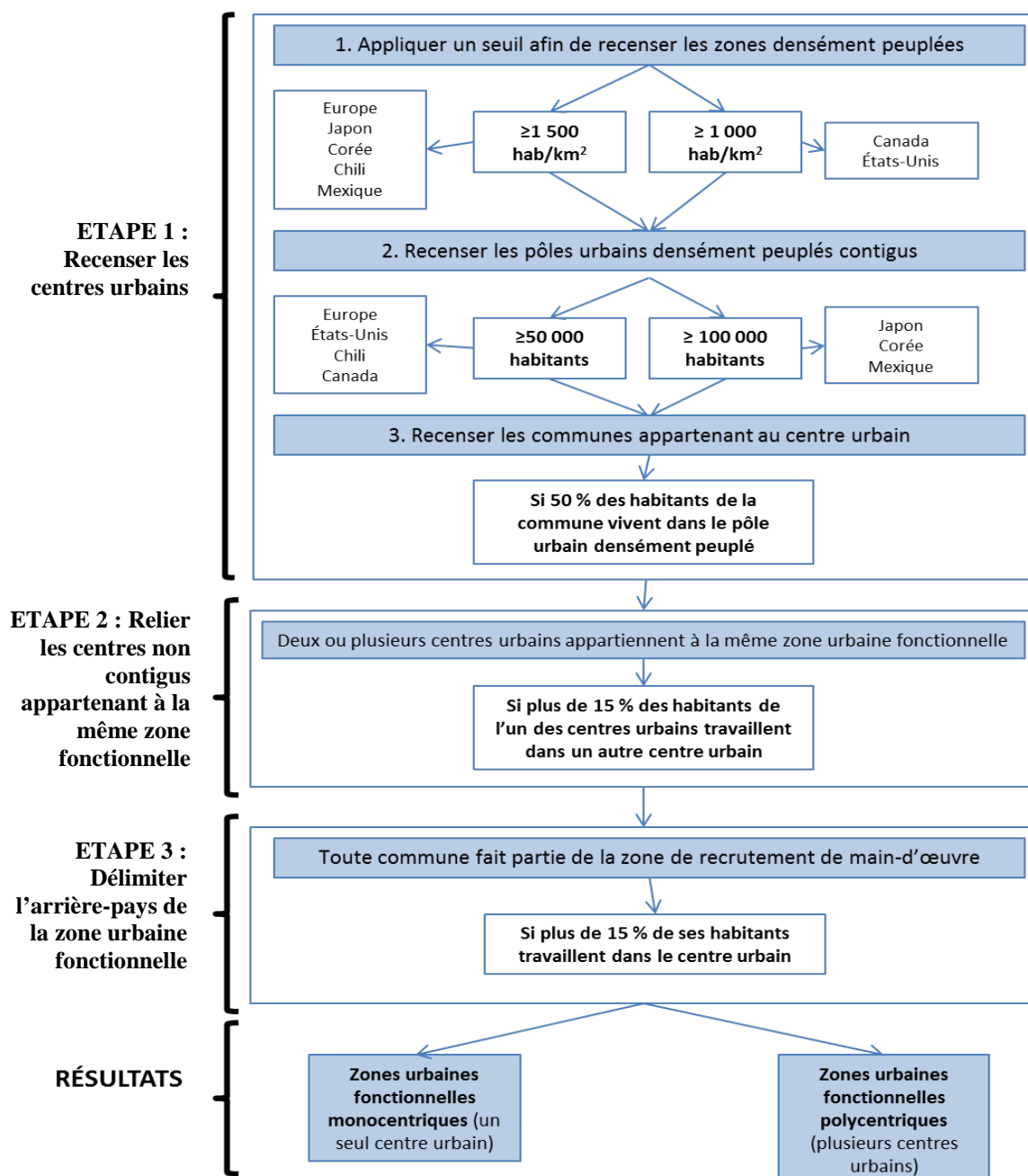
L'originalité de la définition des aires urbaines fonctionnelles de l'OCDE réside dans la création d'une méthode qui renforce la comparabilité des données d'un pays à l'autre, contrairement aux définitions et aux méthodes créées au sein des différents pays qui s'inscrivent dans une perspective nationale. Des seuils communs et des unités géographiques similaires ont été déterminés, afin de mettre en place cette méthode internationale, qui ne correspondent pas nécessairement aux seuils et aux unités retenus pour les définitions nationales des zones urbaines.

Cette méthode présente des avantages conséquents par rapport à la détermination des zones urbaines sur la base des frontières administratives. Elle prend en compte la zone d'influence socio-économique d'une ville. Dans le passé, le recours aux petites régions ou départements comme unités territoriales d'analyse s'est traduit par une délimitation de zones urbaines trop vastes (incluant des lieux situés hors de la zone d'influence économique du centre urbain) ou trop petites (excluant des lieux étroitement liés au centre), ce qui faisait obstacle également aux comparaisons à l'échelle internationale.

Cette méthode offre aussi une solide base analytique pour l'examen des enjeux en matière de gouvernance et de développement économique dans les aires urbaines fonctionnelles. L'intégration de différentes sources de données peut aider les pouvoirs publics à mieux comprendre les interactions des mutations économiques, sociales et environnementales à l'échelle locale. En outre, l'existence à différents niveaux géographiques d'un grand ensemble d'informations répond non seulement aux demandes des décideurs publics, mais aussi au souhait des habitants de mieux comprendre la zone dans laquelle ils vivent afin de prendre correctement leurs décisions, faire entendre leurs intérêts et participer à la vie démocratique. Le fait de répondre à ces attentes aidera les pouvoirs publics à obtenir des retours et, en définitive, à améliorer l'efficacité de leurs actions.



Graphique A.1. Méthodologie suivie pour définir les aires urbaines fonctionnelles



### Les données requises

Des contraintes méthodologiques subsistent cependant, rendant difficile la production, au niveau métropolitain, de statistiques fiables et comparables à l'échelle internationale. Ces contraintes sont encore plus fortes dans les pays non membres de l'OCDE. Elles résident à la fois dans la disponibilité des données publiques, qui varie d'un pays à l'autre, et dans les différentes normes utilisées par les bureaux nationaux de statistiques pour définir certains indicateurs. La production et l'exploitation d'informations géocodées pourraient constituer une solution pour améliorer ces données.

Les données nécessaires à la construction d'une aire urbaine fonctionnelle sont :

- la population par commune ;
- le découpage administratif des communes ;
- une grille de population (nombre de personnes par carreau de 1 km<sup>2</sup>) ;
- une matrice des flux (nombres) de travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail par commune.

### Application à l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca

Les données utilisées lors de la construction de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca sont :

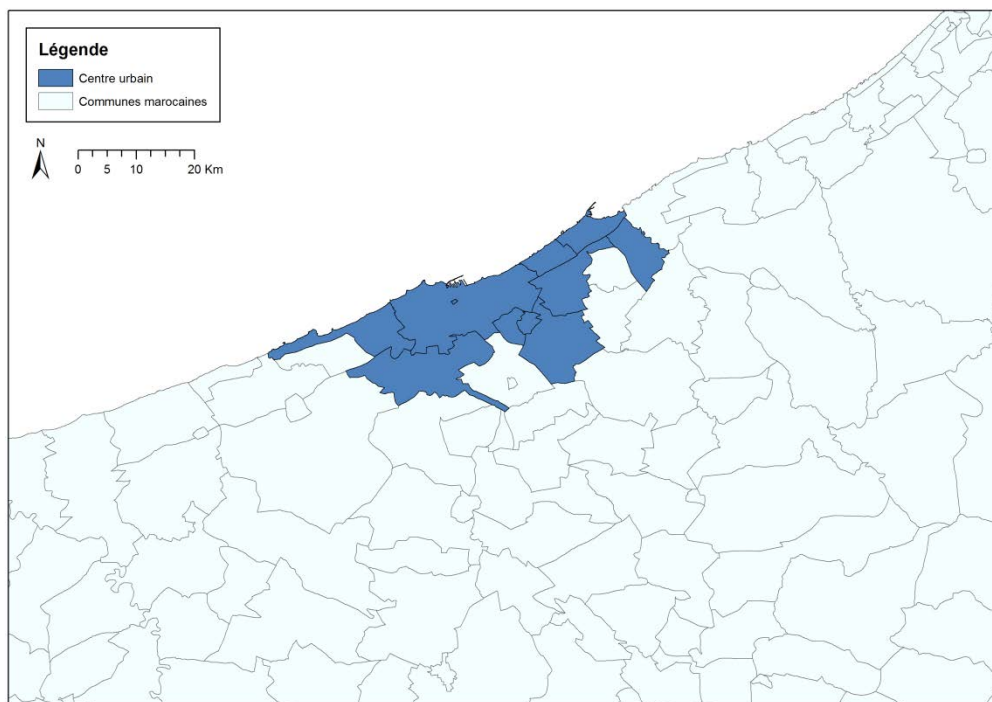
- la population par commune du Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) 2014,
- le découpage administratif des communes marocaines,
- une grille de population mondiale (nombre de personnes par cellule de 1 km<sup>2</sup>), datant de 2015, élaborée par le Centre commun de recherche de la Commission européenne et le Consortium pour un réseau international d'information en sciences de la terre de l'Université de Columbia<sup>2</sup>.

Du fait du manque de données marocaines sur le flux de travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail par commune, la méthodologie OCDE/CE a dû faire l'objet d'un ajustement pour identifier la périphérie de l'aire urbaine fonctionnelle. Cet ajustement a consisté à utiliser une méthodologie également présentée lors de l'atelier OCDE-Maroc du 30 janvier 2017, qui s'appuie sur l'accessibilité temporelle du centre urbain par les municipalités avoisinantes en tant que données de substitution aux flux de navettage<sup>3</sup>.

#### *Étape 1: Délimitation du centre urbain de Casablanca*

L'application à l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca de la première étape de la méthode OCDE-CE a permis l'identification du centre urbain de Casablanca en la forme de 11 communes agrégées (Graphique A.2). D'après le RGPH, la population du centre urbain de l'aire urbaine fonctionnelle de Casablanca dépasse 4.1 millions d'habitants en 2014 (Tableau A.1).

**Graphique A.2. Centre urbain de la ville métropolitaine de Casablanca selon la méthode OCDE-CE**



*Remarque :* Ces cartes sont fournies à titre illustratif et ne préjugent en rien du statut de territoires représentés sur ces cartes ou de la souveraineté sur ces derniers.

### ***Étape 2: Détermination des centres urbains interdépendants faisant partie de la même aire fonctionnelle***

Afin d'appliquer la deuxième étape de la méthode OCDE-CE, le nombre de personnes se déplaçant entre les communes pour aller au travail est nécessaire, tous modes de transport confondus. Cette deuxième étape permet de mettre en évidence une éventuelle métropole polycentrique : deux ou plusieurs centres urbains qui ne sont pas contigus, mais qui appartiennent à la même aire urbaine fonctionnelle par les déplacements domicile-travail de leurs actifs occupés. Cependant, en l'absence de données de navettage dans le cas de Casablanca, cette information ne peut être construite de manière robuste. L'hypothèse d'une métropole monocentrique est donc retenue par défaut et sert de base pour la construction de la zone de navettage de l'aire métropolitaine.

### ***Étape 3: Définition de la périphérie ou zone de navettage de l'aire urbaine fonctionnelle selon une méthode adaptée***

La dernière étape de la méthode permet de construire l'aire urbaine fonctionnelle dans son intégralité, en définissant la zone de navettage (zone de faible densité) qui regroupe les communes environnantes au centre urbain (caractérisé par une densité élevée) par les déplacements domicile-travail de leurs actifs occupés. Pour ce faire, une matrice des flux de travailleurs entre leur domicile et leur travail par commune est également nécessaire. Du fait de l'absence de données pour les municipalités marocaines, les flux de navettage ont été substitués par l'accessibilité temporelle au centre urbain (voir Encadré A.1).

### Encadré A.1. Méthodologie adaptée pour définir la zone de navettage

Lorsque les données de déplacements domicile-travail entre municipalités ne sont pas disponibles, il est possible d'estimer la zone de navettage en utilisant l'accessibilité temporelle au centre urbain comme substitut aux données de flux de navettage. La méthode adaptée part de l'hypothèse que l'aire de la zone de navettage,  $A_z$  est une fonction de l'aire du centre urbain,  $A_c$ :

$$A_z = \alpha A_c^\beta \quad \text{ou encore:} \quad \ln(A_z) = \ln(\alpha) + \beta \ln(A_c)$$

Où,  $\alpha$  est un coefficient d'expansion et  $\beta$  un coefficient d'ajustement. On peut ainsi obtenir le rayon de la zone de navettage en fonction de l'aire du centre urbain :

$$r_z = \sqrt{\frac{A_z}{2\pi}} = \sqrt{\frac{\alpha A_c^\beta}{2\pi}}$$

Le rayon de la zone de navettage est également le produit du temps de déplacement nécessaire pour la parcourir et d'une vitesse donnée :

$$r_z = T_z * \text{vitesse}$$

Ce temps de déplacement est mesuré à partir du centroïde du centre urbain jusqu'aux communes environnantes qui ne sont pas incluses dans le centre urbain. En considérant une vitesse constante, on aboutit à une expression qui permet d'estimer le temps de déplacement maximal<sup>4</sup> en fonction de l'aire du centre urbain. Le modèle empirique devient :

$$\log(T_z) = \frac{1}{2} \ln\left(\frac{\alpha}{2\pi}\right) + \frac{\beta}{2} \ln(A_c) \quad \text{ou encore:} \quad \log(T_z) = \alpha' + \beta' \ln(A_c)$$

Enfin, on définit une zone de navettage spécifique à la ville métropolitaine, liée à la taille du centre urbain, d'après la formule résultante :

$$T_z = \alpha'' A_c^{\beta''}$$

L'équation est finalement une équation linéaire simple qui permet d'estimer la taille de la zone de navettage en fonction de l'aire du centre urbain. En effet, on peut penser que le temps de déplacement maximal pour parcourir une zone, à une vitesse donnée, est proportionnel à sa taille. Cette équation temporelle de la zone de navettage est équivalente à une fonction du temps de déplacement maximum que peut engendrer, en moyenne, un centre urbain selon son étendue géographique.

Afin de pouvoir calculer le temps de déplacement maximal en fonction de la taille du centre urbain, les paramètres  $\alpha''$  et  $\beta''$  doivent être calibrés. Pour calibrer le temps de déplacement comme une expression d'accessibilité, les données de navettage de la Colombie ont été utilisées. La Colombie peut permettre de calibrer les paramètres pour le Maroc car ils partagent des caractéristiques communes au niveau déplacement, et notamment, la route est le système de connexion réseau principal<sup>5</sup>. Les temps de déplacement maximaux à partir des centres urbains colombiens sont donc mesurés, après avoir appliqué la méthodologie OCDE-CE qui considère les données de navettage. Avec le cas colombien, l'équation devient  $T_z = 4.5 A_c^{1/3}$ .

#### Régression linéaire avec le cas des villes métropolitaines colombiennes

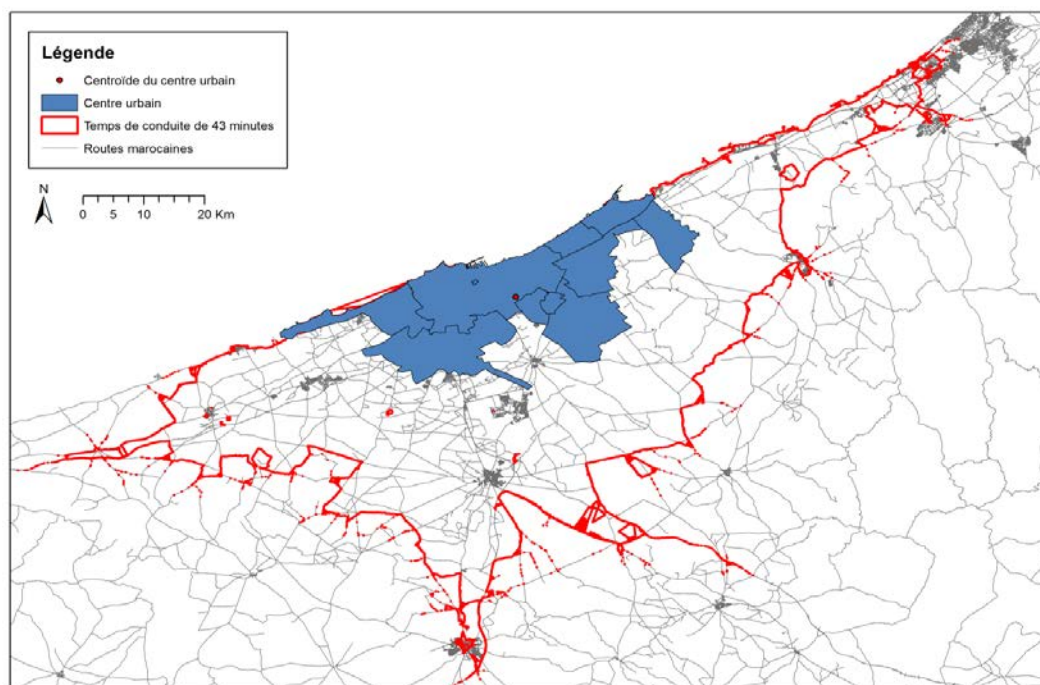
VARIABLES	ln(time <sub>z</sub> )
ln(area <sub>c</sub> )	0.334*** (0.0862)
Constant	1.498*** (0.364)
Observations	19
R-squared	0.469
Standard errors in parentheses	
*** p<0.01	

Source: Obaco, M., Royuela, V. and Xavier, V. (2017) "Computing Functional Urban Areas Using a Hierarchical Travel Time Approach: An Applied Case in Ecuador", AQR Working Paper 2017/03, available at [http://www.ub.edu/aqr/documents-de-treball\\_en.php](http://www.ub.edu/aqr/documents-de-treball_en.php).

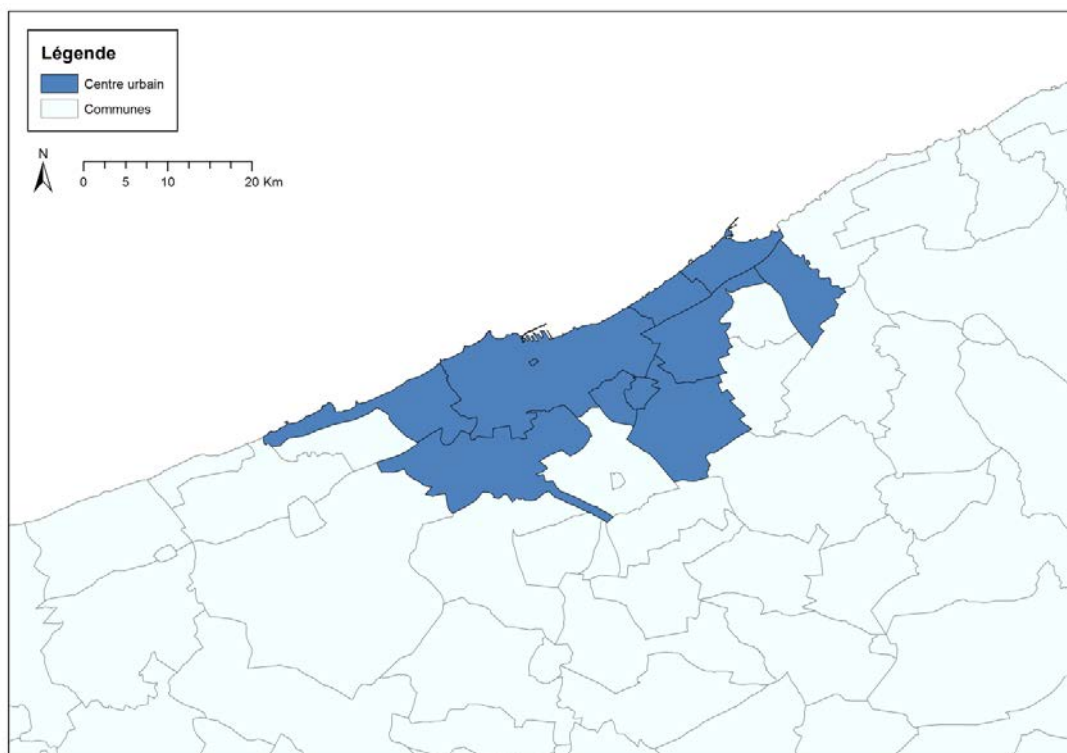
Pour calibrer le temps de déplacement comme une expression d'accessibilité, les paramètres de navettage d'un pays qui dispose d'un système de connexion réseau principal similaire au Maroc ont été utilisés – en l'occurrence, la Colombie, qui est similaire au Maroc dans le sens que la route représente le réseau principalement utilisé. Une fois que les paramètres sont calibrés, on les utilise pour calculer le temps de déplacement maximal nécessaire pour parcourir la zone de navettage de Casablanca à partir de l'aire du centre urbain de la ville métropolitaine de Casablanca défini précédemment (environ 900 kilomètres carrés). Ce chiffre moyen est d'environ 43 minutes et mesuré en se basant sur le réseau routier d'Open Street Maps.

On estime donc la distance entre le centroïde du centre urbain et les coordonnées les plus éloignées de celui-ci correspondant au polygone de temps ou isochrone de 43 minutes (Graphique A.3) pour en déduire la zone de navettage en considérant les communes dont plus de 50 % de la population vit dans ce polygone (voir Graphique A.4). Le résultat final de l'identification de l'aire métropolitaine de Casablanca englobe 41 municipalités avec une population totale d'environ 5 millions de personnes, selon les données du recensement 2014.

**Graphique A.3. Polygone de temps de conduite égal à 43 minutes à partir du centre urbain de la ville métropolitaine de Casablanca**



**Graphique A.4. Centre urbain et zone de navettage de l'aire urbaine fonctionnelle estimée de Casablanca**



**Tableau A.1. Liste des communes constituant l'aire urbaine fonctionnelle estimée de Casablanca**

Code de la commune	Nom de la commune	Population 2014 (RGPH)	Composante
93710103	Ain Harrouda	62 420	Centre urbain
93710301	Bni Yakhlef	48 338	
93850101	Bouskoura	103 026	
91410100	Casablanca	3 357 173	
93850102	Dar Bouazza	151 373	
93710303	Ech-challalate	53 503	
93550101	Lahraouyine	64 821	
91410181	Mechouar de Casablanca	2 645	
93710101	Mohammadia	208 612	
93550305	Sidi Hajjaj Oued Hassar	20 349	
93550105	Tit Mellil	32 782	
	Sous-total Centre urbain	4 105 042	
93550301	Al Majjatia Oulad Taleb	32 286	
61110101	Benslimane	57 101	
61170103	Berrechid	136 634	
61110103	Bouznika	37 238	
61110505	Charrate	9 754	
61170105	Deroua	47 719	
61110105	El Mansouria	19 853	
61110305	Fdalate	11 966	
61170109	Had Soualem	36 765	
61170807	Jaqma	10 306	
61170809	Kasbat Ben Mchich	14 905	
111810305	Laghdira	19 973	
61170513	Lahsasna	9 315	
111810105	Lbir Jdid	24 136	
93550103	Mediouna	22 442	
61110311	Moualine El Oued	9 129	
93850103	Nouaceur	23 802	
93850303	Oulad Azzouz	40 372	
61110315	Oulad Yahya Louta	9 430	
61170820	Oulad Ziyane	17 095	
93850305	Ouled Salah	15 031	
61170821	Ouled Zidane	6 434	
61170525	Sahel Oulad H'Riz	38 156	
64610115	Settat	142 250	
64610925	Sidi El Aidi	13 839	
61170529	Sidi El Mekki	8 920	
93710305	Sidi Moussa Ben Ali	11 445	
93710307	Sidi Moussa El Majdoub	20 330	
61170113	Sidi Rahal Chatai	20 628	
61170533	Soualem Trifiya	33 079	
	Sous-total Zone de navettage	900 333	
	<b>TOTAL aire urbaine fonctionnelle</b>	<b>5 005 375</b>	

## Notes

<sup>1</sup>OCDE (2012), Redefining « Urban »: A New Way to Measure Metropolitan Areas, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.

<sup>2</sup>Freire, Sergio; Pesaresi, Martino (2015): GHS population grid, derived from GPW4, multitemporal (1975, 1990, 2000, 2015). European Commission, Joint Research Centre (JRC). PID: [http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs\\_pop\\_gpw4\\_globe\\_r2015a](http://data.europa.eu/89h/jrc-ghsl-ghs_pop_gpw4_globe_r2015a).

<sup>3</sup>Source: Obaco, M., Royuela, V. and Xavier, V. (2017) “Computing Functional Urban Areas Using a Hierarchical Travel Time Approach: An Applied Case in Ecuador”, AQR Working Paper 2017/03, available at [http://www.ub.edu/aqr/documents-de-treball\\_en.php](http://www.ub.edu/aqr/documents-de-treball_en.php).

<sup>4</sup>On utilise le maximum du temps de déplacement car ici la moyenne ou le minimum ne sont corrélés de manière significative avec l’aire du centre urbain.

<sup>5</sup>Le Haut-Commissariat au Plan a publié des résultats de l’Enquête Nationale sur l’Emploi du Temps des marocains de 2011/2012 liés à cette problématique de temps de déplacement domicile-travail. Pour effectuer les trajets entre le domicile et le lieu de travail, 61% des marocains actifs occupés se déplacent à pied pendant 25 mn, 21% par des moyens de transport privé pendant 11mn, 14% par les transports publics pendant 8mn et 4% par les charrettes et les animaux pendant 2mn.



### 3. Les liens urbain-rural dans les provinces de Taounate (Région Fès-Meknès) et Berrechid (Région Casablanca-Settat)<sup>1</sup>

#### Résumé

**Au cours des dernières décennies, le Maroc a connu des progrès économiques considérables.** La croissance économique sur la période 2001-2011 a entraîné une augmentation importante du revenu moyen par habitant ainsi qu'une réduction de la pauvreté de 15 % à 6 % (Haut-Commissariat au Plan).

**Toutefois, les territoires ruraux demeurent confrontés à plusieurs défis.** Le premier défi est économique : l'économie rurale est peu diversifiée au niveau de sa structure productive et demeure concentrée sur l'agriculture qui reste le seul secteur pourvoyeur d'emplois dans de nombreuses régions rurales (80% de l'emploi rural). Toutefois, ce secteur stratégique fait face à de nombreuses difficultés : étroitesse de la superficie agricole utile, morcellement des parcelles, stress hydrique, accès difficile aux financements etc. Le second est socio-éducatif : le niveau d'éducation dans les territoires ruraux demeure faible, le sous-emploi, la pauvreté et le manque d'accès aux services publics sont élevés.

**Les territoires ruraux au Maroc abritent l'essentiel des ressources naturelles, des moyens de production des denrées agricoles et des matières premières.** La population de ces territoires est jeune. La population est constituée de moins de 15 ans pour 28%, entre 15 et 35 ans pour 34%, entre 35 et 65 ans pour 32 % et 65 ans ou plus pour 6%. Les atouts naturels et le bonus démographique représentent à la fois une opportunité et un défi notamment pour la fourniture de services publics (dont l'éducation et la santé) et pour la création d'emplois notamment pour les jeunes et les femmes.

**Les territoires ruraux au Maroc tendent à être enclavés et sous-équipés en infrastructure de base.** Il s'agit d'une importante contrainte pour leur développement. Les zones rurales ont fait l'objet de nombreuses stratégies et plans de développement au cours des dernières années (Stratégie 2020, Stratégie Nationale de Développement Rural, Initiative Nationale de Développement Humain etc.) qui ont mis le territoire et l'approche multisectorielle au cœur du développement. Toutefois, l'évaluation de ces stratégies a montré que le développement agricole continue à être le principal enjeu de l'action publique dans les territoires ruraux.

Dans les pays de l'OCDE, les territoires ruraux font l'objet d'une classification selon une typologie qui prend en compte le pourcentage de la population pour définir les régions. **En appliquant les mêmes critères à tous les pays de l'OCDE, la typologie régionale est un instrument utile pour comparer les indicateurs socio-économiques et mettre en évidence les principaux facteurs expliquant au développement des régions**

**S'appuyant sur le degré potentiel d'interaction entre les zones rurales et urbaines pour classer les régions rurales, une typologie incluant trois catégories a été élaborée.** Elle comprend: i) les zones rurales qui se trouvent dans une zone urbaine fonctionnelle (ZUF); ii) les régions rurales proches d'une ZUF; et iii) les régions rurales

éloignées. Chaque type présente des caractéristiques, des défis et des besoins spécifiques et fait l'objet de politiques publiques adaptées.

**À la différence de plusieurs pays de l'OCDE, le Maroc n'a pas retenu le seuil minimal de population ni la densité pour définir un territoire rural** par rapport à un territoire urbain. En revanche, la proximité d'une commune urbaine est une dimension utilisée. Or les définitions sont importantes notamment dans la conception et la mise en œuvre de politiques publiques différenciées selon les territoires.

**Les études de cas des provinces de Taounate et de Berrechid permettent d'éclairer notamment les enjeux de définitions et de comprendre les défis et opportunités de développer les liens urbain-rural forts au Maroc.** Ainsi, une application préliminaire de la typologie de l'OCDE montre que Taounate est une province à prédominance rurale éloignée et que Berrechid est une province intermédiaire au sein d'une zone urbaine fonctionnelle (celle de la métropole de Casablanca).

Le Maroc a mis en place plusieurs programmes ciblant les territoires ruraux, notamment **le Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022)**, lancé en juillet 2015. Cette initiative d'un montant global de 50 milliards MAD a pour objectif pour le développement de 24 290 villages et localités rurales qui bénéficieront de 20 800 projets dans le cadre de ce programme qui permettra de « résorber les déficits des territoires ruraux », au moyen de la mise à niveau de l'infrastructure et de l'amélioration de la fourniture de services de base (routes, écoles, centres de soins de santé, eau potable, etc.).

**Les liens urbain-rural au Maroc ne sont pas suffisamment développés et leur utilisation comme levier de développement pour les zones rurales demeure inexploitée.** Le dispositif des Centres Ruraux Émergents (CREM) est un outil innovant qui permet d'instaurer une nouvelle gouvernance des liens urbain-rural, ainsi que d'améliorer et la fourniture de services publics de qualité.

**La réforme de la régionalisation avancée représente une opportunité pour la mise en place d'une approche territoriale du développement des territoires ruraux,** basée notamment sur le renforcement des liens urbain-rural. Cette nouvelle approche nécessite une coordination entre les ministères et entre les niveaux de gouvernement et une cohérence des politiques publiques.

### *Principales Recommandations*

**Donner une définition précise de la ruralité en s'inspirant des bonnes pratiques internationales pour concevoir des politiques publiques à la bonne échelle et des stratégies différenciées selon les territoires**

- Adopter des définitions qui ne définissent pas la ruralité « par défaut » des territoires urbains.
- Aborder la question de la définition de la ruralité à travers des critères, des indicateurs et des méthodologies incluant un seuil minimal de population, la densité, les distances et l'accessibilité. Cela permettra tant une meilleure adéquation des politiques publiques qu'une meilleure comparaison au niveau international.
- Intégrer dans la définition de la ruralité, les liens fonctionnels, essentiels au renforcement des liens urbain-rural à travers les espaces mixtes au sein

desquels peuvent se développer synergies et complémentarités entre les deux types de territoires et par voie de conséquence entre les politiques publiques.

**Tirer profit du bonus démographique dans les territoires ruraux, en concentrant les efforts d'investissement notamment sur l'éducation et les politiques actives pour l'emploi afin de permettre l'intégration des jeunes dans le marché du travail**

- Renforcer les investissements dans l'éducation des jeunes pour favoriser leur inclusion dans la société et dans le marché du travail. Renforcer les liens entre les institutions éducatives et les entreprises pour une meilleure adéquation des cursus scolaires, techniques et universitaires.
- Renforcer les liens entre les centres de recherche et les entreprises afin de favoriser l'innovation et le développement de nouveaux produits qui pourraient devenir des moteurs économiques dans les zones rurales (par exemple le développement de filière de plantes aromatiques à Taounate ou celle de l'industrie verte avec l'Ecoparc de Berrechid).
- Adopter des politiques actives du marché du travail, permettant de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des femmes.
- Lutter activement contre le sous-emploi et l'informalité à travers des mécanismes d'incitations et de sanctions, afin d'améliorer la productivité des entreprises et leurs investissements dans le capital humain.

**Adopter une politique rurale basée sur les principes de la « Politique Rurale 3.0 » de l'OCDE**

- Adopter une approche basée sur le développement du potentiel des zones rurales plutôt que sur la compensation du retard de ces zones.
- Permettre aux territoires de « découvrir » leurs avantages comparatifs qui constitueront une source de développement de long terme (spécialisation intelligente). Le processus de découverte devrait également mener les territoires à concevoir une vision partagée de leur avenir.
- Investir fortement dans les facteurs favorisant la croissance, notamment : les infrastructures, l'éducation, la santé et l'innovation.
- Privilégier l'approche « *bottom up* » en assurant la participation au niveau local du secteur privé, la société civile et le monde académique à la conception, le suivi et l'évaluation des politiques publiques des territoires ruraux.
- Promouvoir une meilleure coordination horizontale et verticale pour éviter la duplication des interventions et favoriser les complémentarités entre les politiques publiques.
- Favoriser une plus grande participation et engagement des citoyens notamment dans l'adoption et la diffusion de bonnes pratiques.
- Développer un système statistique au niveau territorial pour permettre un meilleur ciblage des politiques ainsi que leur suivi et évaluation.

### **Implémenter le dispositif des Centres Ruraux Émergents pour créer des interdépendances entre les territoires urbains et les territoires ruraux**

- Adopter une approche « *bottom up* » pour permettre aux autorités locales et à la population de comprendre, d'accepter et de s'approprier la décision de la localisation des CREM.
- Garantir un bon maillage du territoire, en évitant la superposition des aires desservies par différents dispositifs et en maximisant la couverture géographique de chacun des CREM.
- Mettre en place des politiques publiques qui favorisent le développement et la spécialisation économique tels que : les infrastructures routières, la formation, et l'éducation.

### **Développer les liens urbain-rural dans les provinces de Taounate et Berrechid**

#### ***Province de Berrechid***

- Mettre en place une vision du développement économique commune et partagée par l'ensemble des parties prenantes pour fournir un cadre cohérent à l'action publique et asseoir la stratégie de développement sur les avantages comparatifs de la province.
- Veiller à ce que cette vision soit en phase avec les orientations du plan de développement de la région de Casablanca-Settat, pour faire correspondre les politiques publiques aux spécificités du territoire et construire des liens fonctionnels forts et durables tant avec la métropole de Casablanca qu'avec l'ensemble des territoires de la région Casablanca-Settat.
- Envisager, étant donné le niveau d'intégration des marchés du travail de Berrechid et de Casablanca, des solutions de transport en cohérence avec les projets de mobilité, développés par la région de Casablanca-Settat, notamment l'extension des lignes de tramway pour permettre de réduire le niveau de congestion de l'axe routier Casablanca-Settat qui dessert Berrechid.
- Enclencher une dynamique de développement durable et inclusif par la fourniture de services publics et notamment l'infrastructure, l'éducation et la santé dans les territoires urbains et ruraux.
- Veiller à la préservation des actifs ruraux tels que les nappes phréatiques, améliorer la gestion des eaux industrielles usagées, favoriser la préservation des paysages et de l'environnement, ou l'aménagement du littoral, à la fois pour la province de Berrechid et pour la Région de Casablanca-Settat.

#### ***Province de Taounate***

- Mettre en œuvre le plan de développement de la province de Taounate, en lien avec le plan de développement de la Région Fès-Meknès.
- Augmenter la productivité agricole dans la province de Taounate grâce à une meilleure formation des agriculteurs, la création de réseaux d'exploitants et l'investissement en recherche et développement notamment dans les filières (plantes aromatiques) ou secteurs porteurs (eau).

- Diversifier la structure de l'économie de Taounate dans des secteurs tels que l'agro-industrie, le tourisme ou l'artisanat pour développer des sources de revenus non-agricoles.
- Améliorer la connectivité de la province de Taounate au sein de la province et avec la ville de Fès.
- Mettre en œuvre le dispositif des CREM qui constitue une approche pertinente pour faciliter l'accès aux services publics des zones rurales les plus isolées, tout en s'assurant de l'adhésion des populations et en veillant à la coordination entre les différentes parties prenantes pour éviter le saupoudrage des investissements et garantir leur soutenabilité.

### 3.1. Les liens urbain-rural dans les pays de l'OCDE

Les régions rurales ont souvent été considérées comme étant structurellement en retard en termes de développement et de croissance. Cependant, 39% des 50 régions dans les pays de l'OCDE, ayant les taux de croissance les plus élevés, sont des régions rurales et 35% sont des régions intermédiaires. Dans les pays de l'OCDE, les zones rurales disposent de potentiels importants, en effet: un quart de la population des pays de l'OCDE, la plus grande partie du territoire national, des ressources hydriques et des ressources naturelles. Ces atouts sont d'autant plus importants dans un contexte de développement fondé sur la croissance verte. De plus, collectivement, les régions rurales présentent une contribution significative au PIB national malgré leur faible apport individuel (OECD, 2016). Une meilleure connaissance des principales caractéristiques des économies rurales – dites économies de faible densité - de leurs défis et potentiels permettent la mise en place de politiques mieux adaptées.

#### 3.1.1. Qu'est-ce que la ruralité ?

Définir la ruralité est un exercice complexe notamment parce que les flux et les interactions socio-économiques ne sont pas circonscrits dans des régions, définies administrativement. De plus, les définitions des territoires ont un poids. L'OCDE a développé une typologie régionale appliquant la même méthodologie à toutes les petites unités administratives (territoire de niveau TL3 – *Territorial Level 3*). La typologie définit trois types de régions : urbaines, intermédiaires et rurales et distingue deux types de régions rurales : les régions rurales proches des villes et les régions rurales isolées. Cette définition, appliquée à tous les pays, permet la comparaison et l'analyse au niveau international.

Le point de départ commun dans la définition de la ruralité est celui de la faible densité de population. Toutefois, étant donné que la ruralité est un concept multidimensionnel, une des manières de l'appréhender dans sa diversité consiste à appliquer un continuum allant de l'urbain vers le rural- dans une gradation de densité de population allant des zones les plus densément peuplées vers les moins densément peuplées. Il s'agit donc d'identifier les principales caractéristiques des liens urbain-rural, sur la base de la distance physique entre une zone rurale et une zone urbaine.

Les territoires urbains et ruraux sont interconnectés par différents types de liens qui traversent souvent les frontières administratives traditionnelles : démographiques, des flux liés au marché du travail, à la fourniture de services publics ou à des considérations environnementales. Ils ne sont pas limités aux flux de main d'œuvre vers le centre-ville.

Chaque type d'interaction englobe des géographies différentes formant des « régions fonctionnelles ».

S'appuyant sur le degré potentiel d'interaction entre les zones rurales et urbaines pour classer les régions rurales, une typologie incluant trois catégories a été élaborée. Elle comprend: i) les zones rurales qui se trouvent dans une zone urbaine fonctionnelle (ZUF); ii) les régions rurales proches d'une ZUF; et iii) les régions rurales éloignées. Chaque type présente des caractéristiques, des défis et des besoins distincts:

- **Zones rurales dans une zone urbaine fonctionnelle (ZUF).** Ces zones rurales font partie intégrante de la zone de navettage du centre urbain et leur développement est intégré dans une zone urbaine fonctionnelle.
- **Régions rurales proches d'une zone urbaine fonctionnelle.** Ces régions ont des liens forts avec une ZUF voisine, mais ne font pas partie de son marché du travail. Il y a des flux de biens, de services environnementaux et d'autres transactions économiques entre eux. Alors que les économies urbaine et rurale ne sont pas intégrées, une grande partie de la croissance dans la région rurale est liée à la croissance de la zone urbaine fonctionnelle. La majorité de la population rurale des pays de l'OCDE vit dans ce type de régions rurales.
- **Régions rurales éloignées.** Ces régions sont éloignées d'une zone urbaine fonctionnelle. Les connexions avec les zones urbaines fonctionnelles proviennent en grande partie de l'échange de biens et de services, et il n'y a qu'un nombre limité d'interactions personnelles et celles-ci sont peu fréquentes en dehors de la région rurale, mais il existe de bonnes connexions à l'intérieur de la région. L'économie locale dépend dans une large mesure de l'exportation de la production des activités primaires de la région. La croissance provient de la mise en valeur d'avantages absolus et comparatifs, de l'amélioration de la connectivité aux marchés d'exportation et de l'adéquation des compétences.

*La typologie rurale de l'OCDE : une définition statistique permettant la comparaison internationale.*

La typologie régionale de l'OCDE prend en compte certains de ces critères pour définir les régions, mais vise notamment à développer une définition comparable dans les pays de l'OCDE à des fins analytiques. En appliquant les mêmes critères à tous les pays de l'OCDE, la typologie régionale, est un excellent instrument permettant de comparer des indicateurs socio-économiques et de mettre en évidence les principaux facteurs permettant le développement des régions (voir Encadré 3.1.).

### Encadré 3.1. Typologie Régionale de l'OCDE

La typologie régionale de l'OCDE classe les régions de niveau TL3 comme étant à prédominance urbaine, à prédominance rurale ou intermédiaires. Cette typologie, basée sur le pourcentage de la population régionale vivant dans des communautés urbaines ou rurales, permet d'effectuer des comparaisons entre régions de même type et niveau au sein de les pays de l'OCDE. La typologie régionale de l'OCDE est basée sur trois critères. Le premier est celui de la densité de population. Une région de niveau TL3 est considérée comme étant rurale si sa densité de population est en dessous de 150 habitants par km<sup>2</sup> (500 habitant par km<sup>2</sup> dans le cas du Japon, afin de prendre en compte que le pays a une densité de population de 300 habitants par km<sup>2</sup>). Le second critère classe les régions en fonction du pourcentage de leur population vivant dans les communautés rurales. Une région de niveau TL3 est classée comme étant :

- à prédominance rurale (rurale), si une part supérieure à 50% de sa population vit dans des communautés rurales.
- à prédominance urbaine (urbaine), si une part inférieure à 15% de sa population vit dans des communautés rurales.
- intermédiaire, si la part de sa population vivant dans des communautés rurales est entre 15% et 50% de la population totale.
- Le troisième critère est celui de la taille des centres urbains. Sur la base de ce critère :
  - Une région qui aurait été qualifiée comme étant rurale sur la base des critères exposés précédemment, est comptabilisée comme étant intermédiaire si elle a un centre urbain de plus de 200 000 habitants (500 000 pour le Japon), représentant pas moins de 25% de la population régionale.
  - Une région qui aurait été qualifiée comme étant intermédiaire sur la base des critères exposés précédemment, est comptabilisée comme étant urbaine si elle a un centre urbain de plus 500 000 habitant (1 million pour le Japon) représentant plus de 25% de la population régionale.

Source: OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

Une application préliminaire de la typologie de l'OCDE montre que Taounate est une province à prédominance rurale éloignée et que Berrechid est une région intermédiaire au sein d'une zone urbaine fonctionnelle (celle de la métropole de Casablanca) dans le cas de Berrechid comme étant une province intermédiaire dans une zone fonctionnelle urbaine.

*Les définitions sont importantes de par leur impact politique, économique et social*

Les définitions de la ruralité ont d'importantes implications sur la fourniture de services publics et l'allocation de ressources. Le cas du Chili (OECD, 2014) est particulièrement intéressant dans ce cadre. Le Chili avait des définitions qui ne correspondaient pas à la réalité du territoire créant des effets d'aubaine pour certains territoires et des distorsions

dans d'autres. Par ailleurs, les définitions retenues, semblaient rendre la question du développement rural marginale du fait de la sous-évaluation de la population rurale dans le pays.

Il n'y pas de manière optimale de définir la ruralité, néanmoins au cours des dernières années on a pu observer l'émergence de certaines bonnes pratiques qui tiennent notamment compte des éléments suivants :

- les différents types de ruralité : ce sont généralement des définitions qui ne considèrent pas la ruralité comme étant négative par rapport à l'urbain.
- les liens urbain-rural, et notamment les espaces mixtes. C'est dans ces espaces que peuvent avoir lieu de puissantes synergies et complémentarités entre les zones urbaines et les zones rurales.
- les distances et l'accessibilité en tant que facteurs importants notamment dans des zones à faible densité. Afin de réduire les coûts de la fourniture des services publics, certains pays tels que l'Italie, le Mexique ou la Finlande, ont apporté des changements significatifs à leurs définition de ruralité, à travers l'augmentation du périmètre administratif des zones rurales, entraînant d'importants coûts en termes de transport pour les citoyens et parfois de cohésion sociale.

**Tableau 3.1. Principaux défis et opportunités par type de zone rurale**

Type de zone rurale	Défis	Opportunités
Rurale au sein d'une ZUF	- Perte de contrôle de son futur - Activité concentrée au sein du centre urbain - Perte de l'identité rurale	- Avenir plus stable - Potentiel de tirer parti de la proximité des zones urbaines tout en étant moins exposée à ses désavantages
Rurale hors, mais proche d'une ZUF	- Conflits entre les nouveaux et anciens résidents - Risque d'être trop proche pour certaines entreprises mais trop loin pour d'autres	- Potentiel d'attirer des ménages à haut revenu en quête d'une meilleure qualité de vie - Accès relativement facile aux services et à la culture urbaine de la ZUF - Bon accès aux transports
Rurale isolée	- Économies hautement spécialisées sujettes aux cycles économiques - Connectivité limitée et distances élevées entre établissements humains - Coût par habitant élevé pour la fourniture de services publics	- Avantage comparatif absolu dans la production fondée sur des matières premières - Attractif pour des entreprises ayant besoin d'accéder à des zones urbaines mais non quotidiennement - Peuvent offrir des environnements uniques pour des entreprises et des individus

Source: OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

### *Un quart de la population de l'OCDE est répartie entre différents types de zones rurales*

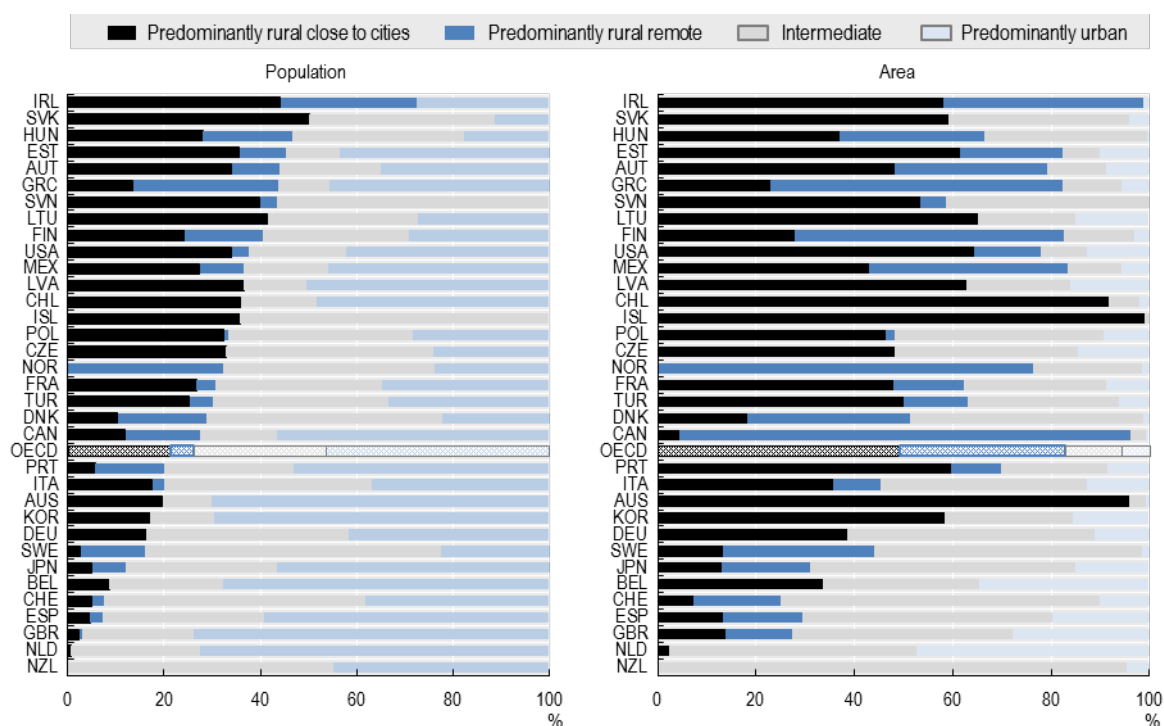
L'application de la typologie rurale de l'OCDE montre que les régions à prédominance rurale comptent pour un quart de la population (26,2%) et plus de 80% de la superficie des pays de l'OCDE (voir Tableau 3.2.). En Autriche, en Estonie, en Grèce, en Hongrie, en Irlande, en République Slovaque et en Slovénie, la part de la population nationale dans les régions rurales est plus du double de la moyenne de l'OCDE. En comparaison, en 2007, près de 74% de la population de l'OCDE vivaient dans des régions essentiellement urbaines ou intermédiaires, alors que la population rurale représentait 26,3% du total. Cela suggère une distribution relativement stable dans le temps.



**Tableau 3.2. Évolution de la population par type de région**

	Croissance de la population	
	2000-08	2008-12
Prédominance Urbaine	0,78%	0,67%
Intermédiaire	0,58%	0,45%
Prédominance Rurale	0,35%	0,38%
Prédominance rurale proche d'une ZUF	0,63%	0,55%
Prédominance rurale éloignée	0,02%	0,18%
Toutes	0,50%	0,46%

Source: OECD (2016), OECD Regions at a Glance 2016, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en).

**Graphique 3.1. Population rurale et extension territoriale par type de ruralité**

Note: La distinction entre les régions à prédominance rurale proches des villes et celles qui sont essentiellement rurales éloignées n'est pas disponible pour l'Australie, le Chili, la Corée, la Lettonie et la Lituanie. Pour ces pays, la qualification « à prédominance rurale proche des villes » désigne les zones à prédominance rurale.

Source: OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

Dans les régions de l'OCDE à prédominance rurale, plus de 80% des habitants qui y résident, vivent dans des régions rurales proches de villes représentant un cinquième de la population de l'OCDE (21,4%). La population rurale restante vivant dans les régions rurales isolées représente 4,8% de la part totale. Dans trois pays (République Slovaque, Irlande et Lituanie), la part de la population vivant dans les régions rurales proches des villes est d'au moins 40%, alors que les régions rurales éloignées, en dépit de leur faible

part globale, représentent plus d'un quart de la population totale de trois pays (Norvège 32%, Grèce 30% et Irlande 28%).

*La définition de la ruralité au Maroc ne prend pas en compte l'effectif de la population ni les périmètres fonctionnels*

Au niveau des définitions et à la différence de plusieurs pays de l'OCDE, le Maroc n'a pas retenu le seuil minimal de population ni la densité pour définir un territoire rural par rapport à un territoire urbain. En revanche, la proximité d'une commune urbaine est une dimension utilisée. Une définition de ce qu'est un territoire rural par opposition à un territoire urbain est donnée par la Loi 12-90 relative à l'urbanisme qui définit les communes urbaines comme les municipalités et centres dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles les distinguent des « centres délimités » qui font partie du territoire d'une commune rurale et dont les limites sont fixées par voie réglementaire. Les territoires ruraux englobent les zones périphériques des communes urbaines et des centres délimités les avoisinant. Les zones périphériques des villes s'étendent sur 15 km à compter du périmètre municipal tandis que celles des centres délimités sont définies par l'acte réglementaire qui fixe le périmètre du centre.

En plus des critères administratifs de distinction entre les communes urbaines et les communes rurales, d'autres critères sont pris en considération pour établir la différence entre les territoires ruraux et urbains notamment l'accès à des réseaux d'électricité, d'eau potable et d'évacuation des eaux usées ; les infrastructures sanitaires (hôpital et dispensaires), les infrastructures éducatives (écoles, collèges, lycées, universités), les infrastructures culturelles, les services de la justice et une population active non agricole supérieure à 50%<sup>2</sup>.

*La population rurale est plus importante au Maroc que dans les pays de l'OCDE en moyenne*

La population marocaine demeure plus rurale que celle des pays de l'OCDE. Ainsi, en nombre la population rurale du Maroc est estimée à 13,4 millions (la population urbaine à 20,4 millions – RGPH 2014), soit 39,4% de la population (RGPH 2014). Le rythme de progression annuel de cette population a enregistré une diminution au cours des 20 dernières années, passant de 0,6% par an entre 1994 et 2004, à -0,01% par an au cours de la période 2004-2014. Cette régression relative est due essentiellement à la baisse de la fécondité générale depuis les années 70 et à l'exode rural.

L'étendue de cette étude ne permet pas d'utiliser la typologie de l'OCDE pour une plus grande comparabilité des données présentées. Toutefois, les données présentées, montrent que le Maroc se trouve dans une situation qui tend de plus en plus à s'approcher de celle des pays de l'OCDE, et donc tend à affronter des problématiques rurales similaires à celles des pays de l'OCDE.

Ainsi, les territoires ruraux du Maroc ont été affectés ces dernières années par l'accroissement de la population urbaine et du nombre des villes et centres urbains et les mouvements migratoires des populations rurales vers les villes. Dans certains territoires ruraux, ces constats sont à nuancer car après une vague importante de migration vers les grands centres urbains, une extension des activités industrielles des agglomérations urbaines y a été amorcée (exemple, la province de Berrechid) ; ce qui engendre des impacts sur les modes de vie des populations, et modifie la vocation agricole initiale de certains territoires ruraux dans un contexte de pression sur les ressources naturelles.

Cette situation est amenée à s'accroître. En effet, selon les projections réalisées par le HCP, le Maroc va connaître une forte progression de sa population urbaine accompagnée d'une stagnation puis d'une régression de sa population rurale. À l'horizon 2030, il est prévu que la population urbaine atteigne 30 824 millions contre 11 680 millions de la population rurale, soit environ le triple de celle-ci. Cette urbanisation aura sans doute des incidences fortes sur l'environnement, le secteur agricole et le développement du capital humain que ce soit en territoire urbain ou rural.

### *3.1.2. Les zones rurales sont des économies de faible densité*

Les économies de faible densité présentent généralement les caractéristiques suivantes: une main-d'œuvre locale en petit nombre (ce qui limite à la fois le nombre et la taille des entreprises); une forte dépendance aux secteurs extractifs et à la première étape de traitement des ressources naturelles locales qui sont ensuite exportées au-delà de la région; une forte sensibilité aux coûts de transport; une forte concurrence avec les régions ayant des structures économiques similaires; le recours à des innovations développées ailleurs ainsi qu'à des innovateurs / entrepreneurs locaux; et une économie locale très sensible aux cycles économiques régionaux, nationaux et mondiaux. Dans des circonstances favorables, ces économies peuvent : démontrer des niveaux élevés de productivité; bénéficier d'importantes entrées de capitaux qui conduisent à une augmentation de l'emploi et de la productivité; des salaires élevés et des possibilités d'emploi qui contribuent à une bonne qualité de vie. Dans des circonstances défavorables, telles que la faiblesse des prix des produits de base, ou l'épuisement des ressources, les régions rurales peuvent être confrontées à la dépopulation, la détérioration de la qualité de vie, tant en termes de revenus que d'accès aux services et des taux de chômage élevés.

Les différences entre les économies rurales dépendent intrinsèquement de leur niveau de proximité à des centres urbains, de densité de population et de localisation. Les régions bien connectées aux villes peuvent directement être connectées aux marchés urbains tandis que les régions rurales éloignées dépendent encore plus du secteur de biens échangeables<sup>3</sup>. La densité est un facteur important : plus une région est densément peuplée plus elle dépend du facteur humain, moins elle est peuplée, plus les conditions géographiques sont importantes (Ottaviano et Thisse, 2004), et ont une incidence sur les opportunités de développement économique local.

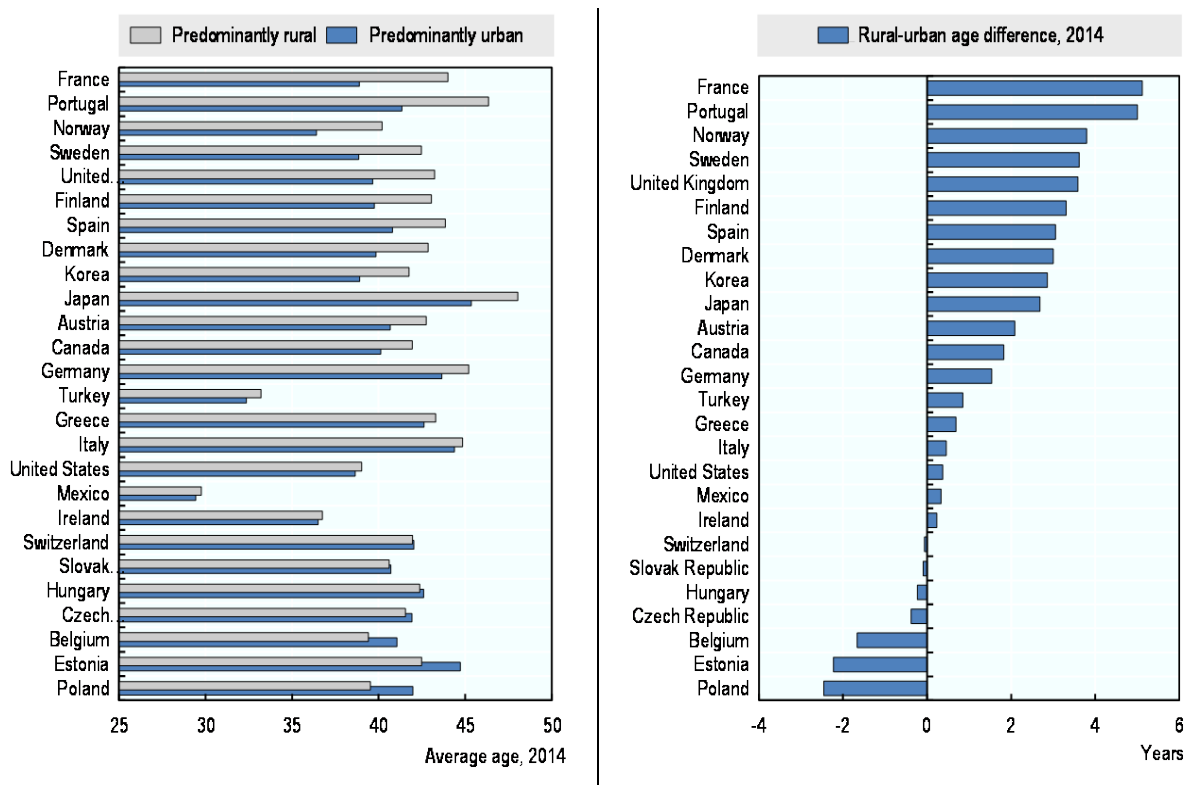
Les régions de faible densité éloignées des principaux marchés font souvent face aux défis suivants:

- Les principales sources de croissance sont déterminées de manière exogène en raison du manque de demande dans le marché interne
- L'étroitesse des marchés internes conduit à de faibles niveaux de compétition
- Le secteur manufacturier tend à produire des produits « mûrs » dans le cycle de vie des produits (moins innovants).
- Dans les zones très peu peuplées, les organisations de la société civile contribuent à la fourniture de services publics normalement pourvus par les pouvoirs publics dans les villes.

*Dans les pays de l'OCDE, les changements démographiques et les faibles niveaux de scolarité exercent une pression particulière sur de nombreuses économies de faible densité.*

Les régions rurales, et notamment les plus éloignées, sont confrontées à une double pression démographique. Le taux de dépendance des personnes âgées est plus élevé dans les régions rurales que dans les autres types de régions. L'écart en termes de dépendance des personnes âgées entre les zones rurales éloignées et les autres types de régions s'est accru avec le temps, aggravant la situation de ces dernières. Parallèlement, le taux de dépendance des jeunes (défini comme la part de la population de moins de 15 ans, par rapport à la population en âge de travailler) est également plus élevé dans les régions rurales que dans les régions urbaines et intermédiaires. Cela signifie que les régions rurales ont tendance à avoir une plus grande part de leur population en dehors de la population active, soit parce que trop jeune soit parce que trop âgée. Cette part représente des coûts élevés pour la fourniture des services d'éducation, de santé et autres services publics. Ces dynamiques démographiques peuvent conduire à une diminution de l'offre de main d'œuvre et par voie de conséquence de la taille du marché du travail local, et induire un problème fiscal potentiel pour les régions qui doivent s'appuyer davantage sur les transferts que sur les impôts locaux. Cette situation nécessite une main-d'œuvre d'autant plus productive.

**Graphique 3.2. La population des régions rurales des pays de l'OCDE a tendance à être plus âgée que dans les régions urbaines**



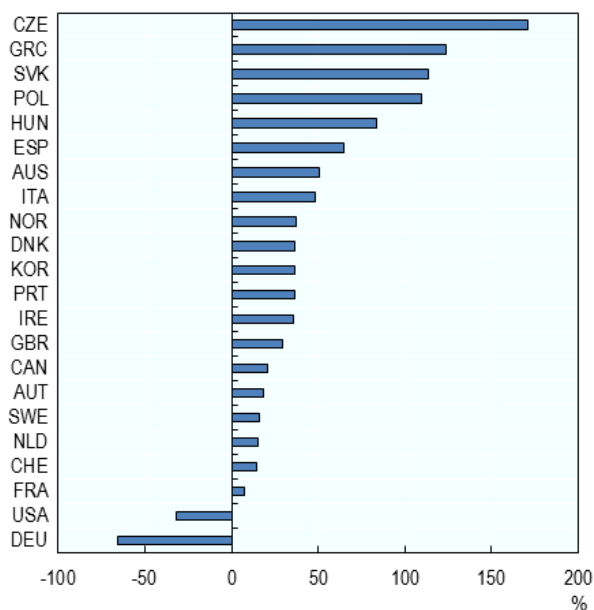
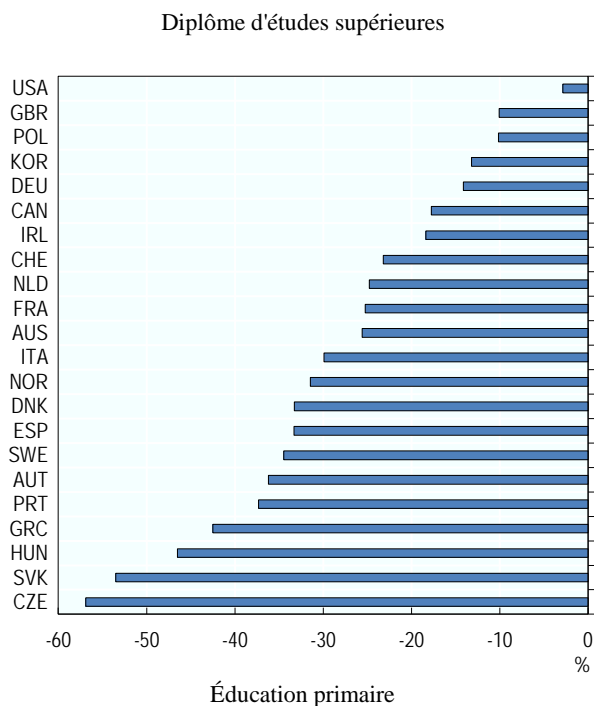
Note : Les données concernant le Mexique se rapportent à 2010. Les pays de l'OCDE exclus ont des valeurs manquantes dans au moins un type de région.

Source: OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

Pour faire face à cette évolution démographique notamment en termes de services publics, les pays de l'OCDE ont mis en place différentes politiques publiques. Le Japon a notamment développé la politique des « petites stations » qui visent à concentrer la fourniture de services publics. D'autres pays tels que la Suède, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont renforcé l'attractivité des zones rurales. Ces actions s'appuient sur une meilleure prestation de services publics ou bien sur des politiques visant à augmenter la productivité afin de soutenir le niveau de revenus et la qualité de vie à long-terme. Le niveau de scolarité est un indicateur du niveau de compétence moyen de la population active. Les régions rurales ont tendance à avoir une part plus élevée de travailleurs peu qualifiés. Autrement dit, la part des travailleurs possédant un diplôme d'études supérieures (un diplôme universitaire), est plus faible dans les régions caractérisées par des économies de faible densité alors que la part des travailleurs ayant seulement complété l'enseignement primaire (un « proxy » pour les travailleurs peu qualifiés) tend à être élevée dans ces régions (OECD, 2016). Dans 7 pays, la variation est supérieure à 20 points de pourcentage et supérieure à 30 au Mexique et en Turquie, où moins de 40% de la population active avait au moins un diplôme d'études secondaires en 2014 (OECD, 2017).

Dans les pays de l'OCDE, les étudiants en milieu urbain ont une meilleure performance que les étudiants en milieu rural. Comme le soulignent les résultats de l'étude PISA de l'OCDE (Programme international pour le suivi des acquis), les étudiants des grandes villes âgés de 15 ans affichent 31 points de plus en moyenne en sciences que les étudiants de petites villes (OECD, 2017). L'écart entre les zones urbaines et rurales persiste dans de nombreux pays même après avoir tenu compte de l'origine socioéconomique et culturelle des étudiants. Le désavantage rural peut être observé dans des pays tels que la Hongrie, la République Slovaque et la Turquie, avec des différences entre milieux urbains et ruraux supérieures à 50 points après avoir tenu compte des antécédents des élèves (OECD, 2017). Les exceptions à cette tendance sont la Belgique, le Royaume-Uni et les États-Unis; pays dans lesquels les étudiants des écoles rurales ont une meilleure performance en moyenne que leurs homologues des grandes villes. Les disparités urbain-rural sont visibles non seulement à travers les indicateurs de performance des étudiants âgés de 15 ans, mais aussi à travers les niveaux de scolarité.

**Graphique 3.3 La part des travailleurs possédant un diplôme d'études supérieures est plus faible dans les régions rurales**

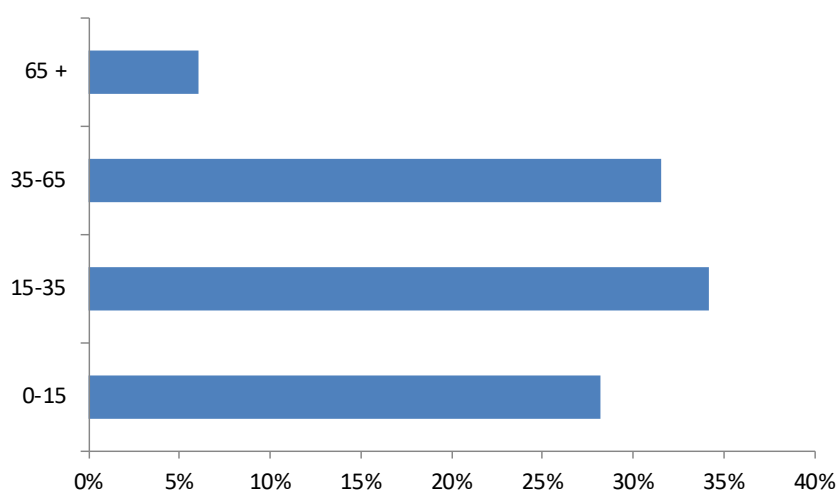


*Note:* Chaque barre représente la différence en pourcentage entre la part de la population active et l'enseignement primaire dans les régions d'un pays appartenant aux 25% des régions TL2 de l'OCDE ayant la plus faible part de la population dans les économies à faible densité par rapport à ceux des 25% ayant la plus forte proportion de la population dans les économies à faible densité (c'est-à-dire les régions les plus rurales).  
*Source:* OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

### *Les zones rurales du Maroc ont une population jeune avec un niveau faible d'éducation*

Contrairement aux pays de l'OCDE, la population rurale au Maroc demeure jeune. La population âgée de moins de 15 ans est de 28%, celle entre 15 et 35 ans de 34%, entre 35 et 65 ans de 32% et seule 6% est âgée de 65 ans ou plus (voir graphique 4). Ceci représente un atout important mais également un défi. Le bonus démographique peut être une importante source de croissance pour les zones rurales. Toutefois, les politiques mises en place doivent permettre l'accès de cette population au marché du travail.

**Graphique 3.4. Distribution de la population rurale par âge**



Source: Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

L'accès à l'éducation demeure un des principaux défis des territoires ruraux au Maroc, malgré les efforts déployés par l'État pour généraliser l'éducation de base. En effet, 91,6% (RGPH 2014) des enfants âgés de 7 à 12 ans, fréquentent l'école dans les territoires ruraux. De même, des avancées ont été enregistrées au niveau de la scolarisation des filles. Le taux de scolarisation des filles est passé de 26,1% en 1994 à 90,1% en 2014. Cependant, l'analphabétisme persiste. Les données du RGPH 2004 et 2014 montrent que le taux d'analphabétisme dans les territoires ruraux représente le double de celui enregistré dans les territoires urbains (47,5% rural contre 22% urbain en 2014). De plus, la fracture en termes d'accès à l'éducation liée au genre demeure très importante au Maroc et semble même s'accroître dans les territoires ruraux. Le rapport du taux d'analphabétisme des femmes à celui des hommes en milieu rural est passé de 162% en 2004 à 172,2% en 2014.

**Tableau 3.3. Principales données de la démographie rurale**

Données rurales	1994	2004	2014
Population rurale	12 665 882	13 428 074	13 415 803
Taux de scolarisation des filles âgés de 7 à 12 ans	26,1%	63,3%	90,1%
Taux d'analphabétisme	75,0%	60,5%	47,5%
Taux de chômage	10,8%	9,2%	10,5%
Taux d'activité	30,1%	34,9%	45,1%

Source: Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

Les territoires ruraux au Maroc abritent l'essentiel des ressources naturelles, des moyens de production des denrées agricoles et des matières premières. Ce sont des espaces d'opportunités malgré les nombreux défis auxquels ils font face. Toutefois, et tout comme dans les pays de l'OCDE, ces territoires sont souvent appréhendés comme des espaces en retard. C'est aussi le cas du Maroc dont les régions rurales sont marquées par la prédominance de l'activité agricole et l'absence des services.

*Les zones rurales présentent de bons résultats selon plusieurs dimensions du bien-être et de productivité dans les pays de l'OCDE*

Les zones rurales sont performantes en termes de qualité de l'environnement, les logements y sont plus abordables, la densité des liens sociaux ou la sécurité y sont mieux perçus. Les indicateurs de bien-être de l'OCDE montrent que les régions rurales peuvent offrir des niveaux élevés de bien-être.

Par ailleurs, les territoires ruraux ont souvent un potentiel de croissance important. Elles ont connu, en moyenne, de bonnes performances en termes de croissance de la productivité, mais elles ont été vulnérables aux effets de la récession. Bien que le niveau d'activité économique dans les différentes régions rurales soit faible, la contribution globale des régions rurales à la croissance nationale est importante. En outre, la viabilité des entreprises dans les régions rurales dépend d'un niveau relativement élevé de leur productivité, car elles doivent compenser les coûts de transport plus élevés que leurs pairs urbains.

La ruralité n'est pas synonyme de déclin, il y a même un processus de rattrapage – convergence- avec les territoires urbains. Toutefois, en moyenne, les régions rurales connaissent de plus faibles niveaux de PIB par habitant et de plus faibles niveaux de productivité que les régions urbaines. Elles sont généralement en dessous des moyennes nationales dans leurs pays respectifs. Ceci est particulièrement lié aux défis inhérents aux économies de faible densité qui limitent leur résilience, notamment la faible diversification de leur économie, le manque d'accessibilité, l'absence de masse critique, le vieillissement de la population et l'émigration des jeunes.

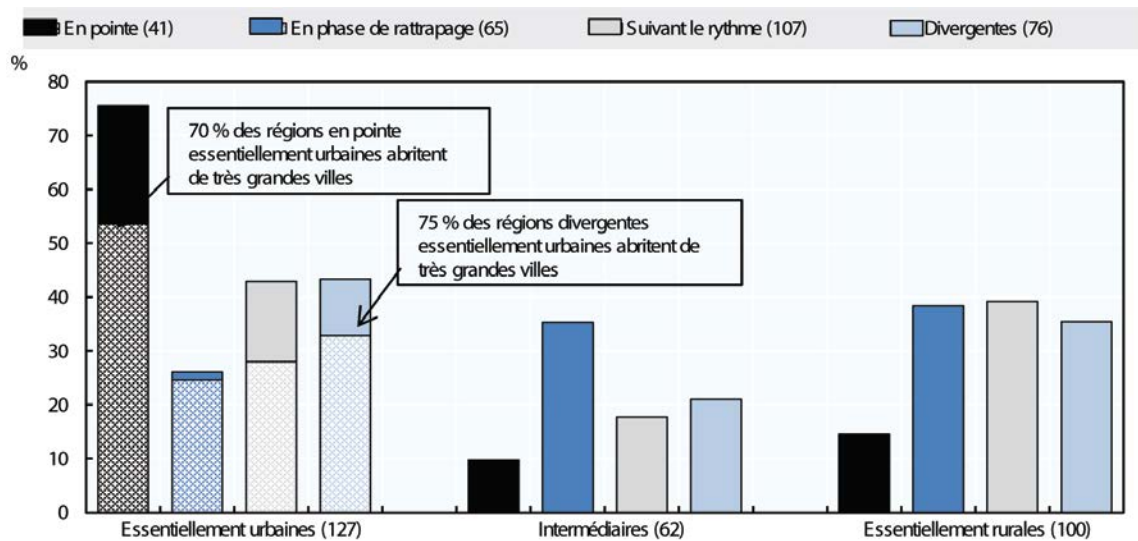
Aussi, on observe de fortes différences entre les niveaux de performance économique des différentes régions :

- Les régions rurales proches des villes ont de meilleures performances. Elles présentent des niveaux de croissance de la productivité plus élevés avant la crise et ont mieux résisté à celle-ci.
- Les régions rurales isolées sont les plus exposées aux chocs externes. Ces régions ont connu une croissance négative de leur PIB par habitant d'en moyenne – 2.5% par an depuis la crise ; soit inférieure de deux points aux régions rurales proches des villes.
- Il y a un processus de rattrapage au sein des régions rurales. Les régions aux PIB par habitant les plus faibles ont tendance à croître plus rapidement (OECD 2014 et 2016).



Une part importante des régions rurales dans les pays de l'OCDE sont soit en phase de convergence, soit arrivent à maintenir leur niveau relatif (leur niveau de productivité ne décroche pas par rapport aux régions de la « frontière »). Le Graphique 3.5. montre que malgré le fait que les régions métropolitaines soient surreprésentées à la « frontière », les régions intermédiaires, et les régions rurales sont bien représentées dans les groupes des régions qui convergent et qui maintiennent leur niveau relatif. Deux tiers des régions rurales sont dans ces deux catégories prouvant qu'il y a une importante opportunité de développement pour les régions rurales.

**Graphique 3.5. Les régions qui convergent tendant à être des régions rurales ou intermédiaires**



Note: Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de régions du groupe. Dans la plupart des régions urbaines, la partie à motifs indique les régions ayant une grande région métropolitaine de 1,5 million d'habitants ou plus.

Source: OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

La croissance de la productivité est la manière la plus efficace d'améliorer la compétitivité des entreprises et des régions. Elle permet d'augmenter les salaires, les opportunités d'emploi et d'améliorer les niveaux de bien-être. L'un des risques du développement de la productivité uniquement par la voie d'une modernisation de l'appareil productif est de tomber dans la trappe du « paradoxe-rural ». Ce dernier consiste en une amélioration de la productivité plutôt que d'une croissance du PIB dans l'économie régionale. Toutefois, dans les pays de l'OCDE, ce paradoxe ne semble pas avoir eu lieu dans la période 2000-2012, bien que les économies rurales aient eu de plus grandes difficultés à allier croissance de la productivité et création d'emplois depuis la crise de 2007<sup>4</sup>.

Les régions rurales dynamiques tendent à avoir certaines caractéristiques communes quant à la structure de leurs économies. Une partie importante de leur production est composée de biens échangeables sur le marché national et mondial (en particulier dans la production manufacturière), une relative diversification économique, une main d'œuvre relativement qualifiée et adaptée aux avantages comparatifs de la région. Les régions rurales dynamiques se trouvant également à proximité des villes, ont des avantages en termes de densité, d'intégration et ont accès à de plus grands marchés, leur permettant le

développement d'activités complémentaires à celles des villes. Leurs liens économiques plus forts avec les villes leur permettent de mieux absorber la technologie et innovation.

*Qualité de vie et productivité : les principaux défis de la ruralité au Maroc*

Au cours des dernières décennies, le Maroc a connu des progrès économiques considérables. La croissance économique sur la période 2001-2011 a entraîné une augmentation importante du revenu moyen par habitant ainsi qu'une réduction de la pauvreté de 15 % à 6 % (HCP). Les bénéfices résultant de la croissance économique n'ont toutefois pas été uniformément répartis. Ainsi, 67 % des pauvres et 59 % (HCP) des populations vulnérables vivent dans les zones rurales et éloignées.

Les territoires ruraux continuent à être confrontés à plusieurs défis. Le premier défi est économique : l'économie rurale est peu diversifiée au niveau de ses produits avec une forte concentration sur l'agriculture qui demeure le principal secteur pourvoyeur d'emplois dans les régions rurales. Le second est socio-éducatif : le niveau d'éducation dans les territoires ruraux demeure faible, le sous-emploi, la pauvreté et le manque d'accès aux services publics sont élevés. Enfin, l'enclavement et le sous-équipement en infrastructures de base limitent le potentiel de croissance des zones rurales (voir Encadré 3.2.).

### Encadré 3.2. Défis et opportunités des territoires ruraux au Maroc : Stratégie Nationale de Développement Rural

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire national de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATUHPV ou MUAT) a élaboré en 2009, la Stratégie Nationale de Développement Rural basée sur une approche territoriale participative et contractuelle. La Stratégie Nationale de Développement Rural a pour objectif l'amélioration de l'attractivité des territoires ruraux et la qualité de vie de la population rurale, la promotion de la compétitivité de l'économie rurale par la diversification des activités non agricoles, la mise en place des conditions de durabilité environnementale et d'un cadre institutionnel et juridique permettant la pérennisation d'un développement rural durable. Dans ce cadre, la Stratégie Nationale de Développement Rural, le Ministère de l'Aménagement du Territoire national de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATUHPV ou MUAT) a identifié les principaux défis et opportunités des zones rurales du Maroc.

#### Défis

Le taux élevé d'analphabétisme : en effet, le taux d'analphabétisme est de 47,5% dans les territoires ruraux et demeure élevé en particulier chez les femmes (2014);

La pauvreté : l'enquête nationale de la pauvreté de 2007 (Haut-Commissariat au Plan), révèle que le taux de pauvreté est de 14 % dans les territoires ruraux contre 4,8% dans les territoires urbains. Selon les données du Haut-Commissariat au Plan, 79,4% des personnes pauvres et 64% des personnes vulnérables vivent dans les territoires ruraux du Maroc (2014) ;

Le déficit en équipements et services de base ;

La forte dispersion de l'habitat rural ;

La faible diversification des activités non agricoles ;

La complexité du statut foncier et le morcellement excessif de la surface agricole utile et la surexploitation des ressources naturelles.

#### Atouts-Faiblesses-Opportunités –Menaces

##### Atouts

- Diversité des milieux naturels ;
- Richesse des ressources territoriales ;
- Existence d'un réseau de petites et moyennes villes qui peuvent constituer une locomotive pour le développement rural ;
- Richesse du potentiel humain : la population de 15 ans et plus s'élève à 48% ;
- Présence de réseaux associatifs denses et actifs ;
- Opportunités;
- Contexte institutionnel et politique national favorable ;
- L'Initiative Nationale du Développement Humain ;
- Réalisation de programmes sociaux visant l'équipement des territoires ruraux (Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau potable, Programme d'Électrification Rurale Groupé, Programme National des Routes Rurales, etc.) ;

##### Faiblesses

- Pression démographique ;
- Taux élevé d'analphabétisme ;
- Pauvreté ;
- Déficit des équipements et services de base ;
- Forte dispersion de l'habitat rural ;
- Faible diversification des activités non agricoles ;
- Complexité du statut foncier et morcellement excessif de la surface agricole utile ;
- Menaces;
- Aléas climatiques et stress hydrique ;
- Surexploitation accrue des ressources naturelles ;
- Faible compétitivité du secteur agricole dans le cadre du libre-échange ;
- Le déséquilibre sociodémographique et territorial.

- Mise en œuvre de plusieurs stratégies nationales (plan azur, projet Tanger-Med, plan Maroc vert, etc.) ;
- Appui des institutions financières internationales (Programme des Nations Unies pour le Développement, Agence Japonaise de Coopération Internationale, Fonds International de Développement Agricole, etc.) au développement en milieu rural ;
- Création des agences de développement Agence de développement sociale, Agence du Nord etc. Libéralisation des produits agricoles dans le cadre des zones de libre-échange ;
- Revenus de la migration interne et externe.

Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire national de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville.

Selon le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc, en 2015 l'économie rurale représente 15% du PIB marocain (en production) et 10% des exportations globales de produits. Le secteur primaire joue un important rôle économique, social et environnemental. Il a représenté près de 15,5% du total des valeurs ajoutées aux prix courants durant la période 2008-2013, 14,4% pour l'agriculture et 1,1% pour la pêche. Il a contribué pour 1,3 point à la croissance réelle du PIB (4,1%) sur la même période. Cependant, la production agricole demeure fortement dépendante des conditions climatiques que subit le pays.

**Tableau 3.4. PIB du Maroc par secteurs**

Secteurs	Moyennes (valeur ajoutée par branche d'activité)	
	2000-2007	2008-2013
Primaire	15,8%	15,5%
Secondaire	27,8%	29,6%
Services	56,3%	54,9%

Source: Ministère de l'Économie et de Finances, <https://www.finances.gov.ma/fr/SitePages/Home.aspx>.

La croissance économique au Maroc est étroitement liée à la performance du secteur agricole. En 2013, l'économie du Maroc a connu une croissance de 4,7 % aidée par une augmentation de 17,9 % de valeur ajoutée dans le secteur agricole (BAD, OCDE et PNUD, 2014). De même, la croissance économique annuelle a fléchi en 2015, en grande partie en raison d'une baisse de 1,8 % de la valeur ajoutée dans le secteur de l'agriculture (BAD, OCDE et PNUD, 2014).

La production agricole est caractérisée par l'étroitesse de la superficie agricole utile. Le Plan Maroc Vert, par exemple privilégie le développement d'exploitations agricoles familiales. Les exploitations familiales emploient environ 10 % de la population et représentent 70 % des propriétés foncières (de moins de 5 hectares). Toutefois, les exploitations familiales font face à de nombreuses contraintes dans leur quête de productivité et de rentabilité, y compris des titres de propriété ambigus, des infrastructures de transport et de communication insuffisantes et un manque d'accès aux financements et aux informations sur le marché (Ghanem, 2015). Faute d'une

diversification des activités économiques hors du secteur agricole, l'emploi direct dans l'agriculture représente 80% de l'emploi rural.

Le sous-emploi touche près de 60% de la population active en milieu rural, avec des effets négatifs sur le plan social : 32% de la population rurale bénéficient d'une couverture médicale dont 23% de l'Assurance Maladie Obligatoire et 48% du Régime d'Assistance Médicale. La sécurité alimentaire (OECD/FAO/UNCDF, 2016), est également un problème qui est amplifié par le manque de sources alternatives de revenus pour la population rurale (voir Encadré 3.3.).

L'accès aux services publics et le manque d'infrastructures est l'autre défi majeur des territoires ruraux au Maroc. En effet, ces territoires sont sous-équipés en infrastructures de base (CESE du Maroc, Rapport sur le développement rural, défis et perspectives à paraître). Cet élément affecte significativement leur attractivité globale (vis-à-vis des personnes et des entreprises). Ainsi et bien que le taux d'accès à l'eau potable ait atteint 95%, en 2015 contre 14% en 1995 dans les territoires ruraux, l'accès à l'eau potable du réseau ne dépassait pas 55,3% en 2014, et les branchements à domicile ne représentent que 39,7%. L'évacuation des eaux usées présente plusieurs déficits : sur les 59,2% de ménages qui occupent un logement raccordé à un réseau public d'évacuation des eaux usées, seuls 2,8% vivent dans les territoires ruraux. 23% des ménages au Maroc ont recours à une fosse septique dont 50,5% dans les territoires ruraux contre 8,8% dans les territoires urbains (CESE du Maroc, Rapport sur le développement rural, défis et perspectives à paraître)

Le Maroc a mis en place plusieurs stratégies de développement pour assurer un développement inclusif et durable de ces territoires. L'ensemble de ces stratégies (développées ci-après) convergent vers la nécessité d'une approche spécifique du développement, adaptée aux territoires ruraux et leur permettant de contribuer efficacement à la croissance productive du pays tout en jouissant des fruits de ce développement.

## 3.2. . La « Politique Rurale 3.0 » : une source d'inspiration pour le Maroc

### 3.2.1. *Vers une nouvelle politique de développement rural : la « Politique Rurale 3.0 »*

La « Politique Rurale 3.0 » de l'OCDE est une émanation du « Nouveau Paradigme Rural », visant à changer la conception des politiques rurales (voir Encadré 3.4.). Les objectifs de la politique rurale sont désormais multidimensionnels et s'intègrent dans une notion de bien-être défini de manière globale. La Politique Rurale 3.0 vise à offrir un niveau de bien-être aux populations des zones rurales comparable à celui des zones urbaines, même si plusieurs aspects peuvent être différenciés.

### Encadré 3.3. Sécurité alimentaire et pauvreté au Maroc: deux problèmes imbriqués

Le Maroc est extrêmement vulnérable à la volatilité des prix mondiaux, en grande partie en raison de sa dépendance alimentaire aux importations. Toutefois, cet aspect ne contribue pas à lui seul à l'insécurité alimentaire du pays. La hausse des prix alimentaires constitue une menace importante sur la santé et le bien-être des foyers marocains – tout particulièrement les foyers pauvres – qui dépensent jusqu'à 70 % de leurs revenus pour leur alimentation. En outre, en raison du nombre de Marocains vivant légèrement au-dessus du seuil de pauvreté (environ 12 % de la population), toute fluctuation, même faible, des prix alimentaires, peut avoir des impacts dramatiques sur les taux de pauvreté nationaux. Les groupes les plus exposés à la volatilité des prix sont les populations des territoires ruraux sans terres, les agriculteurs marginalisés et les pauvres en milieu urbain. La classe moyenne n'est pas non plus à l'abri de la volatilité des prix. Les ménages de classe moyenne consacrent approximativement 40 % de leurs revenus à l'alimentation (Harrigan 2012; Ghanem, 2015). Il va sans dire qu'au Maroc, la sécurité alimentaire des ménages est une question particulièrement importante. Ses conséquences politiques sont également importantes comme en témoigne l'agitation sociale en 2011.

Le Maroc a, au cours des dix dernières années, réalisé des progrès importants dans la gestion de la malnutrition. Cependant, les taux d'obésité au Maroc (17 % de la population est classée comme étant obèse) dépassent désormais la moyenne mondiale (11,7 %).

L'insécurité alimentaire et la pauvreté sont étroitement liées au Maroc, en partie en raison de la part des revenus (environ 70 %) que les ménages pauvres consacrent à l'alimentation. Environ 4 millions de personnes vivent en dessous du seuil national de pauvreté, 3 millions d'entre eux vivent dans les zones rurales. Les incidences de pauvreté sont particulièrement élevées dans les zones rurales (10 % en 2011) par rapport aux zones urbaines (3,5 %). Les foyers ruraux sont souvent dépendants, directement ou indirectement, de l'agriculture. Nombre d'entre eux cependant n'ont qu'un accès limité à des terres arables non irriguées, dont le potentiel agricole est minimal. En outre, de nombreux agriculteurs ne disposent pas de titres de propriété pour leurs terres et ont des difficultés à obtenir des crédits, limitant ainsi leurs possibilités de s'engager dans de nouvelles activités économiques et de diversifier leurs revenus.

Les disparités entre zones urbaines et rurales dans la sécurité alimentaire et la pauvreté sont aggravées par les disparités interrégionales. Les conditions climatiques et géographiques varient sensiblement dans le pays. L'aridité structurelle affecte 80 % de la surface terrestre et le manque d'eau est plus important dans la mesure où la demande en eau a augmenté (BAD, OCDE et PNUD, 2014). La distribution spatiale de la pauvreté est, au moins en partie, attribuable à la variation des conditions géographiques. Par exemple, les zones côtières arables sont moins touchées par la pauvreté. Par contre, les zones montagneuses sont généralement arides et hébergent ainsi la plus grande partie des Marocains les plus pauvres. On retrouve également d'importantes concentrations de pauvres dans les communautés de pêcheurs du pays le long des côtes (IFAD, 2009 ; Adidi, 2011).

Autrement dit, les problèmes d'insécurité alimentaire et de pauvreté se concentrent dans des zones caractérisées par des conditions géographiques difficiles, une faible densité démographique et un accès limité aux infrastructures physiques et sociales. Ces conditions coïncident généralement avec celles des zones rurales et éloignées.

La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont attribuées à plusieurs facteurs. Au premier rang figurent les facteurs entravant le développement agricole, y compris la faible diversification des activités agricoles; les facteurs liés au régime foncier; la variation climatique et la volatilité ; la mauvaise condition des sols; l'insuffisance des ressources en eau ; la difficulté d'accès aux financements; l'absence d'organisation des agriculteurs et un accès insuffisant aux services financiers, aux services sociaux de base et à l'infrastructure. Ces facteurs sont aggravés par la faiblesse du capital social, y compris par le manque de formation et de soutien nécessaire des organismes communautaires pour prendre en charge leur propre développement (IFAD, 2009).

La prévalence de disparités spatiales concernant la pauvreté et l'insécurité alimentaire a entraîné une la mise en place du Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022).

Source: OECD/FAO/UNCF, 2016.

#### Encadré 3.4. Nouveau Paradigme Rural

Les transformations du contexte international changent les règles du jeu, nécessitant de nouvelles orientations de la politique rurale. Trois considérations entrent particulièrement en ligne de compte dans l'évolution des politiques rurales des pays de l'OCDE.

Importance accrue accordée aux aménités rurales.

Pressions pour une réforme de la politique agricole.

Décentralisation et évolution de la politique régionale.

#### Le nouveau paradigme rural

	Ancienne approche	Nouvelle approche
Objectifs	Péréquation, revenu agricole, compétitivité des exploitations	Compétitivité des zones rurales, valorisation des atouts locaux, exploitation des ressources inutilisées
Secteur clef ciblé	Agriculture	Divers secteurs des économies rurales (exemples : tourisme rural, industrie, technologies de l'information et de la communication, etc.)
Outils principaux	Subventions	Investissements
Acteurs clefs	Administrations nationales, agriculteurs	Tous les niveaux d'administration (supranational, national, régional et local), divers acteurs locaux (publics, privés, organisations non gouvernementales)

Ainsi, la qualité de vie est considérée comme présentant des dimensions:

- Économiques : le revenu des ménages dépend de l'emploi dans des entreprises productives et concurrentielles;
- Sociales : les ménages ont accès à un large éventail de services (qui peuvent être fournis de manière différente aux territoires ruraux et urbains notamment l'éducation et la santé, par exemple) et à promouvoir une société locale inclusive;
- Un environnement local qui offre un cadre de vie agréable.

Cette perspective multiple s'appuie sur la compétitivité comme une condition nécessaire mais non suffisante pour le bien-être.

Compte tenu de leurs spécificités, les régions rurales doivent bénéficier de réponses de politiques publiques qui leur sont adaptées. Une stratégie clé pour les économies à faible densité consiste à se concentrer sur les avantages concurrentiels. Cette stratégie vise à diversifier l'économie en valorisant de nouvelles activités économiques gravitant autour de secteurs compétitifs. Les secteurs exportateurs, notamment le secteur manufacturier, dans les régions rurales localisées loin des marchés (de la demande) font face à des défis plus importants que ceux des autres régions. Ils ont notamment des coûts de transport plus importants et une marge de manœuvre limitée pour réaliser des économies d'échelle. Les producteurs dans les secteurs des biens et services exportables, ont besoin de sources supplémentaires d'avantages concurrentiels. La diversification économique consiste donc à identifier une ou plusieurs nouvelles niches d'activité rentables.

Dans le cadre de cette nouvelle approche, les décideurs politiques sont invités à mettre l'accent sur l'émergence de nouvelles activités en zones rurales. À titre d'exemple, pour la plupart des régions minières ou riches en hydrocarbures, les politiques publiques devraient contribuer, dans une certaine mesure, à aider les producteurs industriels à progresser dans la chaîne de valeur, en se diversifiant sur la base des forces existantes.



### Encadré 3.5. Le Royaume-Uni et la compétitivité rurale

Pour répondre à cette nouvelle logique en termes de politiques rurale, l'Union Européenne a développé une politique dite de « spécialisation intelligente » (*Smart Specialisation*). Sur la base de cette politique, le Royaume-Uni, a adopté une approche dont les bases sont similaires, ayant comme objectif le développement de la productivité rurale afin d'améliorer la qualité de vie et l'attractivité des zones rurales. Cette politique a pour origine un certain nombre de constants, dont notamment : i) le potentiel d'expansion de la productivité rurale, ii) l'accroissement de la population rurale, et iii) la transformation de l'organisation du travail permettant plus de flexibilité aux travailleurs. Cette politique est fondée sur les actions suivantes : i) Garantir la connexion des régions rurales au reste de l'économie à travers des systèmes de transport et de technologies de l'information ; ii) Soutenir une main-d'œuvre rurale hautement qualifiée. Cela comprend un financement accru pour les écoles et l'accroissement de l'apprentissage dans les zones rurales, en mettant l'accent sur les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme. ; iii) Créer des conditions favorables à la croissance des entreprises rurales en établissant un certain nombre de zones d'activité économique et en réduisant le fardeau réglementaire des entreprises rurales ; iv). Faciliter la vie et le travail dans les zones rurales en établissant une planification spatiale qui permet une expansion progressive de l'allocation de terrains constructibles. ; et v) Renforcer la capacité des autorités locales sur la prise de décisions concernant le développement économique local grâce à de nouveaux accords de dévolution de compétences.

*Source:* Centre for Rural Economy (2011), "Rural Economies: Incubators and Catalysts for Sustainable Growth; Government of the United Kingdom (2015), "Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas", [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf) (accessed 20 June, 2016); OECD (2011), OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>; Government of United Kingdom (2016), Statistical Digest of Rural England, [www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england](http://www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england) (accessed 20 June, 2016); OECD (2010a), Strategies to Improve Rural Service Delivery, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>; Ward, M. (2016), "Enterprise Zones. UK House of Commons Library", Briefing Paper, No. 5942, 12 January 2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05942> (accessed 20 June 2016). For more information see: Government of the United Kingdom (2015), "Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas", [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf) (accessed 20 June 2016).

La politique rurale 3.0 est un cadre stratégique destiné à aider les gouvernements nationaux à soutenir le développement économique rural. Elle se concentre sur l'identification de mécanismes plus spécifiques pour la mise en œuvre de politiques de développement efficaces (voir Tableau 3.5.).

**Tableau 3.5. Dimensions de la Politique Rurale 3.0**

	Ancien Paradigme	Nouveau Paradigme Rural (2006)	Politique Rurale 3.0 – Mise en place du Nouveau Paradigme Rural
Objectifs	Péréquation	Compétitivité	Bien-être multidimensionnel : i) économique, ii) social, iii) Environnemental
Orientation de politiques	Soutien à un seul secteur dominant	Soutien à divers secteurs sur la base de leur compétitivité	Différenciation des économies de base densité en fonction du type de région rurale
Instruments	Subventions aux entreprises	Investissement dans des entreprises et communautés	Approche intégrée du développement rural – large spectre de soutien au secteur public, privé et tiers secteur
Acteurs clefs et parties prenantes	Organisations de producteurs agricoles et gouvernement national	Tous les niveaux de gouvernement et les départements concernés ainsi que les parties prenantes locales	i) secteur public – gouvernance multi-niveaux, ii) secteur privé (à but lucratif et entreprises sociales), et iii) troisième secteur (ONGs et société civile)
Approche de politique	Application uniforme du « sommet vers la base »	Approche de la « base vers le sommet », avec le développement de stratégies locales	Approche intégrée prenant en compte différents domaines
Définition rurale	Pas urbain	La ruralité étant un ensemble de circonscriptions différentes	Trois types de circonscriptions rurales : i) celles situées dans une ZUF, ii) celles proches d'une ZUF, et iii) celles loin d'une ZUF ou isolées

Source: OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

### *La Régionalisation avancée : un nouveau cadre institutionnel pour une approche territoriale des politiques rurales au Maroc*

La régionalisation avancée affiche la volonté du Maroc de mettre en place des politiques publiques différenciées en prenant en compte les territoires et leurs spécificités. Elle introduit une nouvelle répartition des compétences et des ressources publiques entre l'État central et les collectivités territoriales. En ce sens, elle présente une opportunité importante pour la mise en place au Maroc de la « Politique Rurale 3.0 », en ce qu'elle ouvre la porte à la possibilité d'avoir une approche plus territoriale aux questions rurales. Il s'agit d'une réforme du cadre de gouvernance qui va dans le bon sens.

Au Maroc, le développement et la promotion des territoires ruraux y compris dans leurs liens avec les territoires urbains mobilisent différents acteurs et une gouvernance pluri niveaux entre différents échelons de gouvernement. Le contexte institutionnel est caractérisé par la présence d'un ensemble d'intervenants dans les territoires ruraux ce qui pose la question de la répartition des rôles, des pouvoirs et des ressources entre les différents niveaux administratifs et territoriaux.

Au niveau national trois acteurs institutionnels majeurs ont pour rôle d'assurer un développement inclusif et durable des territoires ruraux. Il s'agit du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts (MAPMDREF), le Ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, MATUHPV et le Ministère de l'Intérieur notamment via la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

Le Ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts, MAPMDREF<sup>6</sup> est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans le domaine de l'agriculture et du développement rural.

**Encadré 3.6. Attributions du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural, des Eaux et Forêts**

- Définir et mettre en œuvre la politique de l'aménagement agricole;
- Prendre les dispositions nécessaires pour rationaliser l'utilisation des ressources en eau pour l'irrigation;
- Élaborer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la promotion de la production agricole et assurer la mise à niveau des organisations professionnelles agricoles dans le cadre des filières de production;
- Prendre toutes les mesures visant à encourager l'investissement dans le secteur agricole;
- Procéder aux études et recherches visant le développement de l'agriculture aux niveaux régional et national;
- Élaborer les textes juridiques et réglementaires relatifs aux activités agricoles;
- Collecter, analyser et diffuser les statistiques et les informations agricoles;
- Proposer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine du développement rural, en coordination avec les autorités gouvernementales concernées;
- Assurer le Secrétariat de la Commission Interministérielle Permanente du Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne.

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, MATUHPV a pour mission, l'élaboration et l'exécution de la politique du gouvernement dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'architecture.

**Encadré 3.7. Attributions du Ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville**

- Élaborer la politique gouvernementale dans le domaine de l'aménagement du territoire au niveau national et régional ;
- Consolider la convergence et l'intégration des politiques publiques en coordination avec les départements ministériels concernés ;
- Élaborer les stratégies et les programmes d'action pour la promotion de l'urbanisme, de l'architecture en coordination avec les différents départements ministériels concernés et veiller à leur exécution ;
- Entreprendre les mesures nécessaires pour assurer la couverture du territoire national en documents d'urbanisme et développer les espaces territoriaux intégrés, durables et compétitifs en coordination avec l'ensemble des intervenants dans ces domaines ;
- Élaborer et mettre en œuvre les politiques et programmes visant à promouvoir la qualité et la sécurité des constructions et du paysage urbain, la réhabilitation et la conservation du patrimoine architectural, en coordination avec les départements ministériels concernés ;
- Proposer des textes législatifs et réglementaires relatifs aux domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'architecture et œuvrer à leur actualisation ;
- Veiller à la formation et à la qualification des cadres techniques dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et de l'architecture ;
- Il participe également à l'élaboration de la politique gouvernementale dans le domaine du développement rural, en coordination avec les départements ministériels et les instances concernées.

*Source* : Décret n°2-14-478 du 11 Chaoual 1435 (8 Août 2014).

Le Ministère de l'Intérieur, plus spécifiquement la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)<sup>7</sup>, a pour mission de préparer les décisions du Ministère de l'Intérieur dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle sur les collectivités locales et d'en assurer le suivi et le contrôle de l'exécution.

*Niveaux régional et local*

La Constitution de 2011 a ouvert de nouvelles perspectives pour le développement des territoires ruraux et la promotion de liens urbain-rural fonctionnels dans le cadre de la régionalisation avancée, fondée sur l'autonomie des collectivités territoriales sur les plans administratif et financier, et sur l'exercice de compétences dans le cadre de la gouvernance locale. La Constitution de 2011 spécifie que la décentralisation concerne les collectivités territoriales : régions, préfectures, provinces et communes.

**Tableau 3.6. Répartition des compétences par niveau de gouvernement**

Régions	Préfectures et provinces	Communes
<b>Compétences propres</b> i) développement régional: développement économique, formation professionnelle, formation continue et emploi, développement rural, transport régional, conservation du patrimoine culturel de la région, gestion des parcs régionaux et ; ii) aménagement du territoire: élaboration du plan régional d'aménagement de territoire.	<b>Compétences propres</b> i) mise en place d'un programme de développement de la préfecture ou la province pour six années et ; ii) transport scolaire en milieu rural, entretien des pistes rurales, réduction de la pauvreté, diagnostic de besoins en matière de santé, logement, hygiène, diagnostic en matière de besoins culturels et de sport	<b>Compétences propres</b> i) mise en place d'un plan d'action de la commune (PAC) pour une durée de six années ; ii) le PAC en cohérence avec les orientations du programme de développement régional (PDR), établi par la Région, doit comporter un diagnostic des besoins et potentialités de la commune ; une évaluation de ses ressources et doit prendre en compte l'approche genre ; iii) services et équipements publics communaux et ; iv) distribution d'eau potable et électricité ; transport public urbain, éclairage public, assainissement liquide et solide et traitement des eaux usées ; nettoyage des voies et places publiques ; collecte, transport, traitement et valorisation des ordures ménagères et déchets assimilés ; circulation ; abattoirs communaux, salles et complexes sportifs, protection de l'environnement.
<b>Compétences partagées</b> i) développement économique: amélioration de l'attractivité régionale pour les investissements, emploi, recherche scientifique ; ii) développement rural: création de pôles agricoles, électrification et adduction d'eau potable aux villages isolés ; iii) développement social: promotion de l'habitat social, sports et loisirs ; iv) environnement: gestion des ressources naturelles, et lutte contre la pollution et la désertification, gestion des parcs protégés, et des forêts et ; v) promotion du tourisme.	<b>Compétences partagées</b> i) mise à niveau du monde rural dans les domaines de la santé, la formation et les infrastructures et équipements ; ii) développement des zones montagneuses et oasiennes ; iii) contribution à l'alimentation en eau potable et en électricité des du monde rural ; iv) contribution à l'entretien des routes provinciales et v) mise à niveau sociale	<b>Compétences partagées</b> i) développement de l'économie locale et promotion de l'emploi ; ii) préservation des spécificités culturelles locales et développement du patrimoine et ; iii) promotion de l'investissement privé, infrastructures et équipements et zones d'activités économiques, amélioration des conditions de travail des entreprises
<b>Compétences transférées</b> i) équipements et infrastructures régionaux; ii) industrie; iii) santé; iv) commerce; v) enseignement; vi) culture; vii) sport et; viii) énergie, eau et environnement.	<b>Compétences transférées</b> i) développement sociale ii) réalisation et entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques	<b>Compétences transférées</b> i) protection et restauration des monuments historiques et préservation des sites naturels ii) réalisation et entretien des ouvrages et équipements hydrauliques

Source : Élaboration OCDE sur la base des informations officielles du gouvernement marocain.

### *La coordination verticale, clef de voûte garantissant la mise en place d'une approche territoriale, demeure limitée*

Une commission interministérielle permanente de développement de l'espace rural et des zones de montagnes a été créée en février 2013 dans le cadre d'une nouvelle approche de développement de ces zones. Son secrétariat est assuré par le ministère de l'Agriculture. La Commission a tenu sa première session ordinaire le 13 juillet 2015, sous la présidence du Chef du Gouvernement. Parmi les principales recommandations de cette réunion : la validation de la stratégie de développement des zones de montagne et sa déclinaison en plans régionaux ainsi que la constitution, à cet effet, d'une commission nationale et de commissions régionales de développement rural en charge de l'élaboration de ces plans. La coordination en dehors de ce mécanisme demeure relativement limitée en ce qui concerne la politique rurale.

### 3.2.2. Les stratégies pour le développement rural demeurent centrées sur le développement agricole

Le Maroc a mis en place de nombreux programmes et politiques publiques visant directement ou indirectement le développement rural. La politique rurale s'appuie ainsi sur une stratégie et des fonds et programmes dédiés mais également sur des programmes sectoriels tels que le Plan Maroc Vert, qui a une forte incidence sur le monde rural. Le tableau ci-dessous présente les principaux programmes et politiques ayant le plus d'impact sur les provinces rurales étudiées.

**Tableau 3.7. Principaux programmes ayant un impact sur le développement rural au Maroc**

Secteur	Stratégie correspondante	Année de lancement	Objectifs	Territorialisation des stratégies
Agriculture	Plan Maroc Vert	2008	Accélération de la transformation du secteur agricole et sa compétitivité.	Plan agricoles régionaux : partenariats entre le Ministère de l'Agriculture, les régions représentées par les walis, les présidents de régions et les présidents de chambres agricoles
Artisanat	Vision 2006-2015	2006	Restructuration du secteur à travers la mise en place d'une politique adaptée à chaque type d'acteur.	Appui à l'émergence de tissus d'acteurs-producteurs dans les territoires urbains et ruraux
Pêche	Plan Halieutis	2009	Mettre en place une pêche durable et compétitive qui préserve la ressource.	Pôles de compétitivité identifiés en fonction des régions dont Méditerranée, Centre et Sud du pays
Industrie	Plan d'émergence industrielle	2009-2015 2014-2020	Mise en place d'écosystèmes performants, visant l'intégration des chaînes de valeur et la consolidation des relations locales entre les grandes entreprises et les PME.	Stratégie territorialisée avec l'émergence de pôles territoriaux tel que Tanger-Med ; MedEst etc.
Tourisme	Vision 2010 puis Vision 2020	2010 2020	Hisser le Maroc parmi les 20 premières destinations touristiques mondiales à l'horizon 2020 avec une vocation de destination de développement durable.	Identification des vocations touristiques en fonction des potentialités des territoires
Logistique	Maroc Logistique	2008	Positionnement du Maroc sur les principaux flux logistiques et réponse aux besoins logistiques du pays.	Répondre aux besoins logistiques des stratégies sectorielles et des territoires
Numérique	Maroc Numérique	2013	Insertion du Maroc dans l'économie de la connaissance, via une intégration amplifiée et largement diffusée des TIC au niveau de l'État, administrations, entreprises et citoyens.	Désenclavement des territoires ruraux à travers Le -gouvernement notamment
Énergies renouvelables 2030	Plan solaire ; Plan éolien	2009	Garantir la sécurité énergétique du Maroc à travers un mix énergétique et le recours aux énergies renouvelables	Régions pilotes de Souss-Massa ; Rabat, Tadla-Azilal et Meknès-Tafilalet pour mettre en œuvre la stratégie du mix énergétique
Commerce intérieur	Rawaj	2009	Amélioration de l'attractivité commerciale et diversification de l'offre	Diversification des produits en fonction des produits locaux

Source : OCDE à partir des sites web des ministères.

Entre 1999 et 2015 le développement rural a été encadré par trois stratégies nationales: la stratégie 2020; la stratégie nationale du développement rural et la stratégie nationale du

développement des zones de montagne. Ces stratégies ont eu pour objectif de corriger les déséquilibres qui affectent les territoires ruraux et d'en préserver et valoriser le potentiel.

### *La Stratégie 2020*

La stratégie de développement rural 2020, adoptée en 1999 et dont la responsabilité de mise en œuvre a été confiée au Ministère en charge de l'Agriculture, a mis en place une nouvelle approche du développement rural qui s'intègre dans une vision globale d'aménagement du territoire. La stratégie 2020 prône une politique de développement rural construite autour de projets de territoires où l'ensemble des acteurs publics peuvent converger et contribuer selon leurs attributions et leurs moyens au développement des territoires ruraux.

La stratégie 2020 a pour principe la dynamisation socio-économique des territoires où l'homme et son développement sont placés au centre des préoccupations et des actions. En cela, elle rompt avec l'approche prévalant jusqu'à présent et qui faisait du développement du secteur agricole la seule composante pour toute forme de développement rural. Le développement rural au Maroc est désormais pensé en termes de convergence et de liens fonctionnels entre les territoires ruraux et les territoires urbains.

Plusieurs évolutions ont été enregistrées depuis l'élaboration de la Stratégie 2020. Il y a lieu de noter la mise en place de nouvelles institutions pour dynamiser la convergence des politiques publiques en faveur du développement du monde rural tel que le Conseil et le Comité interministériels permanents chargés du développement rural (1999). De même qu'une nouvelle génération de projets dits de développement rural intégrés ont vu le jour, mettant en application les principes prônés par la Stratégie 2020 : projet de développement rural des zones montagneuses de la Province d'Al Haouz, projet de développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique (DRI-PMH) et du projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones bour (non irriguées) (DRI-MVB).

Néanmoins, une évaluation de la stratégie 2020 réalisée en juin 2006 par la Banque Mondiale et la FAO avec le Ministère de l'agriculture et le développement rural, fait état de plusieurs limites ; la principale étant la non-effectivité de la déconcentration, qui aurait donné lieu à un transfert de pouvoirs de l'administration centrale aux services de l'État en région. Ainsi, les services techniques locaux concernés ne disposaient que des compétences administratives limitées mettre en pratique les principes de la stratégie 2020.

### *Stratégie Nationale de Développement Rural – SNDR*

En 2007, le développement rural devient une compétence du Ministère de l'Aménagement du Territoire. C'est dans ce cadre qu'une stratégie spécifique au développement rural a été élaborée en 2009 pour mettre en place un cadre global d'intervention de l'État en matière de développement rural et pour fixer des objectifs. Tel qu'indiqué par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, la Stratégie Nationale de Développement Rural (SNDR) a pour référentiel notamment le Schéma National de l'Aménagement du Territoire (SNAT), la stratégie 2020 de développement rural, l'Initiative Nationale pour le Développement Humain et le Plan Maroc Vert.

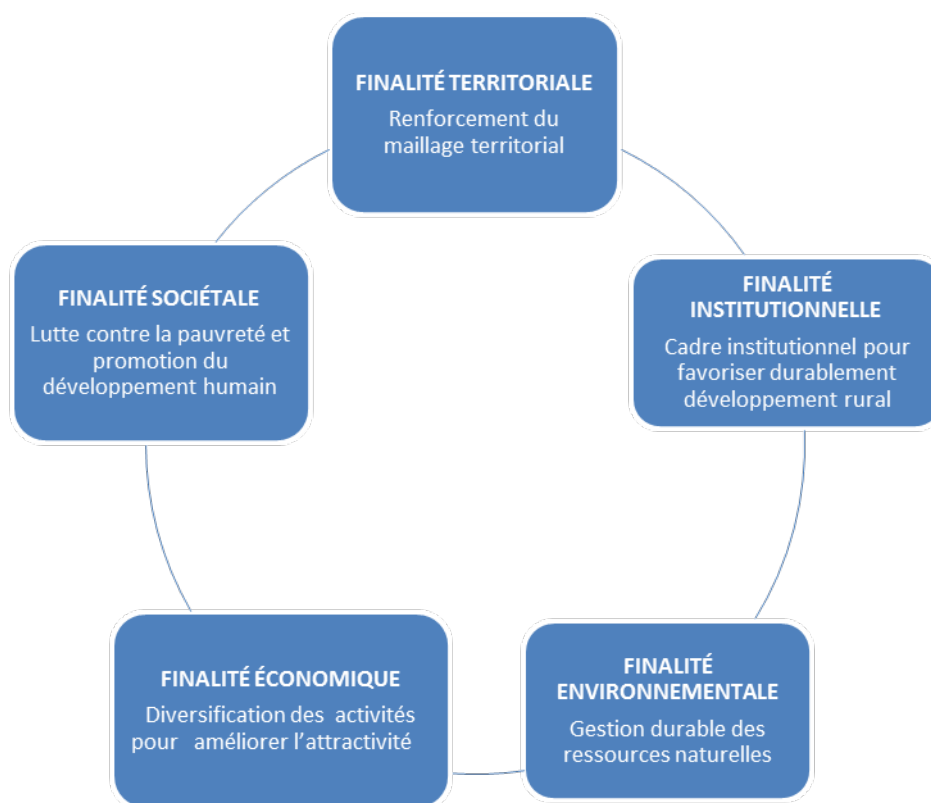
Loin de s'inscrire en totale rupture avec la stratégie 2020, la Stratégie Nationale de Développement Rural vise à la compléter en renforçant la dimension aménagement du territoire du volet « développement rural ». Elle dissocie le développement rural et le développement agricole et propose d'aborder le développement rural en prônant les

principes de participation des acteurs locaux, la territorialisation et l'intégration des actions de l'État.

L'approche préconisée par la Stratégie Nationale de Développement Rural, repose sur le principe de développement durable via la solidarité intergénérationnelle et entre les territoires. Elle s'appuie sur la participation et la contractualisation, éléments clefs du développement territorial, car ils en garantissent l'acceptabilité et la pérennité.

Cette approche territoriale vise à la concrétisation de la politique d'aménagement du territoire tout en assurant la compétitivité économique, l'attractivité des territoires, et la cohésion territoriale et sociale. Elle ambitionne une répartition harmonieuse de la population et des activités, en vue d'une utilisation inclusive et durable des ressources des territoires. Les finalités stratégiques affichées de la Stratégie Nationale de Développement Rural apparaissent comme suit :

**Graphique 3.6. Finalités de la Stratégie Nationale de Développement Rural du Maroc**



Source : Élaboration OCDE sur la base des informations transmises par le Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, l'Habitat et la politique de la Ville.

Plusieurs projets ont été mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement Rural financés en partie par le Fonds pour le Développement Rural (FDR). Ce Fonds est un compte d'affectation spécial, créé par l'article 44 de la loi de finances n° 32-93 du 28 février 1994, et modifié et complété par les lois de finances pour les années 2000, 2012 et 2013. Depuis, 2013, le Fonds est utilisé pour financer les programmes de développement rural et les projets mis en œuvre dans les zones de



montagnes et s'intitule le Fonds de Développement Rural et des Zones de Montagne (FDRZM). Le Fonds est un outil de financement qui favorise l'intégration entre les programmes de développement rural dans les domaines économiques, sociaux, culturels et touristiques. Ce Fonds a été également utilisé pour financer des projets ayant trait aux actions de désenclavement, d'irrigation et d'aménagement de l'espace agricole, au développement de l'agriculture solidaire, et aux actions liées à la mise à niveau des centres ruraux et aux activités génératrices de revenus.

Lors de la sécheresse au milieu des années 90, le Fonds a contribué au financement de l'approvisionnement de certaines villes en eau potable et à soutenir le fonds des catastrophes naturelles, la protection des forêts et des produits agricoles. En 2008, la responsabilité d'ordonnateur des ressources du Fonds a été confiée au Ministère de l'Agriculture à hauteur de 60% pour le financement des projets agricoles dans les zones irriguées, pluviales, pastorales et montagneuses et au Ministère de l'Aménagement du Territoire, à hauteur de 40% pour soutenir les projets de promotion des territoires, leur accompagnement et le renforcement et la réhabilitation des produits agricoles et non agricoles. Cependant, depuis 2016 la responsabilité d'ordonnateur du Fonds a été attribuée exclusivement au Ministère chargé de l'agriculture, pour permettre la comptabilisation de l'ensemble des opérations afférentes au développement rural (voir Encadré 3.8).

### **Encadré 3.8. Programmes d'investissement du Fonds pour le Développement Rural et des Zones de Montagne**

Les programmes d'investissement du FDRZM sont biannuels. Trois générations de projets ont vu le jour à partir de 2010 :

- **Programme d'investissement 1 (2010 – 2011) :**

Ce programme regroupe 26 projets d'un montant global de 1,2 milliards MAD dont 655,6 millions MAD de contribution du FDRZM. Les projets retenus couvrent cinq catégories d'action:

- Les projets de territoire : ils visent la valorisation des ressources territoriales et la réhabilitation des zones rurales à travers la réalisation de projets structurants, d'activités génératrices de revenus, et l'amélioration de la qualité des infrastructures et services;
- Les projets issus des plans de développement : ils visent à mettre en œuvre les plans de développement en contribuant à créer des emplois et améliorer la qualité des infrastructures;
- Les projets émanant du programme Agenda 21 : il s'agit de mettre en œuvre des activités qui visent la réhabilitation et qualification des zones concernées en se concentrant sur le désenclavement et l'amélioration de la qualité des infrastructures et services de base;
- Les projets prioritaires : ils concernent les zones de montagne qui souffrent d'enclavement, de conditions naturelles difficiles et d'un manque d'infrastructures, à travers des projets spécifiques en partenariat avec les acteurs locaux;
- Les projets d'appui à l'approche territoriale : ils concernent des projets de développement qui s'étendent sur des échelles territoriales régionales ou interrégionales comme les parcs naturels.

- **Programme d'investissement 2 (2011 - 2012) :**

Ce programme, ayant un coût global de plus de 3,6 milliards MAD dont une contribution sollicitée auprès du FDRZM de plus de 1,5 milliard MAD concerne une population cible estimée à plus de 1,5 million d'habitants:

- Programmes de soutien, de renforcement des équipements et de désenclavement : ces programmes concernent 34 projets couvrant 21 provinces et 52 communes rurales avec une population rurale cible estimée à 914 121 personnes;
- Programmes de développement et d'amélioration des indicateurs de développement humain : ils concernent 29 projets avec une population rurale cible estimée à 216 777 personnes;
- Projets de développement intégré : ils visent à réhabiliter et qualifier les zones rurales. Cette catégorie englobe 70 projets couvrant 18 provinces et 48 communes rurales avec une population rurale cible estimée à 506 965 personnes.

• **Programme d'investissement 3 (2012 - 2013) :**

Pour encourager l'émergence de projets émanant des territoires ruraux et leur donner un nouvel élan, il a été décidé de recourir à la procédure d'appel à projets qui permet de concrétiser l'approche territoriale participative ascendante, de soutenir l'initiative des acteurs locaux et de favoriser la concurrence entre les différents territoires ruraux. Cette procédure a été destinée, dans une première étape, aux centres délimités. Après traitement de 415 demandes de financement par une commission nationale, 93 projets considérés comme les plus éligibles au financement, ont été retenus et mis en œuvre en 2013. Les projets sont répartis en quatre catégories:

- les projets de territoires;
- les projets de développement économique et social;
- les projets de qualification urbaine;
- les actions de renforcement des infrastructures de base.

Le coût global des projets s'élève à 1 007 milliards MAD dont 427,68 millions MAD comme contribution du FDRZM.

*Source :* Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, l'Habitat et la politique de la Ville.

La Stratégie Nationale de Développement Rural a définitivement inscrit le territoire comme élément de base de la nouvelle approche de développement rural au Maroc. Toutefois, des limites sont apparues au fur et à mesure de sa mise en œuvre. En effet, la dynamique territoriale enclenchée par cette stratégie avec des programmes d'investissement évolutifs dans le temps et adaptés aux besoins et des spécificités des territoires a été quelque peu entravée par la perte de gestion d'une partie du Fonds pour le Développement Rural et des Zones de Montagne. Par ailleurs, la nouvelle vision intégrée du développement rural, s'est heurtée à la difficulté de la cohérence et de la convergence des politiques publiques du fait de la non-application de la déconcentration et la faiblesse des moyens humains.

En 2015, une nouvelle stratégie de développement de l'espace rural a été adoptée en y intégrant les zones de montagne, la *Stratégie de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne - SDERZM*. Celle-ci est déclinée en plans régionaux dédiés à l'horizon 2025, qui ont pour objectif la mise à niveau des territoires ruraux et de montagne. Les plans territoriaux accordent une place importante à la dimension environnementale. Plusieurs mesures de gestion rationnelle des ressources naturelles et de préservation de la biodiversité notamment dans les zones de montagne sont adoptées dans ce cadre.

*Plan Maroc Vert*

Le développement agricole est une composante importante des actions de développement rural au Maroc, tout particulièrement à travers le Plan Maroc Vert. Afin de faire de l'agriculture un secteur performant et moteur de l'économie et de lutter contre la pauvreté dans les territoires ruraux, le gouvernement marocain a lancé en avril 2008, le « Plan Maroc Vert » (PMV) qui replace l'agriculture au rang des premières priorités du pays (voir Encadré 3.9.).

Ce plan définit la politique agricole du Maroc à l'horizon 2020. Il ambitionne de faire contribuer l'agriculture au PIB du Maroc à hauteur de 174 milliards de dirhams; de créer 1 150 000 emplois à l'horizon 2020 et de tripler le revenu de près de 3 millions de personnes dans les territoires ruraux grâce à un investissement global de 10 Milliards DH par an à l'horizon 2020.

L'évaluation de mi-parcours du Plan Maroc Vert indique que le plan a bénéficié plu de 700 000 exploitants. Le pilier II du plan a contribué à l'augmentation de la production moyenne par producteur de 48%, à l'amélioration de la qualité de vie, à la réduction de la malnutrition (qui se trouve maintenant à un niveau de 4,9%), et à l'éradication de la famine dans les zones rurales (0,5%).

### Encadré 3.9. Piliers du Plan Maroc Vert (PMV)

Le Plan Maroc Vert se décline en deux piliers: le premier vise le « développement d'une agriculture à haute valeur ajoutée » en partie tournée vers l'exportation, tandis que le second est destiné à l'« accompagnement solidaire de la petite agriculture ». Les grandes exploitations bénéficient de différents soutiens : aides à l'investissement, location de terres à bas prix sur une longue durée contre un engagement d'investissement. Les petites exploitations bénéficient de subventions pour mettre en place des projets individuels ou collectifs. Ces subventions couvrent parfois jusque 100% du coût de l'investissement.

- Le Pilier I devrait bénéficier à 400 000 exploitants avec un volume d'investissement de 150 milliards DHS autour de 900 projets. Il vise le développement d'une agriculture moderne et compétitive, à travers la mise en œuvre de nouveaux projets à haute valeur ajoutée tant dans les productions que dans les industries agro-alimentaires. Il se base sur les partenariats publics privés pour le développement de chaînes de valeur.
- Le Pilier II devrait bénéficier à 600 000 jusqu'à 800 000 exploitants avec un volume d'investissement 15 Milliards DHS Il a pour objet l'accompagnement solidaire de la petite agriculture à travers la réalisation de plus de 500 projets d'intensification ou de professionnalisation des petites exploitations agricoles dans les zones rurales difficiles, favorisant ainsi une meilleure productivité, une plus grande valorisation de la production et une pérennisation du revenu agricole. Le Pilier II a également pour but la reconversion de la céréaliculture en cultures à plus forte valeur ajoutée (ou moins sensibles aux précipitations) et la valorisation des produits du terroir.

Afin de renforcer les projets de ces deux piliers, le PMV s'appuie sur des projets dits transverses consistant en la refonte du cadre sectoriel et l'amélioration des politiques de l'eau, du foncier et de l'organisation interprofessionnelle.

Source : Site web Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement rural, des Eaux et Forêts.

La territorialisation du plan est aussi basée sur une approche du « haut vers le bas » et le rôle des pouvoirs locaux et régionaux est souvent faible ou absent (contrairement à un cas comme celui du Pérou avec le programme « *Mi Chacra emprendedora* » (voir Encadré

3.10.). Ceci est en partie dû au manque de capacités des institutions décentralisées. De plus, le potentiel des zones rurales n'est pas totalement exploité puisqu'il s'agit d'un plan sectoriel qui n'inclue pas de manière adéquate le potentiel de revenus hors des exploitations ni les autres opportunités d'emploi. Ce cadre sectoriel conduit également à un manque de cohérence dans l'établissement de politiques publiques qui visent les zones rurales au Maroc. Il manque de mécanismes de coordination permettant de tirer profit des synergies entre les différents programmes ruraux.

#### **Encadré 3.10. *Mi Chacra Emprendedora* au Pérou**

Le programme « *Mi Chacra Emprendedora* » (« ma petite ferme entrepreneuriale ») est un programme qui vise à augmenter l'innovation et la productivité des petites exploitations agricoles au Pérou. Ce programme touche actuellement 90 000 foyers ruraux.

Il s'agit d'un programme basé sur la transmission de l'innovation (et donc par voie de conséquence de la productivité) à travers les réseaux de leaders locaux et d'un système d'apprentissage par les pairs. Il se base sur l'identification des agriculteurs les plus productifs, qui (en contrepartie du soutien à l'amélioration de leur productivité) transmettent leur savoir-faire aux communautés et aux agriculteurs des alentours. Ce programme a été particulièrement efficace permettant aux agriculteurs d'identifier de nouvelles variétés de produits agricoles exportables et plus rentables tels que le quinoa ou l'aguaymanto.

Le programme contribue également au renforcement des liens entre le gouvernement central et les communautés rurales. En incitant les communautés à mieux s'organiser et mieux articuler leurs besoins et priorités, elles deviennent plus audibles auprès du gouvernement central. Ce renforcement des liens tend à conduire à une amélioration de la fourniture et qualité des services publics dans ces communautés.

*Source:* OECD, Territorial Review of Peru, 2016.

#### *Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022)*

En juillet 2015, le Roi du Maroc a lancé une initiative d'un montant global de 50 milliards MAD pour le développement de 24 290 villages et localités rurales qui bénéficieront de 20 800 projets dans le cadre de ce programme qui permettra de « résorber les déficits des territoires ruraux », au moyen de la mise à niveau de l'infrastructure et de l'amélioration de la fourniture de services de base (routes, écoles, centres de soins de santé, eau potable, etc.). Les territoires ruraux bénéficient également du Programme de Mise à Niveau Territoriale (PMAT), qui cible des provinces montagneuses ou enclavées, sur la base d'un ensemble de critères (taux de pauvreté ; taux d'accès à l'eau potable ; taux d'électrification rurale ; taux de vulnérabilité ; taux d'accessibilité routière ; nombre de communes situées en zones montagneuses et nombre de communes touchées par la vague de froid) et porte des projets dans les secteurs de l'éducation, l'eau potable, la santé, les routes-pistes-ouvrages d'art et l'électrification rurale.

**Tableau 3.8. Programme National de Lutte contre les Disparités Sociales et Territoriales dans le Monde Rural (2016-2022)**

Ressources financières		Secteurs bénéficiaires	
Organismes	Contribution (en %)	Secteurs	Montant (en MMDH)
Conseils régionaux	40	Routes	36
Fonds de développement rural et des zones de montage	21	Eau	5,6
Initiative nationale pour le développement humain	4	Éducation	5,1
Ministères concernés	26	Électricité	1,9
Office National de l'électricité et de l'Eau potable	5	Santé	1,4
Autres	4		

Source: MATNUHPV.

### **Encadré 3.11. Le tourisme pourrait être un important facteur de diversification dans certaines zones rurales**

Le Maroc rural a un potentiel inexploité en ce qui concerne le secteur du tourisme dans les villages et les petites villes marocaines qui pourrait contribuer au développement de revenus plus élevés et la création d'emplois dans le secteur permettant une plus grande diversification de l'économie rurale, encore largement fondée sur l'agriculture.

Le programme promotion du tourisme rural (PTR) a permis de contribuer à l'ambitieux objectif du Royaume d'attirer 10 millions de touristes en 2010. Ainsi, le développement de produits et leur diversification comme le développement et publication de 18 itinéraires de tourisme rural. Aussi, le renforcement de partenariats avec les réceptifs et les associations locales pour une campagne conjointe de promotion des itinéraires de tourisme rural. Enfin, la création d'une marque de tourisme rural et d'une identité propre pour le Maroc comme étant un pays d'accueil touristique. Pour ce faire, plusieurs actions et projets ont été mis en place, à savoir :

- Assistance aux coopératives féminines pour diversifier les produits à base d'huile d'argan et améliorer le marketing;
- Mise à niveau des aires de repos et d'une maison d'accueil;
- Remise en état de sentiers panoramiques, avec aires de stationnement et aires de repos;
- Lancement d'une campagne de sensibilisation sur le tourisme responsable et la protection de l'environnement des zones de montagne.

### *3.2.3. L'accessibilité, une condition préalable à la viabilité des zones rurales au Maroc*

De nombreuses régions rurales souffrent de leur éloignement des marchés et des grandes routes commerciales internationales, et des distances entre les agglomérations urbaines et les zones d'activité économique. L'amélioration des infrastructures et de la connectivité est essentielle pour les personnes et les entreprises des zones rurales. Dans les régions où les populations sont plus dispersées, le coût de l'infrastructure de base (routes, transports publics, connexions électriques ou Internet) est toujours plus élevé que dans les zones plus urbaines.

La disponibilité des infrastructures de base et des services est une condition préalable à la viabilité et l'attractivité des territoires. Le nombre de services augmente avec la taille du territoire et, au fur et à mesure de sa croissance, il rassemble plus de services, mais aussi plus de prestataires de services qui offrent à la fois variété et concurrence. Cela signifie que les grands espaces ont un avantage inhérent en ce qui concerne les services, sans tenir compte des différences de coûts qui peuvent encore pénaliser les prestataires de services ruraux, publics et privés.

Dans les petites économies orientées vers l'exportation, la capacité d'expédier des produits, des biens et services locaux est vitale pour la viabilité économique. L'infrastructure et les services de haute qualité jouent un rôle important dans la qualité de vie d'une collectivité. Cela comprend les installations publiques telles que les écoles et les hôpitaux, mais aussi les infrastructures privées. Étant donné que les régions rurales dépendent davantage du tourisme, la qualité de l'infrastructure et des services locaux joue un rôle supplémentaire de soutien à l'industrie touristique locale.

En raison de la distance physique entre les zones rurales éloignées et les principaux centres de population, il est essentiel d'améliorer toutes les formes de connectivité pour que ces régions soient pleinement intégrées dans le pays. L'amélioration des infrastructures de transport peut réduire les coûts de déplacement pour relier les zones rurales au reste du pays, ce qui améliorera la cohésion sociale et favorisera les opportunités économiques.

Afin de pallier aux nombreux déficits en infrastructures de base dans les territoires ruraux, les autorités marocaines ont mis en œuvre des stratégies multisectorielles pour assurer la fourniture des services publics. Il s'agit notamment des programmes de construction de routes, d'adduction en eau potable et raccordement en électricité et de développement humain au travers notamment de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH).

#### *Désenclavement par les routes*

Le désenclavement occupe une place importante dans la stratégie de développement social et économique des territoires ruraux au Maroc. Les routes rurales facilitent l'accessibilité de la population aux services sociaux de base, permettent les échanges économiques et valorisent les ressources locales. Afin d'atteindre ces objectifs, le Maroc a mis en place, un programme national de routes rurales (PNRR) pour répondre aux besoins urgents de désenclavement. C'est ainsi que le PNRR 1 a été lancé en 1995. Ce programme, qui consistait à construire ou améliorer 11 240 km de routes sur une période de 10 ans a été achevé en 2006. Les impacts de ce programme sont multiples : contribution à l'amélioration des taux de scolarisation, l'accès aux services et aux denrées de base (<http://www.pncl.gov.ma/fr/Pages/default.aspx>).

Une seconde tranche du PNRR 2 a été définie, pour porter le désenclavement de la population rurale à 80% à l’horizon 2015. Le PNRR 2 a pour objectif de rapprocher davantage les populations des centres administratifs et économiques et contribuer ainsi à augmenter leurs revenus et leur bien-être social. Ce programme concerne 15 560 km de routes rurales réparties en 65% de pistes revêtues et 35% de pistes en terre, réalisables en deux tranches : 2005-2010 et 2010-2015. Un budget de 36 milliards de dirhams est à présent alloué au PNRR3 qui vise la construction et la réhabilitation de 33 000 kilomètres de routes rurales au Maroc pour la période 2016-2022<sup>8</sup>. Le CESE du Maroc souligne dans un rapport sur le développement rural (à paraître), que si le PNRR a permis de désenclaver plusieurs territoires ruraux, des questions demeurent relatives à l’entretien et la maintenance des routes réalisées ainsi qu’aux compétences et capacités des acteurs locaux en matière de gestion des infrastructures.

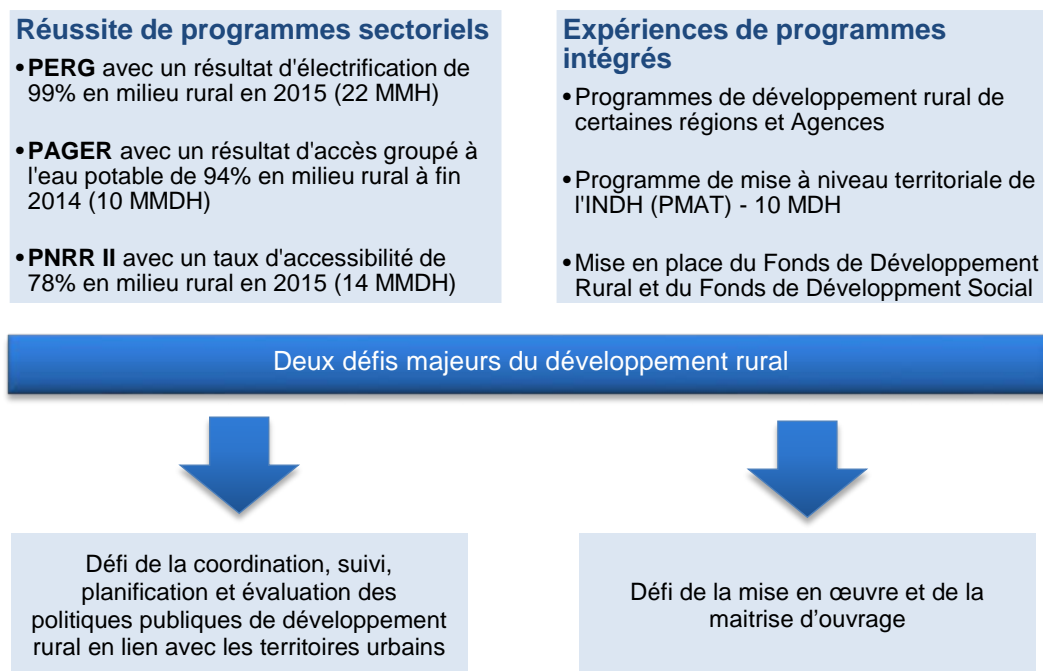
#### *Accès à l’eau et à l’électricité*

Le Maroc a mis en place en 1995, le Programme d’Approvisionnement Groupé en Eau potable des populations Rurales (PAGER). Ce programme a permis de porter le taux d’accès des populations rurales à l’eau potable de 14 % en 1994 à 94 % en 2013, permettant d’assurer la couverture de 12,6 millions d’habitants. Ce processus de généralisation d’accès à l’eau potable aux territoires ruraux a été poursuivi avec l’objectif d’atteindre un taux de 96,5 % en 2017<sup>9</sup>. Le CESE du Maroc souligne dans un rapport sur le développement rural (à paraître), que les branchements à domicile ne dépassent pas 39% et que 3,5 millions de personnes ne bénéficient pas d’un accès régulier à l’eau potable. Le CESE soulève la aussi la question de la maintenance et mise à niveau du réseau.

Des investissements publics importants ont également été consentis pour fournir l’accès à l’électricité. En 1996 le Programme d’Électrification Rurale Global (PERG) a été lancé avec comme objectif de généraliser l’accès des populations rurales à l’électricité. Ce programme a permis d’augmenter le taux d’électrification des territoires ruraux de 18 % en 1995 à 98,99 % en 2014 avec une ambition d’atteindre un taux de 99,7 % à l’horizon 2017<sup>10</sup>. Le désenclavement et l’accès des populations à l’eau et à l’électricité ont contribué à l’amélioration de la performance de l’économie rurale à travers la mise en place de filières à haute valeur ajoutée. Cependant, les disparités demeurent un sujet majeur au Maroc d’autant plus que la précarité est très présente dans les territoires ruraux, et que l’accès à l’éducation et la santé ne sont pas encore généralisés (voir Graphique 3.7.).



Graphique 3.7. Bilan des approches de développement rural intégré au Maroc



Source : Présentation Ahmed Khalid Benomar, Atelier urbain-rural Province de Berrechid 1<sup>er</sup> février 2017.

*L'Initiative Nationale pour le Développement Humain: le citoyen au centre des politiques publiques*

En 2005, le Roi Mohammed VI lance l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH) (voir Encadré 3.14). Une initiative d'envergure qui vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion en s'attaquant aux déficits sociaux de base (éducation, santé) et promouvoir les activités génératrices d'emplois et de revenus stables. Les principaux secteurs ciblés par l'INDH sont la santé (construction de centres de santé, acquisition d'ambulances, logements pour les équipes médicales, etc.), l'éducation (construction d'écoles, construction de logements pour les enseignants), l'eau potable, l'électricité, les routes et les activités génératrices de revenus.

### **Encadré 3.12. Principaux objectifs de l'Initiative Nationale du Développement Humain**

#### **Objectifs**

- Lutter contre la pauvreté;
- Améliorer la qualité de vie de la population rurale;
- Améliorer l'accès aux services sociaux de base et promouvoir l'approche genre;
- Promouvoir l'animation sociale, culturelle et sportive, les activités génératrices de revenus et le développement durable local;
- Renforcer la gouvernance locale;
- Soutenir les infrastructures et équipements sanitaires et éducatifs de base, culturels et sportifs;
- Mener des actions de formation, de communication et de sensibilisation;
- Mettre en place de microprojets générateurs d'emplois et de revenus stables.

#### **Phase 2011-2015 :5 programmes**

- Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural;
- Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain;
- Programme de lutte contre la précarité;
- Programme transversal;
- Programme de Mise à niveau territorial.

#### **Objectifs spécifiques du Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural**

- Améliorer l'accès aux services sociaux de base;
- Promouvoir l'approche genre;
- Promouvoir l'animation sociale, culturelle et sportive;
- Promouvoir les Activités Génératrices de Revenus;
- Promouvoir le développement durable local;
- Renforcer la gouvernance locale.

#### **Ciblage**

Le ciblage des nouvelles communes rurales se fonde essentiellement sur le taux de pauvreté. C'est ainsi que le taux moyen national de la pauvreté en milieu rural de 14 % a été choisi comme base de référence. De même, dans une logique de consolidation des acquis de la première phase, un accompagnement et un soutien financier différencié sera réalisé au profit des 403 communes rurales anciennement ciblées.

Le programme cible 701 communes rurales, comprenant quatre catégories :

- Les communes nouvellement ciblées dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 14 % ;
- Les communes relevant de la première phase INDH dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 20 % ;
- Les communes relevant de la première phase INDH dont le taux

de pauvreté est entre 14% à 20 % mais nécessitant un accompagnement afin de consolider les acquis de la première phase INDH;

- Les communes relevant de la première phase INDH dont le taux de pauvreté est inférieur à 14% mais nécessitant un accompagnement approprié.

#### **Choix de projets et actions types**

Le programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural vise:

- Le soutien à l'accès aux services sociaux, infrastructures et équipements sanitaires et éducatifs de base, culturel et sportif;
- L'animation sociale, sportive et culturelle;
- Les actions de formation et de communication ;
- Les activités génératrices de revenus et microprojets générateurs d'emplois et de revenus stables.

*Source: INDH.*

L'INDH a une structure de gouvernance multi-niveaux composée d'un comité interministériel central et régional et de comités provinciaux et locaux. Les divisions provinciales et locales de l'action sociale soutiennent la mise en place de l'initiative. Ces divisions sont l'intermédiaire entre les comités locaux de l'INDH et les citoyens.

La première phase 2005-2010 de l'INDH a ciblé les communes rurales dans lesquelles le taux de pauvreté estimé en 2004 était supérieur ou égal à 30% par rapport à la moyenne nationale. La seconde phase 2011-2015 a ciblé les communes rurales dont le taux de pauvreté estimé en 2007 était supérieur ou égal à 14% par rapport à la moyenne nationale.

Au total, les projets mis en œuvre dans le cadre de l'INDH ont mobilisé des investissements de 14,1 milliards de dirhams dont une contribution de l'INDH de l'ordre de 8,4 milliards de dirhams complétée par les conventions avec les communes, ministères, agences et établissements publics concernés. L'Observatoire national du développement humain (ONDH) a réalisé plusieurs évaluations de l'INDH. Il recommande l'implication des régions aux côtés de l'administration territoriale dans la réalisation des actions mais également dans la collecte des données sur le terrain tant pour le contrôle que pour l'évaluation<sup>11</sup>.

#### *Les liens ruraux-urbains, facteurs de croissance inclusive, à développer Maroc*

La proximité des territoires ruraux d'une région urbaine est un facteur important de la croissance rurale. Ce constat ne concerne pas que les régions rurales qui sont proches des villes, mais la proximité permet des liens plus forts lorsque les zones urbaines et rurales sont adjacentes (OCDE, 2013). Les résidents urbains ont un accès plus facile aux nombreux atouts des territoires ruraux (espaces verts, produits du terroir, circuits de tourisme plus respectueux de l'environnement, etc.), tandis que les résidents des territoires ruraux ont un accès plus facile aux services publics et privés qui ne se trouvent que dans les villes.

La résilience des régions rurales proches des villes peut être le résultat d'économies de « proximité » (comme indiqué plus haut). D'autant plus que les niveaux les plus élevés de productivité du travail ont tendance à être observés dans les zones urbaines. Moins d'une région sur dix parmi les 10% des régions TL3 de l'OCDE affiche les niveaux de productivité du travail les plus élevés et, depuis la crise, aucune région rurale isolée n'appartient à ce groupe de régions hautement productives. À l'inverse, les régions urbaines représentent 68% des régions les plus productives, soulignant l'importance des effets d'agglomération.

Traditionnellement, le développement économique des zones rurales et celui des zones urbaines sont considérés comme des thèmes distincts tant dans les démarches des chercheurs que celles des politiques. Cependant, les zones urbaines et rurales sont de plus en plus intégrées fonctionnellement, et, compte tenu de leurs spécificités et de leurs complémentarités, une intégration plus étroite peut apporter des avantages aux deux types de territoires. En moyenne, les lieux où « urbain » et « rural » sont plus proches et où les institutions sont plus inclusives, ont un meilleur rendement que les autres en termes de croissance de la population et du PIB habitant. (OECD, 2013, 2014 et 2016). Par conséquent, l'intérêt croît pour les formes de gouvernance qui pourraient aider à gérer cette intégration et à influencer sur la prospérité des lieux et des personnes. Différents types de liens - démographiques, économiques, environnementaux et liés à la prestation de services - traversent les frontières urbaines et rurales, et ils doivent être gérés pour améliorer la performance régionale.

Le partenariat rural-urbain contribue à l'amélioration du développement régional de différentes manières : tout d'abord en facilitant la production de biens publics utiles au développement économique (par exemple, Forlì-Cesena, Italie; Lexington, Kentucky États-Unis) ; en renforçant l'image et la visibilité territoriales, ce qui augmente l'attractivité des régions vis-à-vis de l'investissement et du tourisme (par exemple à Nuremberg) ; et en permettant de bénéficier d'économies d'échelle dans la fourniture de services publics (OECD, 2013).

Ce dernier élément est particulièrement important du point de vue des politiques de développement territorial en zone rurale. Les partenariats regroupent les ressources locales limitées des gouvernements ruraux avec les ressources urbaines plus abondantes pour fournir plus efficacement des services à l'ensemble de la région. Les études de cas et les analyses menées par l'OCDE donnent plusieurs exemples de modalités de collaboration entre les zones urbaines et rurales pour améliorer la qualité et l'efficacité des services en mutualisant les ressources et les capacités tout en évitant les doublons.

En se fondant sur l'analyse de nombreux partenariats rural-urbain et des mécanismes de gouvernance utilisés pour les gérer, l'OCDE a élaboré une stratégie pour établir des partenariats urbains-ruraux efficaces et durables (voir Tableau 3.9.).

**Tableau 3.9. Stratégie pour établir des partenariats ruraux-urbains efficaces et durables**

Pilier de la stratégie	Recommandation	Gouv. national	Gouv. régional	Gouv. local
1. Améliorer la compréhension de la situation des zones rurales et urbaines et des liens qui les unissent, et renforcer leur intégration	Comprendre les différents potentiels et enjeux des zones urbaines et rurales, en utilisant des données solides (production de données à l'échelle spatiale pertinente)	✓	✓	
	Encourager une intégration plus poussée entre zones urbaines et rurales en améliorant l'accès aux services, aux emplois et aux équipements.	✓	✓	
	Utiliser le cadre de gouvernance rural-urbain pour faciliter l'identification des différents types de partenariat existant sur le territoire et mieux cibler les aides		✓	✓
2. Répondre aux enjeux rural-urbain selon une approche fonctionnelle	Voir plus loin que les marchés du travail centrés autour des villes et prendre en considération un ensemble plus vaste d'interactions entre zones rurales et urbaines	✓	✓	
	Encourager les territoires à définir leurs stratégies autour d'espaces géographiques fonctionnels lorsque les interactions entre zones urbaines et rurales dépassent les frontières administratives	✓	✓	
	Promouvoir l'utilisation d'instruments flexibles de planification, permettant d'englober un espace de relations fonctionnelles entre zones urbaines et rurales	✓		
3. Encourager l'intégration des politiques urbaines et rurales en travaillant à l'élaboration d'un programme d'action national commun	Promouvoir l'utilisation d'instruments communs d'élaboration des politiques pour résoudre les conflits et compromis éventuels entre les priorités des zones urbaines et des zones rurales	✓		
	Encourager la participation de différents niveaux de gouvernement dans les partenariats rural-urbain, pour favoriser une meilleure coordination des politiques	✓	✓	✓
	Assurer l'alignement des stratégies régionales et des plans conçus au niveau local pour favoriser une plus grande participation des parties prenantes concernées.		✓	✓
4. Promouvoir un contexte propice aux partenariats rural-urbain	Établir la confiance et une vision commune du territoire en encourageant les projets pilotes autour de questions simples et bénéfiques à tous, des initiatives éducatives et des « facilitateurs » de dialogue		✓	✓
	S'assurer que le cadre juridique et politique n'entrave pas la création de partenariats rural-urbain	✓		
	Encourager la coopération entre les acteurs ruraux et urbains au moyen d'incitations appropriées (plateformes de dialogue, incitations financières, etc.)	✓		
	Encourager la participation des acteurs urbains et ruraux concernés en assurant une juste répartition des droits de vote au sein du partenariat			✓
5. Clarifier les objectifs des partenariats et les mesures associées pour améliorer l'apprentissage et faciliter la participation	Fixer des objectifs clairs et réalistes, adaptés aux spécificités de chaque territoire, afin de motiver les acteurs urbains et ruraux			✓
	Fixer les critères pour un suivi efficace sans décourager la coopération entre zones urbaines et rurales (par exemple, utilisation d'un nombre restreint d'indicateurs ; l'adaptation des évaluations à l'échelle et à la	✓		

des principaux acteurs urbains et ruraux	portée du partenariat ; l'utilisation de données ouvertes)			
	Faciliter l'échange des bonnes pratiques et des connaissances acquises par le biais du partenariat	✓	✓	
	Aider le partenariat à évaluer ses résultats et fournir des informations et des connaissances sur le territoire	✓	✓	

Source: OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

Au Maroc, les liens urbain-rural demeurent peu exploités en tant que moteur potentiel pour la croissance inclusive. Toutefois, les transformations rapides que connaît le pays ainsi que la récente réforme de régionalisation avancée constituent des éléments favorisant une meilleure gouvernance de ces liens.

D'une part, la pression démographique et la diversification des besoins de la population, affectent les systèmes et les modes de production et de consommation de l'espace. Les rapports traditionnels que les ruraux ont longtemps entretenus avec la terre ont subi de profondes modifications en raison de la sécheresse, du morcellement des terrains, de l'augmentation du nombre des ruraux sans terre, de l'irrigation et la mécanisation dans certains lieux. Dans ce contexte, une partie importante de la population rurale est encore tentée par une migration vers les villes (Stratégie Nationale pour le Développement Rural).

Accompagner l'essor rapide des villes, nécessite de développer des partenariats urbains-ruraux, forts pour atteindre un développement équilibré. Les villes constituent un lien important pour l'accès au marché des zones rurales, mais également pour l'insertion dans les chaînes de valeur, permettant ainsi la création d'opportunités économiques pour la population rurale. Par ailleurs, pour les villes, l'afflux spontané de migrants ruraux peut contribuer à augmenter les taux de pauvreté urbaine, le chômage, le besoin de logements accessibles et la surconsommation des biens publics. Afin d'éviter ces situations, il est important de valoriser les zones rurales en tant que réservoirs d'espace, de biens exportables et d'aménités pour améliorer la qualité de vie des citoyens urbains. Le développement de ces partenariats urbain-rural « gagnant-gagnant » peut donc contribuer à un développement inclusif et soutenable du Maroc.

#### *Les CREM, centres ruraux émergents : un dispositif marocain innovant, à l'épreuve de la mise en œuvre*

L'accès à un ensemble de services publics et privés est crucial pour la qualité de vie des citoyens et la compétitivité des entreprises. L'objectif de disponibilité des services constitue de fait un élément central de la politique de développement rural. Cependant, les régions rurales sont confrontées aux coûts relativement élevés de la prestation des services en raison d'un certain nombre de facteurs (voir Tableau 3.10.). Dans le contexte actuel de budgets contraints, les débats sur l'efficacité et l'efficacités de l'offre de services dans les zones rurales occupent le premier plan de la discussion dans de nombreux pays de l'OCDE.

**Tableau 3.10. Facteurs ayant une incidence sur le coût de fourniture des services publics et privés ruraux**

Facteur	Influence sur les coûts de prestation de services
Distance	Toutes les formes de connectivité sont plus rares et l'accessibilité aux zones rurales est plus coûteuse. Les coûts de transport et les coûts globaux par habitant pour fournir des biens et des services sont plus élevés dans les zones rurales.
Faible population	Il est difficile de réaliser des économies d'échelle de production de biens et de services, y compris des services publics.
Faible densité	Les habitants des zones rurales ont tendance à être dispersés sur une grande partie du territoire, rendant la connectivité plus difficile à atteindre.
Population vieillissante	À mesure que la population vieillit, le type de services requis change également; cela peut nécessiter de nouveaux investissements ou des mises de fonds, en particulier en ce qui concerne les soins de santé.
Diminution des subventions	Au lendemain de la crise financière mondiale, les gouvernements réduisent leurs dépenses. Cela a un impact sur les services publics et sur les coûts pour les usagers
Accroissement de la diversité	Les populations rurales sont de plus en plus diverses, composées de résidents historiquement enracinés dans la région, de nouveaux retraités, des occupants des résidences secondaires ou de nouveaux arrivants bien que résidant dans ces zones, se rendent dans une ville pour travailler. Le résultat est une fragmentation de la demande et une population dont un nombre significatif de personnes choisit d'obtenir des biens et des services loin de l'endroit où ils vivent.
Peu de fournisseurs de services	Avoir le choix est précieux. Trop souvent, les prestataires de services ruraux cherchent à exploiter une situation de monopole local tout en accordant peu d'attention à la promotion de leurs propres entreprises ou à l'amélioration de la qualité des services qu'ils fournissent.

Source: OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

Différentes stratégies sont mises en œuvre par les pays de l'OCDE pour faire face au défi de la fourniture de services publics dans les zones rurales, allant de la consolidation, au développement des services en ligne en passant par une prestation mobile de services publics ou l'engagement des communautés dans des solutions alternatives (voir Encadré 3.13.). Ces dernières permettent de contribuer à fournir les services publics et maintenir leur qualité malgré les défis posés par les caractéristiques propres aux zones rurales.

### **Encadré 3.13. Fourniture de services publics dans les zones rurales : les bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE**

Si les communautés rurales doivent jouer pleinement leur rôle dans le renforcement des économies nationales, il est important que les services soient correctement fournis. Les défis liés à la prestation des services publics varient d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Cependant, certaines stratégies politiques utilisées dans les pays de l'OCDE pour surmonter les défis décrits ci-dessus peuvent être considérées comme des pratiques « assez bonnes » (sinon nécessairement « les meilleures ») qui pourraient fournir des idées aux gouvernements confrontés à des problèmes similaires. Ces pratiques mettent souvent l'accent sur « l'innovation » (méthodes alternatives pour atteindre le résultat) et « l'inclusion » (Co-élaboration et co-parrainage) qui sont importantes pour une approche holistique. Par exemple, en intégrant les utilisateurs finals (au niveau des communautés locales) au processus, il existe de bien meilleures chances de fournir des services utiles à la collectivité et de les fournir de façon rentable. Plus précisément, ces bonnes pratiques sont les suivantes:

#### **Consolidation, co-implantation et fusion de services similaires**

La consolidation implique de concentrer les clients/utilisateurs sur un plus petit nombre d'emplacements de service, publics et privés. Cela permet d'augmenter la demande effective en étendant la taille du territoire de service. Un exemple serait la fusion de plusieurs journaux locaux fragiles pour créer un seul document régional présentant plus de viabilité. La co-implantation est une autre approche qui cherche à augmenter la demande. Les frais généraux de base - énergie, sécurité et frais administratifs - peuvent être mis en commun, ce qui engendre des économies d'envergure. Si les services de poste sont consolidés avec un magasin, les gens peuvent obtenir leur courrier et acheter de la nourriture en un seul voyage. Enfin, la fusion de services rassemble des services similaires ou de substitution et les combine en une seule entité.

#### **Autres mécanismes de prestation**

Lorsque la demande de services est largement dispersée, il peut être plus efficace d'apporter le service à l'utilisateur. Par exemple, adopter des approches de prestation de services mobiles - des bibliobus qui apportent des services de bibliothèque aux communautés qui sont trop petites pour avoir une bibliothèque en propre ou des cliniques dentaires mobiles. L'Internet offre la possibilité de fournir des services dans les zones rurales et pour les fournisseurs dans les zones rurales d'offrir des services en dehors de leur territoire immédiat. La télémédecine permet de traiter et d'analyser ailleurs les radiographies et autres services de diagnostic réalisés en milieu rural.

#### **Solutions communautaires pour différents types de fournisseurs**

Certaines collectivités rurales ont recours à des services d'incendie bénévoles. D'autres ont des pompiers qui sont exploités par les gouvernements locaux. Dans certaines communautés, il existe des organisations (à but lucratif ou sous la forme d'entreprises sociales) qui offrent ces services.

#### **Améliorer la qualité et le marketing.**

La technologie peut aider les résidents ruraux à fournir et à accéder à de l'information sur la qualité du service et sur les fournisseurs alternatifs. La géolocalisation facilite l'adéquation entre l'offre et la demande de services.



### Sources d'énergie alternatives

Les énergies renouvelables peuvent réduire la « pauvreté énergétique » qui peut être une caractéristique commune des régions éloignées, en permettant aux communautés isolées de produire leur propre énergie au lieu d'importer des combustibles traditionnels coûteux. L'augmentation de l'utilisation d'énergie abordable et fiable dans les collectivités rurales éloignées peut améliorer leur capacité à fournir des biens et des services. Par exemple, la disponibilité d'électricité fiable est essentielle pour un restaurant local qui a besoin d'un réfrigérateur.

### Innover-créer un nouveau service pour obtenir de meilleurs résultats

Dans les zones rurales, les entreprises sont souvent insuffisantes pour soutenir une gamme complète de services fournis par des entreprises indépendantes.

Les gouvernements réalisent également des complémentarités de politiques en concentrant la prestation des services. Cela inclut souvent les services administratifs, les soins de santé, les achats, etc., dans des endroits spécifiques avec des réseaux de transport organisés de manière à les rendre aussi accessibles que possible à la population rurale des zones environnantes. Souvent, ces arrangements sont appelés « guichets uniques », comme pour un programme en France. Ils peuvent varier d'échelle: certains sont assez élémentaires et limités à des fonctions essentielles, tandis que d'autres, là où la population et les ressources le permettent, deviennent des centres locaux d'innovation et jouent un rôle dans le soutien des activités primaires, secondaires et tertiaires en milieu rural tout en favorisant la production d'énergie renouvelable. Dans certaines collectivités, la proximité de ces services peut les aider à être plus intégrés les uns aux autres, car les praticiens ont plus de possibilités d'interagir et d'apprendre sur le travail de chacun, y compris à tous les niveaux du gouvernement.

L'extension de la connectivité des TIC dans les régions rurales a créé des possibilités de fournir un plus large éventail de services aux citoyens et aux entreprises par le biais de tels mécanismes. Par exemple, l'utilisation de la télémédecine pour fournir des services de santé, en particulier aux populations éloignées, a proliféré. Cela peut inclure des technologies de visioconférence pour améliorer l'accès aux services de santé pour les patients, les familles et les professionnels de la santé. Réduire le besoin de voyager réduit les coûts et signifie que les professionnels de la santé peuvent passer plus de temps à traiter les patients plutôt que de voyager. Le Japon a établi la connectivité et un développement spatial plus compact comme des objectifs politiques majeurs.

L'accessibilité aux TIC peut constituer un obstacle à l'accessibilité de ces services. À cette fin, le Portugal a adopté une nouvelle approche; leur projet « Net on Wheels » utilise des fourgonnettes équipées d'ordinateurs portables pour permettre l'accès à Internet et la formation professionnelle à des groupes marginalisés. Depuis sa création, le projet a atteint plus de 26 000 utilisateurs et a fourni plus de 250 cours avec 860 diplômes de base en TIC. La technologie peut aider les résidents ruraux à fournir et à accéder à de l'information sur la qualité du service et sur les fournisseurs alternatifs. La géolocalisation facilite l'adéquation entre l'offre et la demande de services.

Source: OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

**Graphique 3.8. Les différentes formes de partenariats pour développer les liens d'intégration entre le monde rural et les pôles urbains au Maroc**

Une diversité des formes de partenariats pour la planification et la mise en oeuvre des programmes de développement territoriaux renforcée par les avancées de la régionalisation avancée confortent les liens d'intégration entre le monde rural et les pôles urbains					
<b>Partenariats</b>	<b>Contrats régionaux suite à l'élaboration des SRAT</b>	<b>Programmes intégrés de développement des zones rurales</b>	<b>Déclinaisons régionales des stratégies sectorielles</b>	<b>Programmes territoriaux sur une démarche locale ascendante</b>	<b>Nouveau plan de développement territorial</b>
<b>Exemples</b>	<i>Région Tadla-Azilal</i>	<i>PDI PDP</i>	<i>PMV PRDES ARTISANAT</i>	<i>Programme de l'APDN avec la DGCL</i>	<i>PDR lancés par les nouvelles régions</i>

Source : Présentation Ahmed Khalid Benomar ; Atelier urbain-rural Province de Berrechid du 1<sup>er</sup> février 2017.

Le Maroc a mis en place plusieurs dispositifs pour permettre l'amélioration de la fourniture de services publics dans les zones rurales et améliorer les liens urbain-rural notamment celui des centres ruraux émergents (CREM).

S'appuyant sur la démarche territoriale et le renforcement de l'efficience et l'efficacité des politiques publiques dans les territoires ruraux, et tenant compte des enseignements d'expériences menées auparavant (2009-2014), le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire a initié en 2013 la mise en place d'un programme de développement intégré des centres ruraux émergents « CREM 2015-2016 ». Il s'agit d'un nouveau mode d'intervention qui privilégie les actions intégrées en faveur de l'équipement et la mise à niveau des zones rurales dans le cadre d'une action concertée d'aménagement d'un territoire ciblé. Plus précisément, il s'agit de faire converger et concentrer l'intervention sur les territoires CREM afin d'en faire des centres d'urbanisation intermédiaire permettant la croissance et le développement des zones rurales dans lesquels ils s'insèrent.

Le choix des CREM s'inscrit dans les préoccupations de l'aménagement du territoire, notamment les relations ville-campagne, et de la stratégie 2020 de développement rural qui préconise de favoriser le développement des territoires ruraux, à travers la promotion de l'urbanisation intermédiaire, le déploiement des services publics, la promotion de l'attractivité des territoires ruraux et leur développement durable. Afin de cibler les territoires concernés, le Ministère a procédé à l'identification des CREM au niveau national, sur la base d'une analyse multicritères incluant la démographie, les activités, les critères d'équipement, les taux de développement humain, la position géographique et la proximité des réseaux routiers et des agglomérations.

Le dispositif des CREM vise, à terme, à insérer progressivement la population rurale, candidate à la migration vers les villes, dans un processus d'urbanisation et de développement en vue d'atténuer la fracture socio-économique et spatiale qui caractérisent la relation urbain-rural (voir Encadré 3.14.).

### Encadré 3.14. Centre Rural Émergent (CREM)

#### Définition

On peut qualifier d'émergent tout centre rural faisant preuve d'une dynamique intrinsèque qui conduirait à son urbanisation de façon plus ou moins spontanée, et qui disposerait d'atouts appropriés pouvant contribuer à son essor socio-économique durable.

#### Objectifs

- Atténuer le déséquilibre entre villes et campagnes et réduire les inégalités sociales;
- Renforcer le développement territorial en projetant l'évolution des CREM sur la base de critères socio-économiques et environnementaux;
- Qualifier l'économie rurale par la diversification de ses activités non-agricoles;
- Canaliser l'investissement public et optimiser les ressources disponibles, tout en favorisant l'investissement privé;
- Améliorer le bien-être de la population rurale (satisfaction des besoins au niveau du logement et des services sociaux, sanitaires et récréatifs, apprentissage et promotion des savoirs faire, formation professionnelle...);
- Rendre les territoires ruraux des lieux de convergence et d'harmonisation des politiques et programmes sectoriels.

#### Approche

L'approche de ciblage des CREM ne s'inscrit pas dans une logique de rattrapage des déficits, mais traduit plutôt une volonté d'intervention au niveau des territoires répondant positivement aux critères définis. Il s'agit en l'occurrence des territoires ruraux ayant une dynamique démographique positive, qui affichent des niveaux satisfaisants en matière d'accès aux équipements et services de base, des conditions de vie de la population rurale et qui bénéficient d'un positionnement géographique favorable.

*Source* : Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat, et de la Politique de la Ville.

L'analyse effectuée a permis d'identifier, dans une première étape des centres ruraux prioritaires de manière équilibrée entre les régions. L'analyse a été conduite en 5 étapes :

- Localisation des centres ruraux susceptibles d'être qualifiés d'émergents constitués de centres délimités et centres de communes rurales

- Élaboration de la grille de critères de sélection;
- Consolidation et structuration des données et des indicateurs par centre : exploitation des données du RGPH 2014, récemment publiées, relatives à la population par commune. Des contraintes ont été rencontrées concernant l'échelle de la donnée (centre ou commune rurale) et la disponibilité de l'information sur l'ensemble des centres (documents de planification, équipements, entre autres);
- Notation des centres en fonction des critères fixés : pour chaque indicateur, une note de 0 à 4 a été attribuée. La note est affectée selon une classification des valeurs de chaque indicateur;
- Classification des centres selon les scores globaux obtenus. Les centres les mieux classés sont ceux qui répondent le mieux aux critères fixés.

Actuellement, le MATNUHPV procède au lancement de l'élaboration et la mise en œuvre du Programme National du Développement Intégré des Centres Ruraux Émergents (PNDICREM) en concertation avec les acteurs locaux. L'objectif de ce programme est l'amélioration des conditions de vie des populations par l'attraction des investissements, la diversification des activités économiques, l'amélioration de l'offre des services d'éducation, de santé, du désenclavement et la valorisation du patrimoine naturel et culturel. Les modalités de mise en œuvre du programme sont les suivantes :

- Définir une approche méthodologique et des critères d'identification et de ciblage des CREM en concertation avec les acteurs concernés;
- Arrêter une grille des CREM retenus à l'échelle nationale et les hiérarchiser à partir d'un diagnostic territorial;
- Élaborer une vision prospective pour le développement des CREM en fonction de leurs potentialités, leurs vocations et leurs spécificités territoriales;
- Décliner cette vision globale en plans d'actions pour des CREM prioritaires et leurs aires d'influence (CREM pilotes, partagés entre les régions);
- Identifier les mécanismes institutionnels, contractuels, de financement et de gouvernance du programme.

S'il apparaît prématuré d'évaluer l'impact du dispositif sur les territoires, sa mise en œuvre dans le contexte de la régionalisation avancée, pose la question de l'implication des autorités infranationales, en particulier les régions notamment dans la sélection des CREM, le financement des projets et la cohérence des choix des CREM avec les projets et actions inscrits dans les plans de développement régionaux que les régions mettent en place en vertu de leurs nouvelles compétences.

#### ***3.2.4. Conclusions et considérations de politiques publiques***

Le Maroc a fait de nombreux pas positifs vers la mise en place d'une approche territoriale pour le développement rural. Toutefois, certaines améliorations pourraient permettre au Maroc de mieux tirer profit des réformes mises en place. La comparaison entre « la Politique rurale 3.0 » de l'OCDE (OECD, 2016) et les politiques appliquées au Maroc, met en évidence certains points qui pourraient être améliorés.

**Tableau 3.11. Politique Rurale 3.0 de l'OCDE et Politiques de développement rural au Maroc**

	Ancien Paradigme	Nouveau Paradigme Rural (2006)	Politique Rurale 3.0 – Mise en place du Nouveau Paradigme Rural	Politiques rurales au Maroc
Objectifs	Péréquation	Compétitivité	Bien-être sous ses diverses dimensions : i) économique, ii) sociale, iii) Environnemental	Les politiques rurales suivent différentes approches. Certaines sont multidimensionnelles, mais la majorité d'entre elles continuent d'adopter une approche compensatoire.
Orientation de politiques	Soutien à un seul secteur dominant	Soutien à divers secteurs sur la base de leur compétitivité	Différenciation des économies de faible densité en fonction du type de région rurale	Les politiques de développement rural cherchent à s'ouvrir à des perspectives plus diverses que l'agriculture semble toujours dominer
Instruments	Subventions aux entreprises	Investissement dans des entreprises et communautés	Approche intégrée du développement rural – soutien au secteur public, privé et tiers secteur	Les instruments d'intervention sont variés et certains ont une approche plus intégrée du développement alors que d'autres continuent d'être axés sur le soutien aux entreprises, notamment aux petits exploitants (direct ou indirect.
Acteurs clefs et parties prenantes	Organisations de producteurs agricoles et gouvernement national	Tous les niveaux de gouvernement et les départements sectoriels concernés ainsi que les parties prenantes locales	i) secteur public – gouvernance multi-niveaux, ii) secteur privé (à but lucratif et entreprises sociales), et iii) troisième secteur (ONG et société civile)	De nombreuses actions ont été mises en œuvre pour inclure un grand nombre d'acteurs dans les processus de conception et mise en œuvre des politiques publiques. Toutefois, l'inclusion des niveaux locaux de gouvernement et de la société civile restent inégaux. Le manque de capacités au niveau infranational continue de représenter un défi pour la mise en place d'une approche plus inclusive. La régionalisation avancée appelle l'amélioration de la gouvernance multi-niveaux.
Approche de politique	Application uniforme du « sommet vers la base »	Approche du « bas vers le haut », avec le développement de stratégies locales	Approche intégrée prenant en compte différents acteurs	Les politiques continuent d'être principalement conçues du haut vers bas, bien que des efforts aient été faits. La mise en place de la nouvelle approche est très progressive. Le manque de coordination, et l'application en silo des politiques sectorielles limitent la possibilité de tirer profit des différentes synergies possibles.
Définition rurale	Pas urbain	La ruralité étant un ensemble de circonscriptions différentes	Trois types de circonscriptions rurales : i) celles étant dans une ZUF, ii) celles étant proches d'une ZUF, et iii) celles étant loin d'une ZUF ou isolées	La définition de la ruralité au Maroc demeure très administrative et ne prend pas en compte de nombreux éléments tels que la densité de population ou les zones économiques fonctionnelles.

Source : Elaboration OCDE.

### 3.3. La province de Taounate

L'étude de cas de la province de Taouante, s'insère dans le cadre du pilier portant les liens urbain-rural du Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Cette étude de cas concerne le développement intégré de la province de Taounate à travers l'analyse des liens urbains-ruraux plus efficaces au sein de la province mais également avec la ville de Fès (Région Fès-Meknès). L'étude a été conduite sur la base des entretiens et informations recueillies dans le cadre de l'atelier organisé dans la Province de Taounate auquel participaient les différentes autorités marocaines responsables ainsi que des pairs étrangers et les experts de l'OCDE (le 14 décembre 2016).

#### *Principaux constats*

- La province de Taounate a une population jeune mais qui stagne en raison notamment de l'exode rural et de la baisse de la natalité. La population urbaine de la province continue de croître alors que la population rurale décroît;
- La province de Taounate possède un environnement riche (ressources hydriques, plantes aromatiques etc.) qui doit être préservé;
- L'économie de la province demeure très dépendante d'une agriculture à faible valeur ajoutée. L'agriculture représente 48% du PIB de la province et 76% des emplois. Toutefois, certains secteurs tels que le tourisme ou l'industrie de plantes aromatiques ont du potentiel;
- Les principaux défis de la province sont: l'enclavement, le faible niveau de compétences de la population et le faible niveau d'accès à l'éducation et la santé;
- Le développement de la province de Taounate est tributaire du développement de liens fonctionnels avec la métropole de Fès qui connaît une forte croissance.

#### *Principales recommandations*

- La mise en œuvre du plan de développement de la province de Taounate, devrait se concentrer en premier lieu et à court terme sur la fourniture de services publics. L'amélioration de la qualité des services de santé et d'éducation sont des facteurs clefs pour augmenter la productivité;
- L'augmentation de la productivité agricole dans la province de Taounate passe notamment par une meilleure formation des agriculteurs, la création de réseaux d'exploitants et un investissement dans la recherche et développement notamment dans les filières (plantes aromatiques) ou secteur porteurs (eau);
- Le développement de revenus non-agricoles des ménages est un facteur important pour le développement de la province. Des secteurs tels que l'agro-industrie, le tourisme ou l'artisanat peuvent contribuer à cet objectif;
- La connectivité de la province de Taounate doit être développée au sein de la province et avec la ville de Fès;
- Les liens ruraux-urbains et l'amélioration de leur gouvernance sont un facteur essentiel pour le développement rural dans la région. Ils sont de nature diverse et doivent être approchés de manière holistique;

- Les CREM sont un bon exemple de la manière dont les services publics pourraient être garantis pour les zones rurales les plus isolées. Toutefois, leur localisation devrait faire l'objet de consultations avec les citoyens pour susciter leur adhésion ainsi qu'une coordination avec les différents acteurs pour éviter le saupoudrage des investissements et garantir leur soutenabilité.

Le territoire de la province de Taounate est situé entre le Rif et le pré-Rif, au nord du Maroc. La province a une superficie de 5 587 km<sup>2</sup>. Elle est divisée en deux types de reliefs : le nord plus montagneux couvrant 40% de la superficie totale et le sud avec un relief vallonné. La principale agglomération au sud de la province est la ville de Fès, deuxième plus grande ville du Maroc comptant 1.1 million d'habitants et capitale de la Région Fès-Meknès (RGPH 2014). La province est divisée en 49 communes dont 5 communes urbaines et 44 rurales.

La ville de Fès polarise la géographie de la province. Les cinq petites villes situées à l'intérieur sont peu reliées entre elles, et chacune d'elle est plutôt tournée vers Fès. Cela est dû notamment à sa puissance d'attraction tant historique, administrative, et économique : 90% des échanges marchands ayant lieu avec Fès. Les cinq villes de la province ont une polarisation limitée sur leur hinterland de par leur enclavement, la faible densité de leur économie et population et le manque de services publics.

### 3.3.1. Diagnostic

#### *Une population jeune mais qui stagne*

La population de la province de Taounate s'élève à 662 246 habitants répartis en 128 719 ménages et selon une densité de population de 120 habitants par km<sup>2</sup>. La population de la province est à 88% rurale, seuls 80 000 habitants vivant dans les communes qualifiées comme étant urbaines<sup>12</sup>. Il n'y a pas de ville de plus de 50 000 habitants dans la province. Taounate est marquée par une évolution décroissante de sa population. Depuis les années 1970 la croissance de la population n'a cessé de ralentir, jusqu'à devenir négative sur la période 2004-2014 de -0,1%. Le rythme d'accroissement de la population a sur l'ensemble de la période été inférieur à celui de la population marocaine. Ce phénomène est lié à l'exode rural, mais aussi à la baisse de la natalité. Une grande partie de la population de Taounate a migré, et continue de migrer à Fès en quête d'emploi et de services publics. Les migrants de Taounate vont principalement à Fès (95%), où ils représentent 38% des habitants de la ville. Cette migration spontanée alimente les zones périurbaines de Fès (voir Tableau 3.12.).

**Tableau 3.12. Évolution de la population de Taounate et de la population nationale**

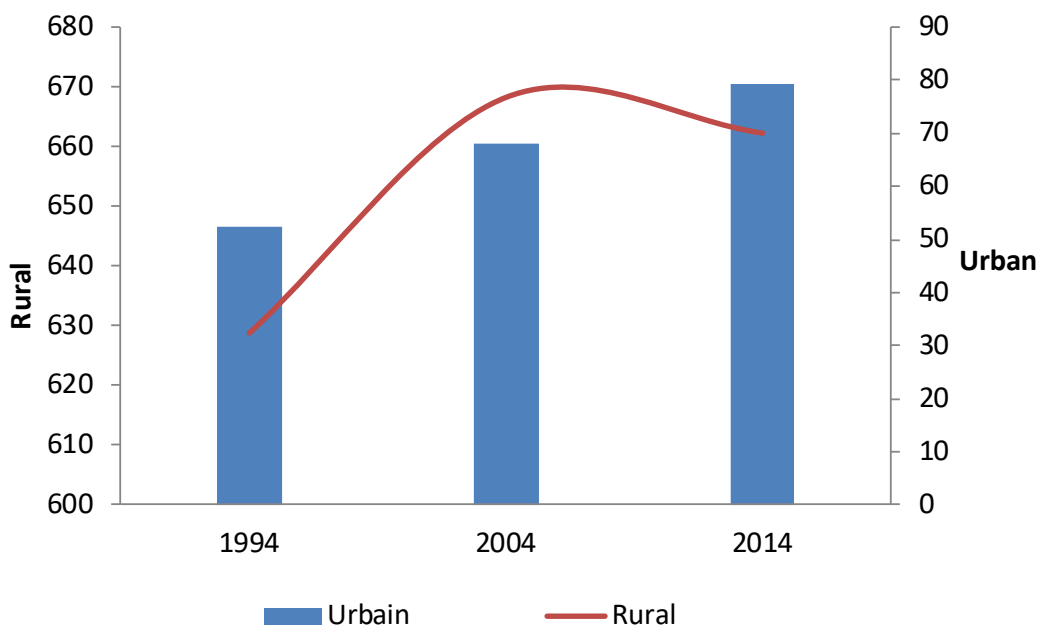
Période	Évolution de la population du Maroc	Évolution de la population de Taounate
1971-1982	+2,6%	+1,6%
1982-1994	+2,1%	+1,4%
1994-2004	+1,4%	+0,6%
2004-2014	+1,25%	-0,1%

Source : Plan de développement intégré de la province de Taounate.

Malgré une légère décroissance de la population sur la période 2004-2014, la population urbaine dans les petites villes de la province n'a cessé de croître, bien qu'à un rythme plus lent. Le taux de croissance annuel moyen du milieu urbain est passé de 2,7% sur la période 1994-2004 à 1,5% sur la période 2004-2014. La diminution de la population est

donc principalement un phénomène rural. Ainsi entre 2004 et 2014 la population rurale est passée de 668 000 habitants à 662 000 et la population urbaine est passée de 68 000 habitants à 79 000.

**Graphique 3.9. Évolution de la population (en milliers) urbaine et rurale de Taounate**



Source: Plan de développement de la province de Taounate.

La population urbaine est divisée en cinq communes (Taounate, Karia Ba Mohamed, Ghafsai, Tissa et Thar ESouk). Taounate a une population de 38 000 habitants représentant 47% de la population urbaine de la province. Les villes de la province de Taounate peuvent difficilement avoir des effets d'agglomération propres aux communes urbaines plus densément peuplées.

Malgré la diminution de la population aux cours des dernières années, la province de Taounate continue d'avoir un potentiel démographique important du fait de sa jeunesse. En effet, le nombre des moins de 35 ans dépasse les 65% et celui des 65 ans et plus est inférieur à 7%. D'après les projections du Haut-Commissariat au Plan (HCP), la proportion de la population entre 0 et 35 ans devrait augmenter à l'horizon 2020. À court et moyen terme cela suppose deux importants défis pour la province :

- Le premier est celui de la fourniture de services publics, en particulier éducatifs, pour 32% de la population âgée de moins de 15 ans ;
- Le second est celui de l'apprentissage et de l'emploi, notamment pour les jeunes (15-34 ans) qui représentent 34% de la population de la province.

#### *Un environnement riche à préserver*

La province de Taounate possède de nombreux atouts naturels qui peuvent à la fois renforcer certains secteurs traditionnels de son économie et servir de base au développement de nouveaux secteurs. Taounate dispose d'un climat méditerranéen favorable à l'agriculture, avec une pluviométrie importante en hiver. La région est



également un important réservoir d'eau du pays, avec la présence de cinq lacs-barrage ayant une capacité de plus de 5 milliards de m<sup>3</sup> d'eau. Néanmoins, ces ressources hydriques sont mal connectées à la production agricole de la région notamment à cause de la topographie et sont soumises à des phénomènes d'envasement et à des risques de pollution.

La province possède quatre sites d'espaces protégés, un espace forestier qui couvre une superficie supérieure à 43 000 hectares, soit 8% de la surface de la région. Ces deux facteurs constituent des atouts significatifs pour différents aspects de l'industrie touristique mais également pour la valorisation de plantes aromatiques et médicinales (le romarin, l'armoise, le cèdre de l'Atlas, le myrte, le thym doux du Maroc, le laurier-sauce, l'origan du Maroc, la camomille sauvage et la menthe pouliot).

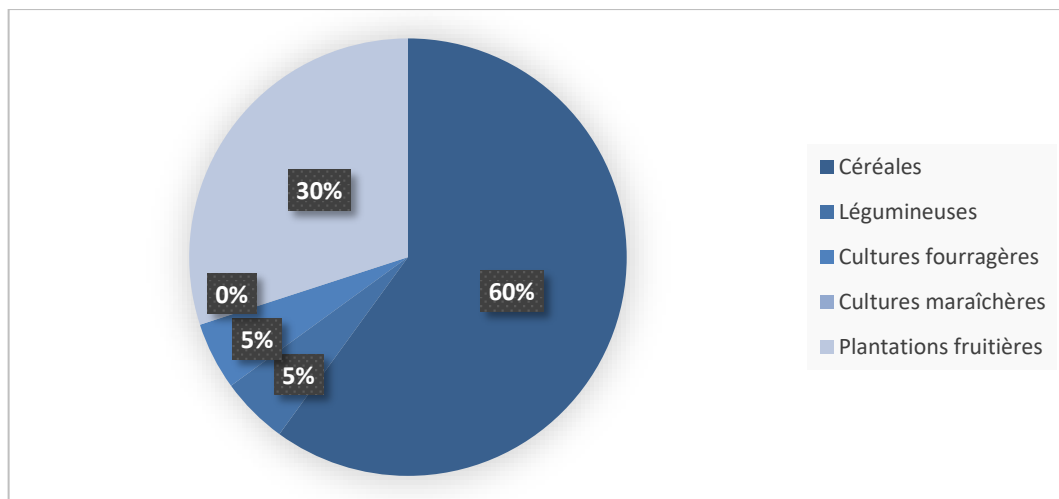
#### *Une économie très dépendante de l'agriculture...*

Le PIB par habitant de Taounate en 2010 était de 9 427 DH comparé à 23 582 DH au niveau national. Ces indicateurs indiquent la faible compétitivité économique de la province. La composition du PIB indique une forte dépendance au secteur primaire à faible valeur ajoutée et qui s'appuie sur l'exploitation des ressources naturelles. En effet, deux secteurs créent à eux seuls les 3/5 de la richesse provinciale à savoir : l'agriculture avec 48%, et l'éducation, la santé et les actions sociales avec 12%. Les autres secteurs productifs tels que l'industrie, la production et la distribution d'électricité et le BTP ne contribuent que faiblement à la formation du PIB provincial, soit respectivement 0,3%, 0,2% et 2%.

L'économie de la province de Taounate repose donc principalement sur l'agriculture qui représente 75,8% de l'emploi local. Le développement de l'industrie est très limité et dépend de la production agricole. L'artisanat et le commerce ont eux aussi un poids limité dans l'économie.

Le secteur agricole repose principalement sur la production de céréales (543 000 tonnes), et les plantations fruitières (268 000 tonnes) (voir Graphique 3.10.). Taounate produit environ 30% de la production agricole de la région Fès-Meknès et compte plus de 70 000 exploitations agricoles, dont la taille moyenne est de 5 hectares. Dans la province il y a également 193 coopératives agricoles. Les cultures agricoles représentent 15% de la surface agricole utile.

Graphique 3.10. Production agricole



Source: Plan de développement de la province de Taounate.

Le reste du secteur agricole est lié à la production de cheptel, de miel et de bois. En ce qui concerne l'élevage extensif, la province compte 625 mille têtes de cheptel et produit 19% du lait de la région et 15% de la viande de la région. La production apicole représente 10% de celle de la région. Les forêts occupent 7% du territoire de la région et s'étalent sur 406 000 ha. La majorité du bois produit est du bois de feu ou du charbon de bois.

Malgré cette part importante, le développement économique de la production agricole de la province fait face à plusieurs obstacles :

- La faible productivité de la production agricole;
- Le morcellement de la propriété;
- Le faible niveau d'apurement des titres de propriété;
- L'augmentation des situations de stress hydrique et le manque de connexion à l'irrigation des terres<sup>13</sup>;
- Une part importante de terrain est défrichée ou brûlée pour le développement de la culture de cannabis.

En ce qui concerne ce dernier défi, le Maroc a initié plusieurs programmes notamment dans la province de Taounate pour enclencher une dynamique de substitution à la culture du cannabis notamment par le développement des cultures des plantes aromatiques et médicinales (lavande, menthe, thym, origan, etc.), de l'apiculture (mise en place d'un centre expérimental en 2007 pour la mise au point de nouveaux produits à 20 km de Taounate) et de la transformation des ressources minéralières, notamment en sel dans la commune de Tissa.

La province de Taounate est très faiblement industrialisée. L'activité industrielle est très étroitement liée à la production agricole. Taounate compte une quarantaine d'unités de production industrielle dont les principales activités sont la trituration d'olives et la transformation de certaines productions fruitières. La production agricole est faiblement valorisée, peu transformée et exportée en vrac.

Il y a quelques établissements dans les secteurs de la chimie et parachimie et de la métallurgie. Il s'agit principalement de petites et moyennes entreprises (PME) dont 84% emploient moins de 10 personnes. L'industrie emploie en tout environ 3 000 personnes, soit 12% de l'emploi de la province.

L'artisanat emploie 5 500 personnes. Il est concentré dans les activités de la vannerie, textile et poterie. La ville de Fès a une renommée nationale et internationale dans le domaine de l'artisanat. Cette reconnaissance peut permettre aux artisans de Taounate de trouver un accès à un marché plus grand. Les artisans Taounate demeurent cependant peu et mal organisés ce qui réduit leur capacité d'accès au marché, un facteur aggravé par l'enclavement de la province.

Le tourisme, qui est un des atouts de la province, notamment le « tourisme vert », profitant des aires naturelles et lacs, demeure très peu exploité. Taounate ne reçoit que 0.3% des nuitées au niveau national. Ceci est notamment dû au manque d'infrastructure d'accueil. Taounate compte 2 hôtels classés ayant une capacité litière de 58 lits et 1 hôtel non classé d'une capacité de 35 lits.

Le taux de chômage dans la province de Taounate est très faible, tant en termes absolus qu'en termes comparatifs. Le taux de chômage de la province est de 3,1% en moyenne, dont 5,3% dans les villes et 2,3% dans les zones rurales comparé à 6,3% dans la région de Fès-Meknès et 9% au niveau national. Toutefois cette performance relativement bonne cache un niveau élevé d'informalité dans l'économie de la province (30-32%) et des niveaux de sous-emplois (23,6% en moyenne pour la province ; 20,6% dans les zones urbaines et 23,9% dans les zones rurales) plus élevés qu'aux niveaux régional (6,3%) et national (9,2%).

Le faible niveau de la productivité et la structure de l'emploi figurent parmi les facteurs qui expliquent le retard de la province en matière de réduction de la pauvreté. Ainsi, le niveau de pauvreté de la province (13,2%) dépasse le taux national (8,9%) et le taux de la région (10,7%). La prégnance de la pauvreté est plus aigüe dans les zones rurales (13,6%) que dans les parties urbaines de la province (10,1%).

*... qui nécessite des investissements dans les principaux facteurs de compétitivité*

La Politique Rurale 3.0 de l'OCDE souligne l'importance des facteurs favorisant la croissance économique, particulièrement, les infrastructures et le capital humain qui sont importants pour la province de Taounate. Les politiques pour le développement de ces différents piliers doivent être pris en considération dans leur ensemble afin d'éviter des phénomènes comme celui de la fuite des talents.

*Le désenclavement : une nécessité pour Taounate*

L'un des principaux défis de la province est son enclavement. Le réseau de la province est d'environ 1 200 km de routes revêtues ; dont : 738 km de routes provinciales; 347 km de routes régionales; et 97 km de routes nationales. Au sein de ce réseau, les villes de la province sont relativement mal connectées entre elles et avec Fès. Par ailleurs, le réseau routier souffre d'un important niveau de dégradation rendant difficile le transport.

En 2015, 17 projets routiers ont été achevés pour un montant global de 344,6 millions DH<sup>14</sup>. Ces projets routiers étaient programmés dans le cadre du programme national de routes rurales (PNRR2), le programme de mise à niveau territoriale (PMAT) et l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH)<sup>15</sup>.

Néanmoins, le non dédoublement de la voie reliant Taounate à Fès demeure un écueil important limitant le développement de la province puisqu'il s'agit de la principale voie d'accès de la province à son principal marché. Ainsi, ces travaux pourraient enclencher une réelle dynamique de liens urbain-rural fonctionnels et assurer à la province de Taounate un meilleur positionnement au sein de la région Fès-Meknès.

La province de Taounate a bénéficié du programme d'électrification rurale groupée (PERG) et du programme d'adduction générale en eau potable (PAGER). Grâce à ce programme le taux d'électrification rurale a atteint 98,9%. Au niveau de l'accès à l'eau potable, le taux de branchement individuel est de 96% en milieu urbain et de 37,5 % en milieu rural. L'accès à l'eau potable est un défi majeur. L'assainissement liquide est quasi-inexistant dans les communes rurales, et varie dans les communes urbaines entre 80% à Taounate et 30% à Thar Souk. Enfin, le déficit dans le traitement des déchets solides est très important dans la province. Taounate ne compte qu'une seule décharge contrôlée, qui ne peut absorber les besoins de l'ensemble de la province, ce qui a conduit au développement de nombreuses décharges non-contrôlées qui posent de sérieux risques pour l'environnement.

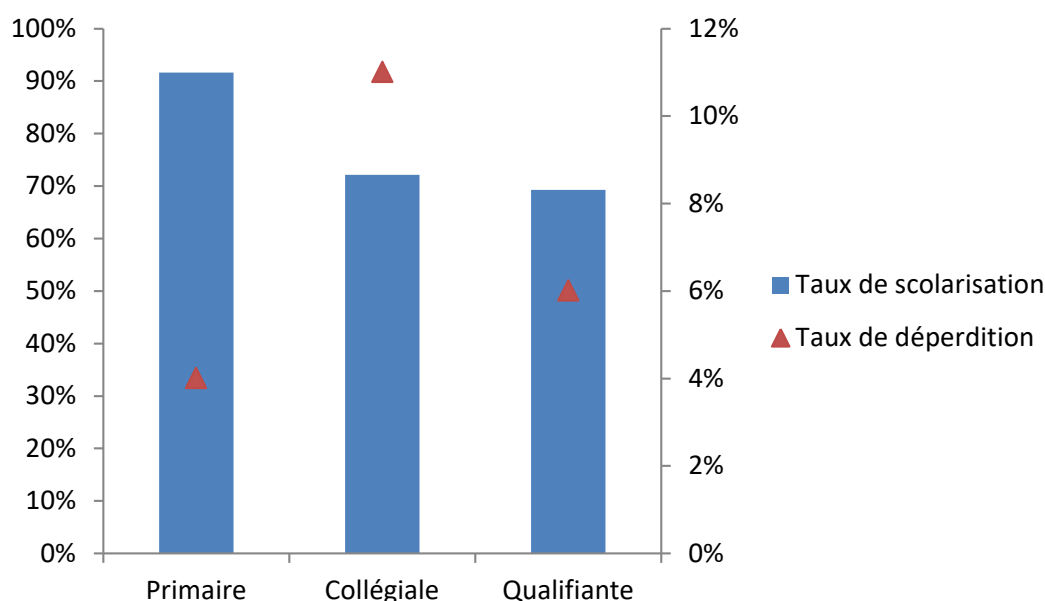
*Le niveau de compétences des jeunes et des actifs en général doit être amélioré*

Le secteur de l'enseignement dans la province a connu une amélioration globale, matérialisée par une augmentation des taux de scolarisation et une baisse de la déperdition scolaire. Malgré les progrès réalisés en matière d'élargissement de l'accès à l'enseignement, le secteur fait encore face à plusieurs défis.

Le niveau d'analphabétisme dans la province est particulièrement élevé, il touche 60% de la population contre 43% au niveau national. L'analphabétisme est particulièrement important dans les zones rurales où il touche 63,3% de la population contre 33,3% dans les zones urbaines de la province. Le niveau de scolarisation est limité. En primaire il atteint 91% mais diminue au collège, 72%, et n'est que de 44% au niveau du lycée ou formation professionnelle. Les taux de déperdition sont relativement bas pour le primaire 4%, mais atteignent 11% pour le collège et 6% au niveau du lycée ou formation professionnelle (voir Graphique 3.11.). La province a un déficit en infrastructures scolaires, ne disposant que de 13 lycées et 41 collèges, ne permettant pas de couvrir tous les besoins de la population. Taounate manque non seulement d'infrastructures physiques, mais aussi de politiques publiques ciblées qui pourraient augmenter le taux de scolarisation et réduire les taux de déperdition scolaire tels que l'établissement de systèmes de transport, la mise en place de cantines scolaires ou la création d'internats. Cette situation est aggravée par l'inachèvement de la carte scolaire aux différents niveaux.

Actuellement, 44% des élèves de la province bénéficient de cantines, à peine 2% sont hébergés à la maison de la bienfaisance et 2% dans des internats et ceux qui disposent de transport scolaire ne représentent que 1%.

À l'instar des autres provinces du Royaume, Taounate a bénéficié d'une série de programmes, ayant pour objectif d'encourager la scolarisation des enfants et de lutter contre la déperdition scolaire. Citons à cet effet, l'Initiative Royale « Un million de cartables », le programme d'aide directe aux parents : « Tayssir », le transport scolaire, les « Dour taliba » qui visent à encourager la scolarité des filles et les cantines scolaires.

**Graphique 3.11. Scolarisation et déperdition scolaire, 2014**

Source: Plan de développement de la province de Taounate.

En ce qui concerne l'accès à l'enseignement et malgré une réduction des écarts relatifs au genre et au milieu de résidence, il n'en reste pas moins qu'une certaine iniquité subsiste encore en matière de scolarisation des filles, notamment au niveau des cycles secondaires. Pour ce qui est du niveau d'encadrement, le personnel enseignant fait parfois défaut, particulièrement au niveau des établissements des cycles secondaires.

**Graphique 3.12. Répartition des élèves par milieu et par sexe dans la région**

Province	2012 -2013					
	Urbain		Rural		Urbain + Rural	
	Total	Féminin	Total	Féminin	Total	Féminin
<b>Taza</b>	17837	8682	42836	20180	60673	28862
<b>Guercif</b>	11594	5503	15111	7191	26705	12694
<b>Al Hoceima</b>	12388	5846	33641	16107	46029	21953
<b>Taounate</b>	10146	4784	81664	38389	91810	43173
<b>Région</b>	<b>51965</b>	<b>24815</b>	<b>173252</b>	<b>81867</b>	<b>225217</b>	<b>106682</b>

Source : Données des provinces de la région Taza-Al Hoceima-Taounate avant 2015. Depuis 2015, Taounate fait partie de la région Fès-Meknès. Source : présentation Hassan Belhadfa, Gouverneur de la province de Taounate, Atelier Liens urbain-rural Taounate, le 14 décembre 2016.

La province de Taounate ne compte pas d'institution d'enseignement supérieur, ce qui rend difficile la production et diffusion de l'innovation au sein de l'économie locale. Toutefois, deux projets peuvent permettre d'améliorer la situation: la création d'une antenne de la faculté de Fès à Taounate et l'implantation d'un Centre National de Plantes Aromatiques. L'installation de ces institutions dans la province risque de n'avoir qu'un impact limité si elles ne sont pas connectées au tissu économique de la région, et contribuent à créer des emplois plus qualifiés pour les jeunes diplômés de ces institutions (OECD, 2017).

### *Un accès à la santé encore précaire*

La fourniture de services publics de santé est essentielle pour améliorer la qualité de vie de la population, mais également la productivité et constitue dans ce sens, un élément important des politiques de développement économique. Taounate compte 2 hôpitaux et plus de 20 dispensaires ruraux, sachant que 50% de la population de la province habite à 6km d'une structure de santé. Le réseau des structures de santé de base est constitué de deux centres de santé urbains avec unités d'accouchement, 34 centres de santé communaux, 10 centres de santé communaux avec unités d'accouchement et 26 dispensaires ruraux.

L'offre de soins hospitaliers de la province enregistre deux dysfonctionnements majeurs : d'une part la capacité litière des structures hospitalières est insuffisante compte tenu de la taille de la population et d'autre part, cette capacité demeure sous-utilisée. Le déficit en capacité apparait clairement en rapportant le nombre de lits hospitaliers à la population totale : 5 370 habitants pour un lit. Il est six fois plus élevé que la moyenne nationale (912 habitants/lit) et trois fois plus élevé que la moyenne régionale (1 586 habitants/lit). Il y a également un déficit important quant au nombre de médecins par habitant et encore plus important quant au nombre de médecins spécialistes par habitant. Certains indicateurs du secteur de la santé sont très négatifs, tels que le taux de mortalité infantile qui, bien que proche de la moyenne nationale (42,8/1000 habitants) demeure particulièrement élevé (44,2/1000 habitants).

**Tableau 3.13. Synthèse des statistiques de sante de la province**

Désignation	Provincial	Régional	National
Habitants/médecin (public + privé)	7 255	4 024	1 630
Habitants/infirmier	2 336	1 314	1 109
Habitants/médecin spécialiste (public+privé)	40 118	15 720	5 805
Nombre de femmes mariées/médecin spécialiste	51 880	29 407	11 589
Taux d'accouchement en milieu surveillé province et région	45,6%	80%	-

Source: Plan de développement de la Province de Taounate.

### ***3.3.2. Les politiques publiques de développement dans la province de Taounate***

Au vu du diagnostic présenté et selon une application préliminaire de la typologie de l'OCDE des territoires à la province de Taounate ; celle-ci **peut être qualifiée de province à prédominance rurale, et par de nombreux aspects de province rurale éloignée**. Le développement des zones rurales dans une situation similaire à celle de la province de Taounate nécessite une approche globale qui prenne en compte les différents facteurs du développement : le bien-être de la population, la fourniture d'infrastructure, l'éducation, et l'activité économique (accès au financement, accès aux marchés, accès à la terre, réduction des charges administratives et bureaucratiques).

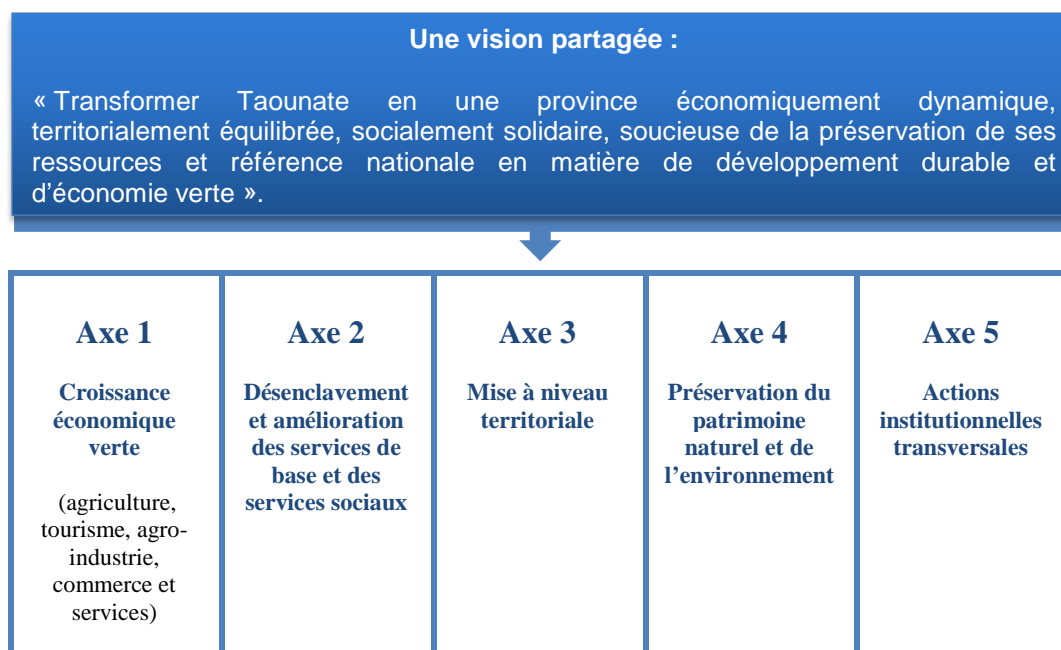
Cette approche devrait conduire la province à découvrir ses avantages comparatifs et les piliers de son développement. Ce processus passe également par la construction d'une vision commune pour la province, qui permette de faire converger les efforts de l'ensemble des acteurs et parties prenantes et l'adéquation des politiques publiques au territoire.

*Politiques de développement de la province : une vision pour la province*

Durant les dernières années, la province de Taounate a bénéficié de plusieurs projets et programmes de développement socio-économique et rural et de politiques publiques visant le développement dans ses différentes composantes. Le plan de développement de la région est à ce titre un instrument fondamental permettant d'établir une vision pour le territoire.

L'Agence de Développement des Provinces du Nord (APDN) en partenariat avec la province de Taounate a lancé une étude pour l'élaboration d'un plan de développement intégré (PDI) de la province de Taounate pour la période 2015-2020. Ce programme comporte une phase de diagnostic, une phase d'élaboration stratégique et de plan d'actions, puis une phase de mise en œuvre. L'étude établit un diagnostic assez précis de la situation socio-économique afin d'identifier les principales problématiques et les dynamiques en œuvre sur le territoire de Taounate. La phase du diagnostic a ainsi permis de construire un cadre référentiel commun auquel adhère l'ensemble des parties prenantes. L'état des lieux a été réalisé dans le cadre d'une approche transversale et participative, impliquant les élus locaux, les agents de l'autorité, les services extérieurs et les représentants de la société civile et des entreprises (voir Graphique 3.13.).

**Graphique 3.13. Stratégie de développement intégré de la Province de Taounate**



Source : Présentation Ahmed Khalid Benomar ; Atelier urbain-rural Province de Berrechid du 1<sup>er</sup> février 2017.

**Diagnostic dans 49 communes rurales et urbaines**

- Diagnostic territorial et identification des problématiques
- Ateliers de concertation
- Identification de la vision (Croissance verte) Planification
- Contractualisation

*Source* : Présentation Ahmed Khalid Benomar ; Atelier urbain-rural Province de Berrechid 1er février 2017.

La phase d'élaboration de la stratégie de développement a aussi permis de dégager un plan d'action opérationnel visant à « transformer Taounate en une province économiquement dynamique, territorialement équilibrée, socialement solidaire, soucieuse de la préservation de ses ressources et une référence nationale en matière de développement durable et d'économie verte » (Agence de Développement du Nord 16). Le développement d'une vision commune au niveau de la province et en collaboration avec les différents niveaux de gouvernement est un des facteurs clefs pour le succès de ces stratégies, comme le démontre l'exemple de la « Stratégie des zones intérieures » en Italie (voir Encadré 3.15.).



### Encadré 3.15. La stratégie des zones intérieures en Italie

La stratégie italienne des zones intérieures vise à contribuer au développement soutenable du pays à travers la réinsertion de ses territoires marginalisés et l'amélioration du bien-être et de la qualité de vie de leurs habitants. Les zones intérieures représentent une opportunité pour l'amélioration de la cohésion du territoire en transformant les différences en avantages compétitifs. L'interconnexion des localités et le renforcement des réseaux locaux sont des opportunités de croissance pour le pays. La stratégie des zones intérieures est menée au travers des actions suivantes :

- L'amélioration de l'accès aux services publics essentiels pour la population des « zones intérieures » sélectionnées notamment en ce qui concerne l'éducation, la santé et les transports, éléments essentiels pour le développement des zones périphériques. Cette stratégie nécessite d'un engagement formel des administrations nationales et locales;
- La mise en place de projets de développement local visant la création d'opportunités pour l'emploi sur la base des actifs locaux. Les projets sont concentrés dans un nombre déterminé de secteurs tels que la mise en valeur d'actifs culturels ou naturels, le développement de l'agriculture et agrobusiness, le développement de chaînes de valeurs d'énergies renouvelables et la mise en valeur des savoir-faire locaux;
- La sélection des « zones intérieures » se fait sur la base de la distance des zones intérieures (supérieure à 20 minutes) des « centres de services » (ayant au minimum un important réseau d'écoles secondaires, un hôpital et une station de train de taille moyenne), puis en accord avec les autorités régionales et locales, ces trois niveaux de gouvernement contribuent au financement des investissements intégrés.

Les innovations principales de cette initiative sont :

- Le renforcement de la dimension nationale sur la base de partenariats forts entre les différents niveaux de gouvernement;
- la mise en œuvre fondée sur deux types d'actions intégrées (voir point ci-dessus) ;
- La création d'un réseau de partage d'expériences et l'adaptation du processus au fur et à mesure de la mise en œuvre;
- La sélection ouverte des projets au travers de processus publics en plus des analyses quantitatives.
- La soutenabilité des projets est assurée par la mise en place d'une approche du bas vers le haut où les mairies et les régions sont directement responsables de la mise en œuvre de la stratégie. La création d'un réseau de mairies partenaires pour le projet sur la base de l'aire fonctionnelle est un des instruments fondamentaux pour le succès de ce dernier notamment à travers la mise en commun de services et des coûts de gestion dans le cadre de coopération intercommunale.

*Source:* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Inner Areas/ The National Strategy in a brief.

Afin d'atteindre les objectifs fixés par la vision établie dans le plan de développement intégré de la province, cinq axes stratégiques ont été retenus :

- Développement d'une économie verte: il s'agit de développer les filières agricoles phares, une industrie agro-alimentaire respectueuse de l'environnement, le tourisme rural et l'artisanat local;
- Désenclavement et amélioration des services sociaux : cet axe a pour objectif d'accélérer le désenclavement de la province (incluant l'agrandissement de la voie reliant Taounate à Fès), d'améliorer l'accès à l'eau potable, au réseau électrique, à l'éducation, à l'offre locale de santé et de dynamiser le développement de la culture et du sport;
- Mise à niveau territoriale: cette action consiste à réaliser des programmes de mise à niveau des villes et centres ruraux émergents de la province à travers la création d'espaces sportifs, des maisons des jeunes, de zones industrielles et des complexes commerciaux (dont l'aménagement des souks);
- Préservation du patrimoine naturel et de l'environnement: il s'agit de lutter contre les inondations, la déforestation et la dégradation des sols et d'améliorer le réseau d'assainissement liquide et solide de la province;
- Actions institutionnelles transversales: cet axe complète les projets physiques par la mise en œuvre d'un ensemble d'actions transversales. Il s'agit du renforcement de la gouvernance locale par l'amélioration de la représentativité des services extérieurs (services déconcentrés) au niveau de la province, le renforcement des capacités des acteurs locaux par des actions de formation et de sensibilisation et la promotion de la province par la mise en place une stratégie de marketing territorial.

#### **Encadré 3.16. Budget et objectifs du plan de développement de la province de Taounate**

L'enveloppe destinée au plan de développement est estimée à 12,6 milliards de dirhams, dont 60 % pour le désenclavement et l'amélioration des services sociaux, 20% pour le développement d'une économie verte, 12% pour la préservation du patrimoine naturelle et l'environnement et 8% pour la mise à niveau territoriale. Sur le plan économique, l'objectif est une augmentation du chiffre d'affaire annuel des filières phares (olivier, figuier, câprier.) de 800 MDH. En ce qui concerne les services de base, le taux d'accès à l'eau potable devrait atteindre 66%, le taux d'électrification rural 100% et devrait conduire à la remise en état de toutes les routes. Le plan vise également à avoir une incidence sur les indicateurs de la santé où par exemple le taux d'accouchements surveillés devrait atteindre 67%. Le plan a également le taux de scolarisation au collège 85%, celui du secondaire 78% et la déperdition scolaire (12-14 ans) passera de 30% à 5%.

*Source* : Plan de développement de la Province de Taounate.

La province de Taounate, est très dépendante d'une économie agricole relativement peu productive. Le deuxième pilier du plan Maroc vert a précisément pour objectif de soutenir les petits producteurs agricoles en intensifiant leur production, mais également en professionnalisant les exploitations. Certaines leçons de l'expérience du Chili (voir Encadré 3.17.) peuvent servir à éclairer la mise en œuvre de stratégies pour développer des filières dans la province de Taounate. Elles mettent l'accent sur le développement de la productivité grâce à une agriculture plus professionnelle avec plus d'investissements en recherche (ce à quoi l'installation d'une université et d'un centre de recherche dans la province peuvent contribuer) mais aussi le développement de filières, l'accès aux marchés et l'importance de la création d'une marque/label.

#### **Encadré 3.17. Leçons du développement de l'agro-industrie au Chili**

- Au cours des dernières décennies, le Chili a connu un développement de son agriculture et plus largement du secteur agro-industriel important, notamment dans des filières telles que la production de fruits ou la viticulture. Parmi les éléments les plus marquants de l'expérience chilienne, on peut citer :
- Les petites productions agricoles peuvent être productives mais pour cela elles doivent être professionnalisées et donc soutenues par des politiques de formation des agriculteurs et d'investissement en recherche et innovation. Ces investissements sont également fondamentaux pour améliorer la qualité de la matière première et les normes environnementales;
- Les investissements et le choix des filières doivent être faits en étroite collaboration avec les acteurs les plus dynamiques du territoire et privilégier les investissements à usage général L'infrastructure est fondamentale pour le développement des filières et la création de valeur;
- Les liens ruraux-urbains sont essentiels pour le bon développement du secteur agricole. Ils concernent notamment les marchés que représentent les villes mais également le déplacement des travailleurs saisonniers ;
- La diversification productive peut se faire au travers du développement de services autour de la production agricole. Au Chili, une grande partie de la production agricole est exportée sans passer par la ville, en allant directement des zones rurales au port de départ;
- L'accès au financement pour les agriculteurs est un facteur fondamental pour leur réussite.

La déclinaison de la politique de développement agricole dans la province de Taounate doit également prendre en compte le fait qu'à long-terme, la majorité des petits exploitants ne peut dépendre exclusivement de l'agriculture, ce qui nécessite la mise en place de politiques permettant de créer des opportunités non seulement au sein du secteur agricole mais également dans d'autres secteurs tel que le tourisme. Il est donc important que les politiques dirigées vers les petits exploitants soient conçues dans un cadre plus large qui couvre l'ensemble de l'économie dont l'agriculture (Cervantes-Godoy, D. and J. Brooks, 2008).

**Encadré 3.18. Développement d'une agriculture plus inclusive**

La mise en place d'un cadre stratégique pour le développement de politiques visant la petite agriculture doit permettre de soutenir les producteurs potentiellement compétitifs dans les secteurs d'avenir, tout en cherchant à maintenir les petits exploitants dans le secteur agricole. À la base du cadre stratégique il convient de prendre en compte la diversité : les différents types de foyers dépendant de l'agriculture auront des chemins différents pour l'amélioration de leurs revenus à long terme et ceux-ci pourront dépendre de différents types de politiques publiques. Le tableau suivant représente ces différents chemins (les différentes voies sont décrites dans les colonnes et les instruments de politiques publiques sont indiqués dans les lignes).

**Stratégies pour un développement agricole plus inclusif**

Instruments de politiques publiques	Aider les producteurs à être plus productifs dans le secteur agricole	Diversification des sources de revenus		Quitter l'agriculture pour des emplois en dehors des exploitations	Filets de sécurité pour ceux qui n'arrivent pas à s'adapter
		Dans le secteur agricole	Hors du secteur agricole		
Investissements en capital humain	Effets mineurs d'une éducation formelle pour la génération actuellement employée, formations techniques plus appropriés pour une croissance de la productivité	Peut aider les membres du foyer et employés ruraux à se tourner vers des emplois plus qualifiés	Important pour les foyers producteurs et employés ruraux	Important pour la gestion du changement intergénérationnel	
Investissements en infrastructure	Contribue à l'intégration aux marchés	Contribue à développer des opportunités de marché		Peut faciliter la décision de migration pour les générations suivantes	
Investissement en R&D	Gains importants pour le secteur public comme privé de par l'adaptation et l'adoption des innovations	Peut augmenter l'emploi dans l'agriculture			
Crédit	Devrait viser la correction des défaillances de marché	Impacts indirects			
Réformes du marché de l'emploi		Important pour augmenter les opportunités d'emploi et les revenus			
Transferts de fonds (incitatifs/conditionnels)				Conditionnels à la présence scolaire pour être un complément aux investissements dans les écoles	La politique la plus importante pour ceux ayant du mal à s'ajuster
Politiques régionales productives, inclusives et durables	Important pour améliorer l'intégration aux marchés	Augmenter l'activité hors de la production agricole pourrait augmenter les revenus	Important pour le développement d'une économie rurale diversifiée avec de plus grandes opportunités professionnelles		Afin de soutenir l'inclusion des habitants, y compris dans des activités plus traditionnelles

Développement d'associations de producteurs	Réduit les coûts de transaction et permet de tirer profit des économies d'échelle.	Impacts indirects		Fait émerger des emplois organisationnels et de marketing qui peuvent induire des capacités compatibles avec d'autres domaines que celui de l'agriculture	
Politiques foncières et droits de propriété	Besoin d'encourager les marchés de location et faciliter l'achat de terres pour les petits producteurs			Permet de clarifier la situation des différentes générations et d'engendrer d'éventuels parcours en dehors du monde agricole	

Source: Cervantes-Godoy, D. and J. Brooks (2008), "Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries: Issues and Policy Responses", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 12, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/228583166164>, p. 9.

La stratégie de développement de Taounate se fonde sur une approche intégrée, prenant en compte les différents facteurs favorables au développement tels que l'infrastructure, l'éducation et l'innovation. Pour la mise en œuvre du plan de développement de Taounate, les expériences pouvant inspirer le Maroc pourraient être les bonnes pratiques de la stratégie de « spécialisation intelligente de l'Union Européenne (voir Encadré 3.18.) qui prônent de veiller à conserver l'engagement des principaux acteurs, grâce à des mécanismes de coordination efficace. Par ailleurs, la mise en place des stratégies doit constituer un processus itératif avec la fourniture de services publics. La production de données et l'évaluation des politiques doit également contribuer à les faire évoluer. Enfin, la coordination avec les provinces voisines est un facteur important, ceci est particulièrement vrai dans le cas de Taounate vu les liens qui l'unissent à Fès.

#### *Liens urbains-ruraux : un facteur déterminant pour le développement de la province*

Les lois organiques 111-114 ont conféré de nouvelles compétences et ressources aux régions, préfectures et provinces en matière de développement économique notamment dans son volet rural. Plusieurs défis sont à relever cependant, pour la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance : ressources humaines, outils de gestion, planification, autonomie financière, poids de l'administration centrale et coordination horizontale et verticale. Le cas de Taounate illustre ces défis.

Les liens qui unissent la ville de Fès avec la province de Taounate sont humains, de nombreux migrants de la province contribuant à la croissance de la ville. La ville de Fès a tout intérêt à soutenir le développement économique de Taounate. Réciproquement, pour Taounate, Fès représente un potentiel important, où se concentre une bonne partie de sa diaspora, ce qui pourrait lui permettre de bénéficier d'un capital social (de par la présence de cette diaspora) et d'un effet de taille favorables (de par les effets d'agglomérations de la ville de Fès).

La région Fès-Meknès devrait se développer comme un ensemble cohérent, où les plans de développement économiques sont étroitement liés aux plans d'aménagement du territoire. Les exemples de Nantes Métropole (NM) et de la province de Forli-Cesena dans la région italienne d'Émilie-Romagne (OECD, 2013) peuvent constituer des modèles intéressants pour la Région et pour la province de Taounate (voir Encadré 3.19.). Ces deux aires géographiques ont développé des plans de développement à travers des partenariats combinant planification territoriale et développement économique avec le développement des transports. Ainsi dans le cas de Taounate, il est important de concevoir le développement d'infrastructures qui permettent l'accès au marché des

produits de la province mais également la migration des travailleurs saisonniers agricoles vers les lieux de production. Ces mouvements ne concernent pas seulement les travailleurs saisonniers mais peuvent aussi concerner les travailleurs qualifiés. Ces politiques doivent être en lien étroit avec celles de l'emploi et le soutien au secteur privé. Dans le cas des zones rurales, il est particulièrement important d'avoir une approche adaptée aux besoins différenciés des territoires.

Les villes de la province de Taounate souffrent d'un déficit en foncier mobilisable pour assurer sa croissance. Les terres collectives – elles peuvent être publiques, privées ou mixtes, leur caractéristique principale étant qu'elles ne peuvent être ni vendues ni échangées - (Habous) s'étendent sur des superficies très larges, localisées dans les territoires ruraux. Les terres domaniales sont majoritairement louées et localisées dans les territoires ruraux et périurbains. Les terres habous, ont des superficies limitées et se localisent essentiellement dans les territoires ruraux. Face à cette situation, le développement urbain doit passer par la mobilisation des terres privées. Toutefois cette croissance doit être conduite de manière ordonnée afin de bénéficier aux villes de la province sans pour autant favoriser l'étalement urbain et détruire une partie des actifs naturels qu'elle recèle. Nantes-Métropole a développé des partenariats qui permettent d'éviter l'étalement urbain, en alliant des zones densément peuplées à des zones de petite agriculture (OECD, 2013). Cette petite agriculture proche des villes constitue un réservoir de produits de niche qui sont écoulés dans la métropole. Ce type d'organisation doit s'appuyer sur des infrastructures de transport permettant le développement équilibré des villes et de leurs aires péri-urbaines (OECD, 2013). Dans le cas de Taounate, cette agriculture de niche pourrait aussi fournir les marchés de la ville de Fès, en raison d'une demande croissante pour des produits de meilleure qualité.

L'Agence du Développement des Provinces du Nord a pour fonction aussi le développement d'investissements privés dans la province. Une des difficultés pour attirer l'investissement privé consiste à fournir le foncier bâtissable pour le développement de ces investissements. En termes de planification, ces investissements doivent être réalisés en accord avec les autorités locales pour garantir le développement harmonieux dans le territoire, y assurer l'accessibilité pour les travailleurs et favoriser les opportunités de développer des filières ou clusters qui bénéficient de la fourniture de services publics.

En ce qui concerne le développement économique notamment autour de l'agriculture, les régions de Nantes Métropole (France) et de Forli-Cesena (Italie) constituent des exemples intéressants. Nantes Métropole a un centre de recherche sur l'agriculture qui permet de nombreuses innovations dans la production agricole. Ainsi, Fès mais aussi Taounate avec la prochaine installation de l'université et du centre national des plantes aromatiques peuvent constituer des pôles de recherche et innovation permettant le développement de filières tout en essayant le fruit de leur travail pour conduire à une amélioration de la productivité et de la qualité des produits. La province Forli-Cesena en Italie est un cas intéressant où de petits et micro-producteurs agricoles, mais aussi des PME, créent des chaînes de valeur dans l'agro-industrie. Ainsi tant les villes que les campagnes se voient bénéficier de ces interactions positives entre ville et campagne, les villes fournissant les services logistiques, commerciaux, de communication et de recherche à même de structurer les chaînes de valeur. C'est grâce à cette approche que la province de Forli-Cesena est passée de la production agricole à la production de produits agricoles finis. Toutefois, cela nécessite la création d'une collaboration étroite entre les différents producteurs et la mise en place de des mécanismes permettant d'engager toutes les parties prenantes (voir Encadré 3.19.).

**Encadré 3.19. Mécanismes d'engagement des parties prenantes dans l'agro-industrie dans la Province de Forli- Cesena en Émilie-Romagne, Italie**

Deux mécanismes ont permis l'engagement des parties prenantes dans l'industrie agro-alimentaire dans la province Forli-Cesena : la structure coopérative et la celle des « tables vertes ».

Face au morcellement de la structure productive de la province (productrice et coopérative), il était nécessaire de mettre en place une structure partenariale à la bonne échelle permettant d'agir comme superstructure dans la coordination des actions des différentes parties prenantes. Les membres ont pu agir en s'appuyant sur une masse critique suffisante de producteurs pour répondre aux besoins. La structure de coordination permet de mettre des ressources en commun, par exemple en ce qui concerne la recherche où 800 000 euros sont investis par an. Au sein de la superstructure, chaque coopérative est dotée d'un bureau central, d'un directoire (composé de producteurs agricoles) élue par l'ensemble des associés.

Étant donnée la géographie de la province, entre les plaines et les collines, plus ou moins distantes des centres urbains, l'agro-industrie est une source d'échanges intenses entre les territoires ruraux et les territoires urbains. Les « tables vertes » : réunissent quatre syndicats professionnels, trois coopératives et les institutions publiques pour coordonner le dialogue territorial de manière consensuelle. Elles constituent un forum pour un dialogue ouvert et transparent dans lequel les parties prenantes partagent leurs perspectives et donnent leurs opinions sur les améliorations nécessaires. Cette approche permet d'améliorer la coordination dans la chaîne de production et de soutenir les microentreprises.

*Source:* OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

Les partenariats les plus efficaces, sont souvent construits autour d'une vision partagée du territoire. Ainsi la province de Forli-Cesena vend ses produits alimentaires à tout le territoire avec son identité, son image et sa culture. Ceci contribue à la visibilité et la cohésion du territoire dans son ensemble et au renforcement des liens et des interdépendances. C'est donc tout le territoire qui est relié au marché et non pas les territoires individuels de manière isolée.

En ce qui concerne le développement de l'artisanat, la ville de Fès est particulièrement connue pour la qualité de ce dernier. Ainsi, les producteurs d'artisanat de la province de Taounate ont tout intérêt à développer des partenariats plus étroits leur permettant un meilleur accès à ce marché mais aussi de bénéficier de l'image de marque internationale de la ville de Fès. La promotion de l'image du territoire devrait s'inscrire dans la stratégie d'attractivité de l'ensemble de la région de Fès-Meknès.

Les partenariats peuvent aussi être développés concernant le tourisme (OECD, 2013). La province de Taounate a de nombreux actifs qui pourraient lui permettre de développer ce secteur tant pour les habitants urbains de la province que pour ceux de la région, du pays et pour les touristes internationaux. L'augmentation de l'offre touristique pourrait également

permettre à la région d'agrandir son offre de touristiques au niveau international, avec un volet urbain autour de la ville de Fès, mais également un volet plus rural autour de la province de Taounate. Cette stratégie nécessite le renforcement des liens entre la province et la ville et la région. Au sein de la province, le développement de l'industrie des plantes aromatiques pourrait également conduire à la création d'une route de tourisme comme dans le cas d'Émilie-Romagne avec la route des vins, qui a associé plus de 100 acteurs.

En ce qui concerne la fourniture de services publics, de nombreux liens de coopération peuvent être réalisés entre la province de Taounate et la ville de Fès, notamment en ce qui concerne les services spécialisés de santé, l'éducation, mais aussi la provision d'eau (la province de Taounate étant un important réservoir d'eau). D'autres liens peuvent également être noués entre les différentes villes de la province et leur hinterland (développés dans la section suivante avec les CREM).

#### *Les CREM : une initiative à fort potentiel pour la province*

La province de Taounate fait partie des provinces couvertes par le programme des centres ruraux émergents (CREM) (voir Tableau 3.14.). Le centre rural émergent se réfère à tout centre rural faisant preuve d'une dynamique intrinsèque qui conduirait à son urbanisation de façon plus ou moins spontanée, et qui disposerait d'atouts appropriés pouvant contribuer à son essor socio-économique durable.

**Tableau 3.14. Synthèse du programme des CREM**

4 objectifs	3 principes	3 démarches avec des échelles différentes mais complémentaires
Améliorer la qualité de vie dans le monde rural et le rendre attractif	L'intégration: projets constitués de plusieurs composantes (sociale économique et environnementale)	Études stratégiques, Initiatives locales  Appel à projets
Renforcer la compétitivité et la diversité de l'économie rurale	Le partenariat: un cofinancement, qui consacre une participation max de 50 % du cout global	
Créer les conditions de la durabilité du développement	La contractualisation	Province, Commune/groupement de communes, Douar
Améliorer la gouvernance territoriale du développement rural		

Source : Présentation « Les liens urbain-rural : une approche territoriale pour un développement intégré et inclusif », Ahmed Tabbai, Directeur de l'Appui au Développement Territorial, MUAT.

Selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire, l'approche de ciblage des centres ruraux émergents ne s'inscrit pas dans une logique de rattrapage des déficits accumulés, mais plutôt dans une volonté d'intervention auprès des territoires à même de constituer des pôles de développement. Il s'agit en l'occurrence des territoriaux ruraux ayant une dynamique démographique positive, qui affichent des niveaux relativement satisfaisants en matière d'accès aux équipements et services de base et de des conditions de vie de la population et qui bénéficient, entre autres, d'un positionnement géographique favorable.

La sélection des CREM repose sur 4 critères:

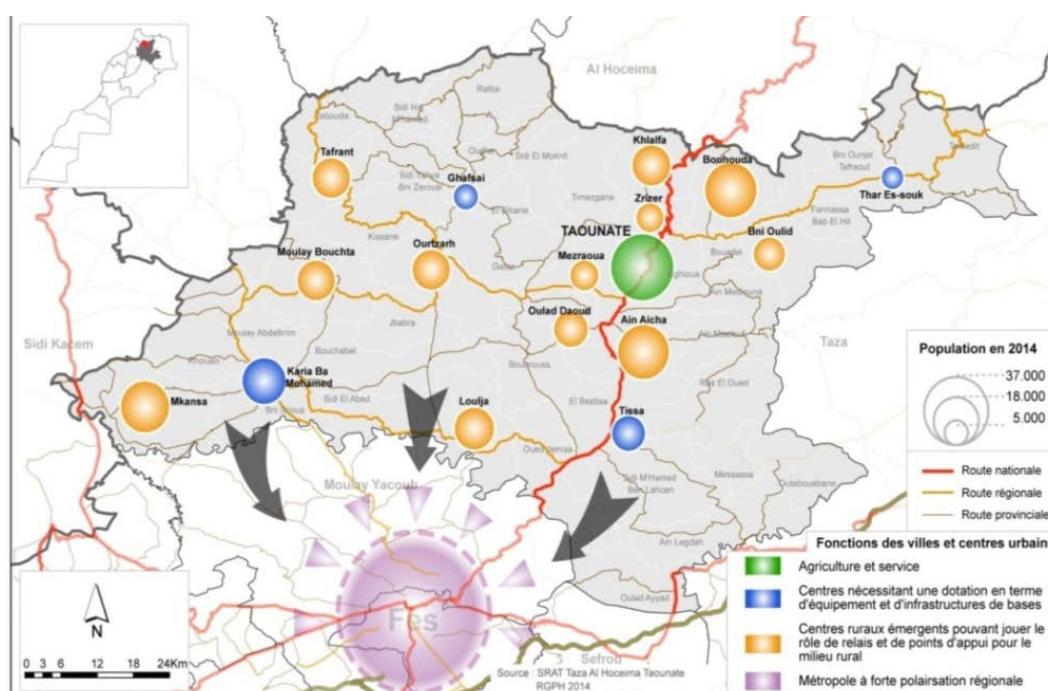
- **Démographique** : population, accroissement démographique, nombre d'actifs, etc.;
- **Socio-économique** : présence d'équipements de base (santé et éducation), de services publics, d'infrastructure de base (eau potable, assainissement, électricité), activité économique (marché/souk, unités agroalimentaires et industrielles) ;



- **Spatial** : situation géographique, désenclavement, rayonnement;
- **Opportunités d'investissement** : hydriques, halieutiques, forestières, minières, industrielles, touristiques, artisanales ou de projets structurants de portée régionale et/ou nationale.

Les études réalisées ont permis d'identifier 13 centres dans la province de Taounate qui semblent dynamiques dans lesquels seront effectués les investissements liés à la constitution des CREM. Il s'agit des centres de Mkansa, Karia Ba Mohammed, Khlaifa, Bouhouda, Bni Oulid, Mezraoua, Oulad Daoud, Ain Aicha, Ourtzarh, Moulay Bouchta, Loulja, Tafrant, Zrizer (voir Graphique 3.14.).

Graphique 3.14. Carte des CREM identifiés à Taounate



Source : Présentation « Les liens urbain-rural : une approche territoriale pour un développement intégré et inclusif », Ahmed Tabbai, Directeur de l'Appui au Développement Territorial, MUAT.

Dans ces 13 centres, 222 projets ont été identifiés, dont 45% tournés vers le volet social, 21% vers le développement économique, 20% vers des projets d'infrastructure et 14% pour des projets environnementaux.

Le dispositif des CREM devrait permettre de répondre aux besoins de fourniture de services publics dans les zones rurales mal desservies. Il est pour l'instant difficile d'évaluer le dispositif qui est en de phase d'élaboration. À ce titre, certaines expériences dans les pays de l'OCDE ont prouvé leur succès et peuvent inspirer le Maroc dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif des CREM. Il s'agit de la stratégie des zones intérieures en Italie, le « guichet unique » en France ou l'initiative des « petites stations » au Japon (voir Encadré 3.20.).

### Encadré 3.20. L'initiative des « Petites Stations » au Japon

Le Japon fait à face deux défis démographiques importants : le vieillissement et le déclin de sa population. Ainsi entre 2010 et 2050 la population devrait décliner de 22% à 23% et la population âgée de 65 ans et plus devrait dépasser 40%. Pour faire face à cette situation, le Japon a adopté une vision de l'aménagement du territoire fondée sur un réseau « compact » et « connecté » de villes et villages. Le réseau de villes et villages devra être plus compact pour garantir la fourniture de services publics mais aussi plus connecté pour maximiser les potentiels bénéfiques des économies d'agglomération. Cette notion de connectivité s'applique tant aux transports qu'aux télécommunications.

Ces notions de « compact et connecté » sont applicables de manière différente en fonction des différentes échelles et circonstances. Dans les petites villes et zones rurales, l'accent est mis sur la constitution de centres permettant la provision de services publics de base qui permettront le soutien des zones rurales autour de centres multifonctionnels (les « petites stations »). Le développement de la connectivité devrait permettre de mettre en réseau les petits hameaux avec les petites stations. Ces petites stations concentreront les services publics de base, dont les services administratifs, de santé, éducation et commerces.

La taille et fonction des petites stations devrait varier en fonction de la population qu'elles servent et les ressources. Ainsi certaines de ces stations auront vocation également à devenir des centres locaux d'innovation ou de transformation des biens primaires issus des campagnes avoisinantes. Le développement de ces stations a également vocation à permettre la désurbanisation et la déconcentration de l'économie, afin d'opérer une occupation du territoire plus équilibrée.

La création et le maintien des petites stations est une tâche dévolue aux préfectures (régions) et autorités locales, malgré le fait que le financement provienne principalement du gouvernement central. Travailler avec les préfectures (régions) qui connaissent mieux le terrain que le gouvernement central est essentiel pour mieux diriger les investissements. Laisser les municipalités seules décider risque de conduire à un saupoudrage de l'investissement dans trop de localités sans pour autant réussir à obtenir les objectifs escomptés. L'initiative de petites stations est particulièrement intéressante puisqu'elle ne vise pas que la provision de services public mais aussi celle des services privés.

*Source:* OECD (2016), OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

La conception du dispositif des CREM semble avoir pris en compte certaines des principales leçons tirées des expériences des pays membres de l'OCDE, telles que :

- L'établissement de critères pour sélectionner les centres émergents;
- L'adoption d'une approche globale, qui comprenne la fourniture de services publics et le développement de l'activité économique;
- La centralité du territoire permettant une bonne accessibilité.

Toutefois, certains éléments doivent être renforcés tant dans la conception que dans la mise en œuvre du dispositif :

- L'adoption une approche « *bottom up* » faisant des autorités et de la population, les acteurs de la décision de la localisation des CREM afin qu'ils soient acceptés;
- Le développement de mécanismes de gouvernance qui permettent aux CREM d'entretenir des liens denses avec l'hinterland qu'ils servent;
- La pérennité des investissements grâce à des budgets prenant en compte les investissements initiaux et les coûts d'entretien et de maintenance.

### 3.3.3. *Considérations de politiques publiques*

L'étude de cas de Taounate permet d'identifier la province comme étant à prédominance rurale et à de nombreux égards comme étant une province rurale éloignée. Il s'agit d'une province avec une population jeune, mais dont la population globale stagne (elle décroît dans les zones rurales et croît légèrement dans les zones urbaines de la province). L'exode rural et la baisse du taux de natalité sont les principaux facteurs expliquant cette tendance démographique. Il s'agit également d'une province relativement pauvre, avec un accès limité aux services publics de base.

L'économie de la province est très dépendante d'une agriculture à faible valeur ajoutée qui représente 48% du PIB et 76% des emplois. Toutefois, la province a de nombreux atouts qui pourraient lui permettre d'améliorer la productivité de l'agriculture mais aussi de développer d'autres secteurs pour augmenter le niveau de vie de la population. L'agro-industrie, l'artisanat et le tourisme sont les principales pistes qui peuvent être évoquées.

Toutefois, le principal défi est la faiblesse des principaux facteurs contribuant au développement, notamment : la connectivité, l'éducation et le niveau de compétences de la population et le faible niveau d'innovation. La structure de possession de la terre ainsi que la réglementation foncière risquent d'être une contrainte pour le développement de l'agriculture ainsi que pour le développement des villes. La dégradation de l'environnement et la sécheresse sont également des contraintes tant pour la qualité de vie de la population que pour le développement de l'activité économique.

La gouvernance des liens ruraux-urbains devrait être davantage développée que ce soit au sein de la province, avec la ville de Fès ou encore avec la région Fès-Meknès. La gouvernance de ces liens est un facteur essentiel permettant le développement de nouveaux secteurs mais aussi la possibilité d'accès à des marchés, l'amélioration de la qualité de la vie et l'efficacité de l'offre de services publics. Les systèmes de gouvernance réussis bénéficient à tous les acteurs qui y participent.

Taounate a réussi à établir un plan de développement reposant sur une vision consensuelle pour la province. Le plan répond à une ambition de développement intégrant de nombreuses dimensions du bien-être de la population. Toutefois, l'application de ce plan doit se concentrer sur la fourniture de services publics pour augmenter l'attractivité de la province. Il doit aussi viser à garantir la participation des parties prenantes dans l'ensemble du processus et comprendre des mécanismes d'évaluation lui permettant d'évoluer en fonction des besoins de la province à moyen et long termes. Le processus de décentralisation et l'attribution de responsabilités aux différents échelons renforcent le besoin d'une étroite coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour garantir la mise en place d'une vision de développement propre à la province. À cet égard, la cohérence du plan de développement de Taounate avec les plans d'action de ses

différentes communes et le plan de développement de la région Fès-Meknès est une autre condition à remplir pour rendre possibles les synergies et la mutualisation des ressources.

En ce qui concerne l'agriculture, la province doit cibler l'augmentation de la productivité agricole. Cet objectif, passe notamment par le développement de la recherche et développement mais également par une meilleure formation des producteurs. Compte tenu de la structure et la taille des exploitations, la création d'un réseau d'exploitants ainsi que le développement de revenus non agricoles est fondamental pour les ménages actuellement dépendant de la production agricole. Le développement de filières agro-industrielles ainsi que dans l'agriculture de niche, permettra de créer des emplois mais également contribuer à la création de plus de valeur dans la province. Pour cela, la création d'une « marque » de la province est essentielle afin de mettre en valeur ses avantages comparatifs.

La province de Taounate dispose du potentiel pour développer d'autres secteurs que celui de l'agro-industrie notamment l'artisanat et le tourisme. Pour cela la proximité avec la ville de Fès peut être un important atout, en prenant appui sur la réputation de la ville pour étendre les offres de la région et bénéficier des effets d'agglomération produits par la présence d'un marché plus étendu et dynamique.

Cependant ces efforts risquent de ne pas donner les résultats escomptés si la région ne développe pas sa connectivité, tant au niveau intra-provincial qu'avec la ville de Fès et la région de Fès-Meknès en général. L'amélioration et expansion de la route Taounate-Fès est indispensable pour améliorer l'accès au marché des produits de la province.

La fourniture de services publics, et notamment l'amélioration de la santé et de l'éducation, sont importants pour le développement économique et l'amélioration de la productivité mais également pour limiter le besoin de migration lié à la quête de services publics performants. Ces derniers ont un impact important sur l'attractivité de la province.

Le développement des liens ruraux-urbains et l'amélioration de leur gouvernance est un facteur essentiel pour le développement de la province de Taounate. Ils concernent tant les liens avec Fès que ceux entre les cinq villes de la province et leurs hinterlands respectifs. Les liens sont de natures diverses et complémentaires et doivent être approchés de manière holistique, tous les acteurs ayant intérêt à leur développement. Ils peuvent dans ce cas être battis autour de l'agriculture, l'utilisation des sols, de l'intégration des marchés du travail mais également de la mise en commun de la fourniture de services publics dans le cadre de regroupements de communes.

Les CREM sont un bon exemple d'un dispositif innovant par le biais duquel les services publics pourraient être garantis pour les zones rurales les plus isolées. Toutefois, leur localisation doit susciter l'adhésion de la population. Leur mise en place doit être réalisée en limitant le saupoudrage des investissements dont la soutenabilité doit être garantie.

### 3.4. La province de Berrechid

L'étude de cas de la province de Berrechid, fait partie du pilier portant les liens urbain-rural du Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Cette étude de cas concerne le développement de la province de Berrechid à travers l'analyse des liens urbains-ruraux plus efficaces au sein de la province et avec la métropole de Casablanca (capitale de la région Casablanca-Settat). L'étude a été conduite sur la base des entretiens et informations recueillies dans le cadre de l'atelier organisé dans la province de Berrechid (le 1<sup>er</sup> février 2017).

### 3.4.1. Principaux constats

- Berrechid se caractérise par un positionnement privilégié qui lui permet de tirer profit des infrastructures de Casablanca. La ville de Berrechid, en pleine expansion industrielle et économique, est située à 16,7 km ou à environ 25 minutes de l'aéroport international Mohammed V. Berrechid a également accès au port de Casablanca, le plus grand du Maroc.
- La province de Berrechid a un fort potentiel démographique du fait de la jeunesse de sa population. Ainsi, les moins de 35 ans représentent 64% de la population et les plus de 65 ans, moins de 5%. La population est à 56% urbaine au sein des petites villes de la Province. La ville de Berrechid est devenue un bassin d'emplois et de résidence, qui attire une population citadine, qui en fait son lieu résidence et de travail ainsi qu'une population qui y réside tout en travaillant à Casablanca.
- La jeunesse de la population de Berrechid pose toutefois trois importants défis : (i) la fourniture de services publics, notamment éducatifs, pour 30% de la population âgée de moins de 15 ans ; (ii) l'éducation supérieure et l'apprentissage qualifiant pour intégrer les jeunes au marché du travail ; (iii) et l'emploi, notamment pour les jeunes (15-34 ans) qui représentent 34% de la population de la province.
- La province de Berrechid tire profit des atouts naturels dont elle dispose pour développer et diversifier son économie. Néanmoins, Berrechid fait face au défi de la conservation de l'environnement, notamment en matière de gestion de l'eau et d'assainissement solide et liquide.
- L'agriculture et l'industrie occupent une place importante dans la structure de l'économie de Berrechid. La proximité de Casablanca contribue fortement au dynamisme de la production industrielle, créant parfois des conflits quant à l'usage des sols avec les activités agricoles.

### 3.4.2. Principales recommandations

- Le développement économique de la province de Berrechid nécessite la mise en place d'une vision commune et partagée par l'ensemble des parties prenantes pour donner un cadre cohérent à l'action publique et asseoir la stratégie de développement sur les avantages comparatifs.
- Cette vision devrait être en phase avec les orientations du plan de développement de la région de Casablanca-Settat, pour faire correspondre les politiques publiques aux spécificités du territoire et construire des liens fonctionnels forts et durables tant avec la métropole de Casablanca qu'avec l'ensemble des territoires de la région Casablanca-Settat. Cette cohérence appelle la coordination entre niveaux de gouvernement, et l'implication des acteurs économiques, académiques et la société civile.
- Étant donné le niveau d'intégration des marchés du travail de Berrechid et de Casablanca, des solutions de transport devraient être envisagées en cohérence avec les projets de mobilité, développés par la région de Casablanca-Settat, notamment l'extension des lignes de tramway pour permettre de réduire le niveau de congestion de l'axe routier Casablanca-Settat qui dessert Berrechid.

- Dans la province de Berrechid, une des premières mesures pour soutenir la croissance et enclencher une dynamique de développement durable et inclusif passe par la fourniture de services publics et notamment l'infrastructure, l'éducation et la santé dans les territoires urbains et ruraux.
- La préservation des actifs ruraux tels que les nappes phréatiques, la gestion des eaux industrielles usagées, la préservation des paysages et de l'environnement, ou l'aménagement du littoral, doivent constituer des priorités à la fois pour la province de Berrechid et pour la Région de Casablanca-Settat.

### 3.4.3. *Diagnostic*<sup>17</sup>

#### *Une population croissante, jeune et de plus en plus urbaine*

Le territoire de la province de Berrechid est situé dans la plaine de Chaouia. Il est limité au nord par la région de Casablanca, la province de Settat au sud, la province d'El Jadida à l'ouest et celle de Ben Slimane à l'est. La province de Berrechid s'étend sur une superficie de 2 530 km<sup>2</sup> et compte 12 km de littoral. La province de Berrechid est composée de 22 communes, dont 6 communes urbaines, 16 communes rurales rattachées à 7 caïdats, eux-mêmes rattachés à 2 cercles<sup>18</sup>. La province a été créée en 2009, elle était avant reliée à la province de Settat.

Berrechid se situe dans la deuxième couronne de Casablanca. Ce territoire se caractérise par un positionnement privilégié qui lui permet de tirer profit des infrastructures du Grand Casablanca. La ville de Berrechid, en pleine expansion industrielle et économique, est située à 16,7 km ou à environ 25 minutes de l'aéroport international Mohammed V. Berrechid dispose également d'un accès au port de Casablanca, le plus grand du Maroc. Partant de ces éléments, et selon la typologie des territoires de l'OCDE appliquée de manière préliminaire à Berrechid, elle peut être qualifiée de province « intermédiaire » (au sens de la typologie de l'OCDE - voir éléments sur sa population dans la partie suivante), et par de nombreux éléments de la typologie OCDE comme étant dans une zone urbaine fonctionnelle, celle de Casablanca, en raison des liens forts qu'elle entretient avec celle-ci<sup>19</sup>.

Le territoire de la province de Berrechid est dominé par la forte attractivité du pôle économique régional de Casablanca-Settat. En effet, suite au redécoupage administratif de 2015, la nouvelle région Casablanca-Settat a englobé l'ancienne région dite du « Grand Casablanca »<sup>20</sup> et cinq autres provinces environnantes dont Berrechid. Il s'agit d'un changement conséquent puisqu'elle est ainsi passée de 18 communes à 169 (regroupées au sein de deux préfectures et sept provinces), avec une population grim pant de 4,3 millions d'habitants à presque 7 millions. La région de Casablanca-Settat produit presque un tiers du PIB national (32,4%), et attire environ 50% des investissements. Casablanca est également le plus grand port du pays, avec 53% du trafic national.

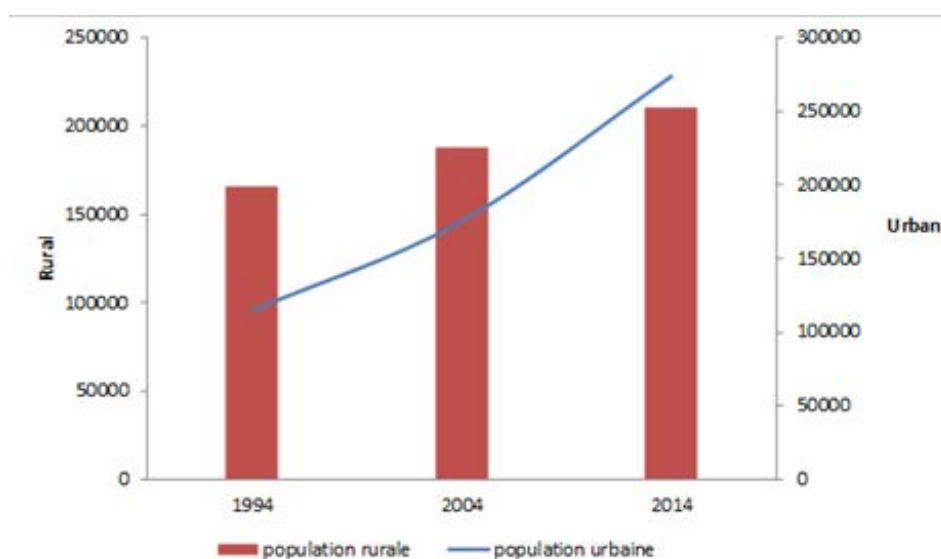
La province de Berrechid compte 484 518 habitants répartis au sein de 103 803 foyers, avec une densité de population de 191 habitants par km<sup>2</sup>. La population est à 56% urbaine. Au sein de la région de Casablanca-Settat, la province de Berrechid est celle qui a le taux d'accroissement de la population urbaine le plus haut (TAAM) soit 4,6% sur la période 2004-2014. La démographie de Berrechid est marquée par l'important flux migratoire en provenance d'autres provinces et de la métropole de Casablanca, conduisant à une croissance démographique supérieure à la moyenne nationale.

**Tableau 3.15. Évolution de la population de la province de Berrechid**

Période	Évolution de la population du Maroc	Évolution de la population de Berrechid
1994-2004	+1,4%	+2,6%
2004-2014	+1,25%	+2,9%

Source : Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

La croissance de la population de la province de Berrechid concerne ses territoires urbains et ruraux. La population urbaine a cependant connu une croissance plus rapide que celle du milieu rural. Ainsi, jusqu'en 2004, la population rurale était plus importante que la population urbaine dans la province. La population rurale a toutefois connu un accroissement annuel moyen de 1,2% entre 2004 et 2014<sup>21</sup>. Trois facteurs ont contribué à l'augmentation du taux d'urbanisation dans la province : i) l'exode rural vers les centres urbains; ii) l'immigration des populations d'autres provinces ou régions qui a tendance à se localiser par effet d'agglomération dans les zones urbaines de la province ; et iii) la requalification des zones rurales en zones urbaines suite à l'accroissement des populations et au développement multisectoriel de l'activité économique. Lors de la requalification d'une zone rurale en urbaine, cette dernière bénéficie d'une plus grande autonomie et de transferts financiers plus importants. Ainsi, la population urbaine a également cru suite à la requalification de zones. Afin d'éviter ce phénomène, il faudrait que l'augmentation des transferts fiscaux soit liée à une obligation de résultats (et non de moyens) quant à la fourniture de services publics.

**Graphique 3.15. Évolution de la population rurale de Berrechid**

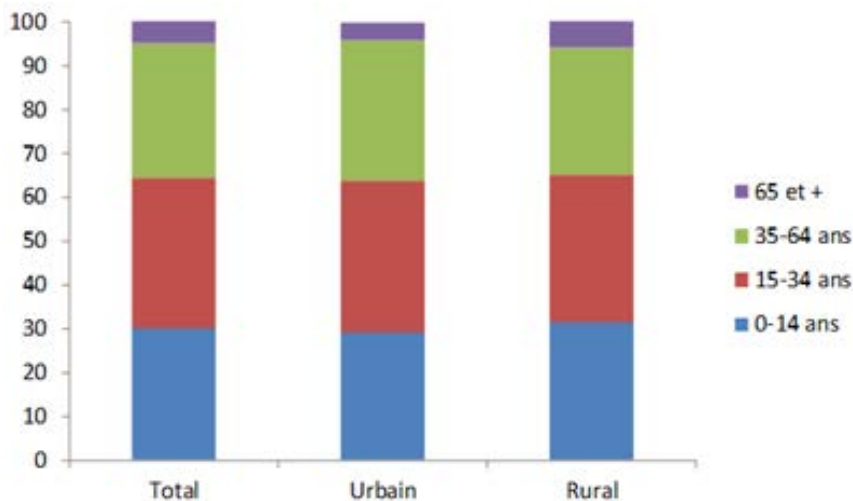
Source: Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

Les territoires ruraux de la province de Berrechid couvrent une superficie correspondant à 72,2% du total des communes et 91% de la superficie provinciale. La ville de Berrechid abrite à elle seule 20% de la population de la province soit 136 634 habitants en 2014 sur les 484 518 au total. Il s'agit du pôle urbain le plus attractif, recevant les flux migratoires, provenant des villes avoisinantes ou des zones rurales autour d'elle se constitue une aire de rayonnement, qui est, certes moins importante que le centre urbain, mais qui connaît des afflux importants d'hommes et d'activités.

D'après le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de Berrechid-Ben Slimane<sup>22</sup>, la ville de Berrechid s'est développée sous une double facette : i) elle est devenue un bassin d'emplois et de résidence à proprement parler, mais ii) elle attire également une population qui vit à Berrechid et travaille à Casablanca. D'autre part, la ville accueille une population rurale, à la recherche d'opportunités de travail dans le secteur secondaire ou même tertiaire qui réside dans des quartiers à plus forte densité de population. Ceci entraîne un phénomène de périurbanisation, qui porte préjudice à la qualité environnementale, le cadre de vie, à la productivité, et conduit au renforcement des disparités entre les territoires.

La province de Berrechid a un fort potentiel démographique du fait de la jeunesse de sa population. Ainsi, les moins de 35 ans représentent 64% de la population et les plus de 65 ans, moins de 5%. La distribution de la population par tranches d'âges est similaire entre les milieux urbain et rural. La population rurale regroupe une part importante des moins de 15 ans (31,5% contre 29% dans les villes) et légèrement supérieure pour la tranche des 65 ans et plus (5,8% contre 4,1% dans les villes). Ce phénomène peut être expliqué par un départ plus important des populations en âge de travailler vers les villes et leurs bassins d'emplois.

**Graphique 3.16. Distribution de la population par tranches d'âges dans les territoires de la province de Berrechid**



Source: Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

Tout comme dans le cas de la province de Taounate, la jeunesse de la population constitue un grand potentiel pour l'avenir de la province de Berrechid et pour le développement économique, mais pose toutefois trois importants défis:

- Le premier est celui de la fourniture de services publics, notamment éducatifs, pour 30% de la population âgée de moins de 15 ans;
- L'offre d'une éducation supérieure et d'apprentissage qualifiant pour intégrer les jeunes au marché du travail;
- Le dernier est celui de l'emploi, notamment pour les jeunes (15-34 ans) qui représentent 34% de la population de la province.



La province de Berrechid tire profit des atouts naturels dont elle dispose pour développer et diversifier son économie: les terres fertiles et le climat sont des atouts favorisant la production agricole. La province dispose de deux nappes phréatiques offrant un accès à l'eau. Toutefois, la pluviométrie est relativement limitée, et seulement 4% des terres agricoles sont irriguées. Un autre des atouts de la province de Berrechid est la présence d'un littoral qui tend à se développer, à proximité d'un centre urbain.

Néanmoins, Berrechid fait face au défi de la conservation de l'environnement, notamment en matière de gestion des eaux usées (domestiques et industrielle) et des eaux pluviales. Les nappes phréatiques semblent être surexploitées ce qui pose la question de la soutenabilité de leur exploitation. La province de Berrechid ne dispose pas de stations de traitement de déchets solides. Dans ce contexte, le développement économique de Berrechid notamment dans son volet industriel soulève trois questions : l'utilisation des sols, la préservation des espaces verts et la pollution atmosphérique. Il en va de même pour la croissance désordonnée des centres urbains.

#### *Une économie hybride, entre agriculture et industrie*

L'agriculture occupe une place importante dans la structure de l'économie de Berrechid. La surface agricole utile disponible est de 161 000 hectares dont 147 000 utilisés majoritairement par la production de céréales (62%), avec une productivité de 35 quintaux par hectare, la production de volailles (19%), les fruits et légumes (15%) et l'élevage et la production laitière (4%). Les produits agricoles de Berrechid sont écoulés en grande partie à Casablanca.

Les principales limites pour le développement de la production agricole dans la province sont :

- La faible productivité de la production agricole;
- Le morcellement de la propriété;
- La compétition entre différents secteurs pour utiliser le foncier disponible : agriculture, industrie et habitat;
- L'augmentation des situations de stress hydrique et la surexploitation des nappes phréatiques;
- la production agricole ne s'inscrit pas dans les chaînes de valeur et engendre donc une faible valeur ajoutée.

L'économie de la province de Berrechid repose par ailleurs, sur le secteur industriel qui représente 30% du PIB de la province, les services (17%), l'agro-industrie (15%) et le tourisme (7%). L'industrie est l'autre secteur qui domine l'économie de Berrechid. Le secteur industriel s'est beaucoup développé à partir des années 80 du fait de la proximité de Casablanca. Berrechid a bénéficié de la délocalisation de nombreuses industries, à la recherche de terrains plus abordables et de coûts d'installation moins élevés que ceux pratiqués à Casablanca. La province a également bénéficié de nombreux investissements directs étrangers.

La province compte 35 unités industrielles, implantées le long de l'axe routier menant à Casablanca et employant 22 500 personnes dont 68% concentrées dans les villes. La province compte deux zones industrielles : une à Berrechid et une autre à Had Soualem (commune urbaine située à 30 km au sud de Casablanca). Les principaux secteurs de la production industrielle sont la chimie et parachimie, l'électricité et l'électronique, la

mécanique et métallique, l'agroalimentaire, la céramique et le textile. La production électrique et électronique a connu une forte croissance avec l'installation d'une unité de production de système de câblage (groupe étranger). Les activités à moindre valeur ajoutée (textile, production de briques et céramique) souffrent de la concurrence internationale. La production industrielle à Berrechid manque de main d'œuvre qualifiée, ce qui réduit la productivité et limite l'évolution vers des produits à plus haute valeur ajoutée.

L'emploi industriel occupe la première place dans la ville de Berrechid et est important dans les communes rurales qui l'entourent, notamment celle de Sidi El Mekki (15% des actifs occupés dans l'industrie), de Jaqma (10%) et de Lambarkyine (6%), ainsi que dans la commune urbaine de Had Soualem et les communes rurales de son aire de rayonnement, notamment la commune de Soualem Trifia (12%). La province de Berrechid dispose du premier Écoparc du Maroc. Ce projet a été initié en 2015 par la Chambre Française de Commerce et d'Industrie du Maroc (CFCIM) en partenariat avec le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Économie Numérique et la commune de Sidi El Mekki dans le cadre du Plan d'Accélération Industrielle, déployé par le Maroc pour créer des spécialisations industrielles.

L'Écoparc de Berrechid, en cours de réalisation, est le premier parc industriel dédié aux industries propres et au « green business » au Maroc. Il vise à développer l'efficacité énergétique des matériaux de construction, en partenariat avec l'université Hassan I de Settat I. Il s'étend sur une superficie globale de 61 hectares, et projette d'accueillir 192 PME non polluantes et à créer près de 8 000 emplois. Le parc proposera des formules innovantes de location foncière et offrira des services pour les usagers<sup>23</sup>. Les travaux de viabilisation ont été lancés le 1er février 2017 et la livraison des parcelles est prévue pour avril 2018.

Si l'économie de la province se diversifie et se développe, le taux d'activité de la population en âge de travailler demeure relativement faible (environ 50%), en raison notamment du faible niveau d'activité de la population féminine. En effet, seuls 18% des femmes en âge de travailler sont actives. Ce phénomène est particulièrement prégnant dans les provinces rurales, où seuls 9% des femmes sont actives contre 25% dans les villes. Le taux d'activité des hommes par contraste est plus élevé dans les zones rurales (82%) que dans les villes (77%).

**Tableau 3.16. Taux d'activité et taux de chômage dans la province de Berrechid 2011**

		Masculin	Féminin	Ensemble
Moyenne dans la province	Taux d'activité	78,8	18	48,9
	Taux de chômage	11,3	32,4	15,1
Zones urbaines	Taux d'activité	76,7	24,4	50,4
	Taux de chômage	13,4	30,8	17,6
Zones rurales	Taux d'activité	81,5	9	46,9
	Taux de chômage	8,9	38,2	11,6

Source : Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

Le taux de chômage dans la province de Berrechid est de 15%. Le chômage est plus important dans les villes (près de 18%) que dans les zones rurales (près de 12%). La prévalence du chômage est beaucoup plus importante chez les femmes que chez les hommes (voir tableau 3.12). Des niveaux de chômage aussi élevés reflètent les disparités entre hommes et femmes et limitent la possibilité de la province à tirer parti de la

jeunesse de sa population. Par ailleurs, le taux de chômage élevé contribue à la persistance d'un taux de pauvreté élevé, bien que légèrement inférieur à celui de la moyenne nationale (8,4% à Berrechid contre 8,9% au niveau national).

*Des facteurs de développement à renforcer pour soutenir la croissance à long terme*

La Politique Rurale 3.0 de l'OCDE met l'accent sur l'importance des facteurs favorisant la croissance économique. Parmi ces derniers, les infrastructures, l'innovation et le développement du capital humain sont particulièrement importants. Dans la province de Berrechid, une des premières mesures pour soutenir la croissance et enclencher une dynamique de développement durable et inclusif est la fourniture de services publics et notamment l'infrastructure, l'éducation et la santé dans les territoires urbains et ruraux.

S'agissant de l'infrastructure routière, Berrechid dispose d'un réseau routier composé de 973 km de routes, dont 80% goudronnées et de 45 km d'autoroutes. Le réseau primaire d'infrastructure routière est relativement dense mais pas en bon état. La connexion avec la ville de Casablanca par route est bonne, mais le réseau à l'intérieur de la province demeure limité. En plus du réseau routier, Berrechid compte également 45 km de réseau ferré, utilisé pour le transport de marchandises. Étant donné le niveau d'intégration des marchés du travail de Berrechid et de la métropole de Casablanca, des solutions de transport devraient être envisagées en cohérence avec les projets de mobilité, développés par la région de Casablanca-Settat, notamment l'extension des lignes de tramway pour permettre de réduire le niveau de congestion de l'axe routier Casablanca-Settat qui dessert Berrechid.

Le taux d'électrification des communes de la province est proche de 100%, se traduisant par un accès relativement généralisé à l'électricité. Toutefois, plus la distance entre les territoires ruraux et les centres urbains est élevée, moins l'accès des ménages à l'électricité est important. Ainsi, 14% des foyers ruraux n'ont pas accès à l'électricité. La fourniture d'électricité est aussi limitée du point de vue de la qualité (niveau de tension électrique, parfois trop faible pour le fonctionnement d'appareils électro-ménagers). La présence de nombreux branchements informels au réseau tend à aggraver la situation. Or l'industrialisation croissante de Berrechid et l'agriculture irriguée des grandes exploitations augmentent les besoins énergétiques du territoire.

En ce qui concerne l'accès à l'eau potable<sup>24</sup>, le taux de couverture est de 96% dans les villes et de 80% dans les zones rurales. Toutefois, bien que 83% des foyers urbains soient équipés d'un accès à l'eau potable, ce n'est le cas que pour 3% des foyers ruraux.

La province de Berrechid enregistre de faibles niveaux d'adduction des ménages aux réseaux d'assainissement, à l'exception des municipalités de Berrechid, Deroua, El Gara et Oulad Abbou. Seuls 51% des logements sont branchés à un système d'évacuation des eaux usées. Le réseau d'évacuation des eaux usées est présent essentiellement dans les villes alors qu'il est quasi-inexistant dans les zones rurales.

**Tableau 3.17. Accès des logements aux services publics de base de la province de Berrechid 2011**

	Total	Urbain	Rural
Équipements de base du logement			
Électricité	91,8	95,6	86,1
Eau courante	51,2	83	2,6
Mode d'évacuation des eaux usées			
Réseau public	51	83,5	1,2
Fosse septique	36	15,5	67,3
Autre	13	1	31,5
Mode d'évacuation des déchets ménagers			
Bac à ordures de la commune	37,8	61	2,3
Camion commun ou privé	18,5	29,7	1,3
Autre	43,8	9,4	96,4

Source : Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

*Malgré certains progrès, le niveau des compétences demeure limité*

Le secteur de l'éducation a connu une amélioration globale dans la province de Berrechid, matérialisée par l'augmentation du taux de scolarisation entre 1999 et 2011. Toutefois, l'éducation demeure un défi majeur.

Le taux d'analphabétisme dans la province demeure très élevé dans les territoires ruraux (44%) et les territoires urbains (23%) avec une différence très marquée entre hommes et femmes: dans les zones urbaines 31% des femmes sont analphabètes et 56% dans les zones rurales.

Toutefois, le rattrapage semble être en cours : le niveau de scolarisation des enfants âgés de 7 à 12 ans est de 98% dans les villes et de 92% dans les zones rurales (HCP, 2011). À l'instar des autres provinces du Royaume, Berrechid a bénéficié d'une série de programmes, ayant pour objectif d'encourager la scolarisation des enfants et lutter contre la déperdition scolaire : l'Initiative royale « un million de cartables », le programme d'aide directe aux parents: « Tayssir », le transport scolaire, les « Dour taliba ». Néanmoins, de nombreux défis subsistent, liés au manque d'infrastructures, la qualité de l'enseignement, la distance à parcourir pour atteindre les lieux de formation – notamment dans les zones rurales – et le manque d'infrastructure sanitaire.

**Tableau 3.18. Analphabétisme et scolarisation dans la province de Berrechid 2011.**

		Masculin	Féminin	Ensemble
Moyenne dans la province	Taux d'analphabétisme	23,3	41,4	32,2
	Taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 12 ans	95,6	94,5	95,1
Urbain	Taux d'analphabétisme	15,4	31,1	23,3
	Taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 12 ans	97,5	97,6	97,6
Rural	Taux d'analphabétisme	33,3	55,5	43,9
	Taux de scolarisation des enfants âgés de 7 à 12 ans	93,5	90,6	92,1

Source : Haut-Commissariat au Plan, <http://www.hcp.ma/>.

La province de Berrechid compte un pôle universitaire et devrait voir la construction d'une école d'ingénieurs spécialisée en informatique et aéronautique. La présence du pôle universitaire et la construction de l'école d'ingénieurs devrait améliorer le niveau d'éducation et la productivité de la force de travail dans la province, mais également créer

de nouvelles opportunités économiques et permettre le développement d'innovations. Aujourd'hui seul 5% de la population a eu accès à l'éducation supérieure, ce qui a été le cas de seul 1% des habitants dans les zones rurales.

#### *L'accès à la santé, un service à améliorer à Berrechid*

L'accès à la santé dans la province de Berrechid est un sujet majeur. Berrechid dispose de 38 établissements de santé et seulement 87 médecins pour une population de 482 000 habitants : soit un médecin pour 5 543 habitants. Le taux de mortalité des femmes lors de l'accouchement est de 25/1000 dans les villes et de 50/1000 dans les zones rurales.

#### **3.4.4. Politiques publiques au niveau de la province de Berrechid**

Au vu du diagnostic réalisé, la province de Berrechid peut être qualifiée de province « intermédiaire » (au sens de la typologie de l'OCDE), et par de nombreux éléments de la typologie OCDE comme se situant dans une zone urbaine fonctionnelle, celle de Casablanca. Partant de bonnes pratiques développées dans plusieurs zones rurales des pays de l'OCDE ayant des problématiques similaires à celles observées dans la province de Berrechid, le Maroc pourrait opter pour une approche globale qui prenne en compte les différents facteurs du développement dans la province: bien-être, fourniture de services publics, éducation, diffusion de l'innovation et cadre des affaires satisfaisant (accès au financement, aux marchés, au foncier, réduction des pesanteurs administratives et bureaucratiques). Cette approche devrait mobiliser les acteurs centraux et locaux ainsi que le secteur privé et la société civile dans le cadre de dispositifs visant à intensifier et renforcer la fonctionnalité et l'efficacité dans les liens entre territoires urbains et ruraux.

#### *La mise en place d'une vision partagée au cœur du développement de la province*

Le développement économique de la province de Berrechid nécessite la mise en place d'une vision commune et partagée par l'ensemble des parties prenantes pour donner un cadre cohérent à l'action publique et asseoir la stratégie de développement sur les avantages comparatifs. Cette vision devrait être cohérente avec les orientations du plan de développement de la région de Casablanca-Settat, pour faire correspondre les politiques publiques aux spécificités du territoire et construire des liens fonctionnels forts et durables avec les territoire de la région de Casablanca-Settat, soutenus par les différents niveaux de gouvernement, les acteurs économiques, académiques et la société civile.

### Encadré 3.21. La spécialisation intelligente de l'Union Européenne/ principaux messages de politiques publiques

#### La spécialisation intelligente de l'Union Européenne/ principaux messages de politiques publiques

Les principaux principes de la stratégie de spécialisation intelligente sont les suivants :

- La concentration des investissements publics en R&D dans des activités spécifiques et particulièrement importantes pour la région; cela est notamment vrai pour les pays/ régions qui ne sont pas leaders dans un domaine scientifique ou technologique spécifique;
- La spécialisation intelligente requière d'un processus de découverte entrepreneuriale permettant de dévoiler les secteurs complémentifs de la région
- La spécialisation dans certains secteurs permettant la création d'avantages comparatifs;
- La mise en place de technologies à usage général, permettant le développement d'opportunités dans les secteurs connexes et augmentant la résilience des régions;
- La spécialisation intelligente requière de coordination dans les politiques publiques tant verticalement qu'horizontalement pour permettre le développement du potentiel de la région;
- La spécialisation intelligente vise également à la création d'une dynamique de changement structurel qui permette d'accélérer le changement.

Un récent rapport de l'OCDE sur la spécialisation intelligente a identifié les principaux messages pour la mise en place de politiques :

- Politiques pour la « découverte entrepreneuriale ». La spécialisation intelligente requière une « sélection entrepreneuriale » des opportunités de marché afin de minimiser les échecs et prise de décision de politiques publiques mal informées. Les entreprises à succès déterminant la nouvelle spécialisation de la région ou du pays (*self-discovery*) et le rôle des politiques publiques est de développer une stratégie flexible avec des objectifs intermédiaires mesurables, d'identifier les cous de bouteille et les défaillances du marché. Les politiques publiques servent également à adapter le processus au fur et à mesure sur la base des leçons intermédiaires. Cette approche nécessite de la mise en place d'incitations à l'entrepreneuriat et l'encouragement d'effets d'agglomération;
- Promotion de plateformes technologiques et de réseaux à usage général. Ces derniers permettent d'augmenter la productivité dans les secteurs existants et aident à identifier les secteurs de développement potentiel ou canaliser les ressources;
- Diagnostic et la création d'outils sur la base de données statistiques. La

spécialisation intelligente requière d'indicateurs permettant l'évaluation constante des politiques publiques mises en place;

- Gouvernance stratégique pour la spécialisation intelligente. La bonne gouvernance et le développement de capacités au niveau local sont essentiels pour l'identification des opportunités au niveau local, l'alignement des politiques et de leur mise en œuvre, atteindre une masse critique et le développement d'une vision ultérieurement mise en place à travers une stratégie concertée ;
- Ouverture à d'autres régions. La stratégie de spécialisation intelligente devrait prendre en considération le fait que d'autres régions sont aussi engagées avec lesquelles elles peuvent avoir des synergies. La duplication des efforts risque de réduire l'efficacité des politiques. La coopération avec des régions complémentaires est donc essentielle.

Source: OECD (2016), OECD Territorial Reviews: Peru 2016, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>.

### *Le développement des infrastructures : une pierre angulaire pour soutenir la croissance de Berrechid*

L'amélioration des connections entre la province de Berrechid et la région de Casablanca-Settat est une action prioritaire pour assurer la fluidité des échanges de biens et une meilleure mobilité des personnes. Le développement des lignes de tramway pourrait accompagner l'essor des territoires et augmenter l'attractivité de la province. La proximité de Berrechid avec Casablanca en fait un pôle de développement naturel permettant le désengorgement de l'aire urbaine de Casablanca à condition que l'offre de mobilité soit développée et intégrée à l'offre d'habitat.

Le développement des projets d'infrastructure de mobilité devrait être accompagné par des investissements en matière d'amélioration de l'accès au réseau d'électricité, d'eau potable et d'assainissement dont les déficits constituent un frein au développement de la qualité de vie des habitants de la province. L'exemple de New South Wales en Australie peut nourrir la stratégie de développement pour la province de Berrechid (voir Encadré 3.22).

### Encadré 3.22. La stratégie de développement d'infrastructure régionale de New South Wales

La région de New South Wales (NSW) a développé un plan stratégique d'infrastructure régional 2012-2032 visant les investissements stratégiques et les réformes qui auraient le plus d'impact sur l'économie régionale et le bien-être de la population pour les 20 prochaines années. Les principes de cette stratégie sont les suivants :

- Priorités pour les actions ayant le plus d'impact dans un temps limité. Les investissements doivent renforcer les forces existantes de NSW plutôt que de chercher à développer de nouveaux secteurs économiques. Les investissements prioritaires sont ceux qui vont bénéficier à la plus grande partie de la population;
- Passage d'une vision autour de grands projets à une approche plus incrémentale permettant de dégager des bénéfices substantiels en dégageant les principaux goulots d'étranglement;
- Établir une base solide de projets.

La stratégie inclut des recommandations sur les investissements précis à réaliser, et sur des réformes qui pourraient améliorer la planification, la passation des marchés publics et l'exécution des projets d'infrastructure.

*Source:* New South Wales (2012), "First things first: The state infrastructure strategy 2012 - 2032", Infrastructure New South Wales, [www.infrastructure.nsw.gov.au/pdfs/SIS\\_Report\\_Complete\\_Print.pdf](http://www.infrastructure.nsw.gov.au/pdfs/SIS_Report_Complete_Print.pdf).

### *Un monde rural plus productif et diversifié*

Le développement des territoires ruraux passe généralement par la diversification de la base productive pour éviter une forte concentration sur le secteur de l'agriculture. Ainsi, la volonté d'ancrer dans la province une spécialisation industrielle non polluante à travers le projet d'Ecoparc par exemple ou de développer la production d'énergies renouvelables, contribue à offrir aux populations de Berrechid, des emplois, dans les secteurs très dynamiques, en dehors du secteur agricole. Le tourisme peut également constituer une source supplémentaire d'emplois et de revenus pour les foyers notamment dans les zones rurales relativement préservées. Dans ce cadre, les expériences françaises et portugaises peuvent inspirer la province de Berrechid.



### Encadré 3.23. Développement du tourisme en France et au Portugal

Mobilisation de l'investissement pour le développement du tourisme en France :

En 2015, la France a mis en place une approche intégrée menée par la Banque Publique d'Investissement (BPI) visant à mobiliser un milliard d'euros pour le développement de l'économie du tourisme. Cette initiative répond à trois objectifs : i) le développement de places d'hébergement ; ii) la construction d'équipements et d'infrastructure ; et iii) l'essor d'une activité économique autour du tourisme. Cette initiative est mise en place selon trois actions :

- Investissements dans la construction de sites d'hébergement à travers la création d'une offre foncière ouverte aux investisseurs privés, pour développer la capacité et la qualité d'accueil. Il s'agit de la construction et rénovation d'hôtels et résidences touristiques dans les destinations à fort potentiel touristique ;
- Investissements dans l'équipement et l'infrastructure. Le Groupe Caisse des Dépôts devrait mobiliser, avec le secteur privé, sur chacun des projets, 400 millions d'euros d'investissement pour le développement d'infrastructures de type marinas, centres d'exposition, spas ou autres activités touristiques et culturelles ;
- Investissements dans le développement des PME en lien avec les activités touristiques à travers le développement d'un fonds (France Tourism Investment) créé par la BPI. Ce fonds sera également ouvert à la participation de tiers et devrait permettre d'investir entre 80 et 100 millions d'euros pour une participation de la BPI à hauteur de 50 millions d'euros.

Entreprenariat touristique au Portugal :

*Turismo de Portugal* a mis en place un programme de formation visant à encourager l'activité économique liée au tourisme au niveau local et permettant le développement régional. Le programme inclut les mesures suivantes :

- Développement d'un plan de formation pour développer l'entreprenariat dans la production de produits régionaux ;
- Adaptation d'un plan de formation pour les demandeurs d'emploi ayant travaillé ou pas dans le secteur du tourisme ;
- Développement de produits régionaux en incluant distribution, marketing et consommation ;
- Mise en place de politiques actives pour l'emploi à travers l'amélioration de la formation dans les domaines tels que les langues, le comportement et l'entreprenariat ;
- *Turismo de Portugal* a également organisé une série de conférences permettant aux participants d'acquérir des compétences dans des domaines tels que l'accès et l'utilisation des instruments de financement et la compréhension de la législation. L'agence a également signé des partenariats avec des « business angels ».

Source: Stacey, J. (2015), "Supporting Quality Jobs in Tourism", OECD Tourism Papers, No. 2015/02, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4rv0g7szz-en> et OECD (2016c), OECD Tourism Trends and Policies 2016, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>; Bpifrance (2016), « Investissement: un nouveau fonds dédié aux entreprises du tourisme », [www.bpifrance.fr/Actualites/A-la-une/Investissement-un-nouveau-fonds-dedieaux-entreprises-du-tourisme-20060](http://www.bpifrance.fr/Actualites/A-la-une/Investissement-un-nouveau-fonds-dedieaux-entreprises-du-tourisme-20060).

La province de Berrechid doit améliorer, moderniser et diversifier son économie pour monter dans la chaîne de valeur à travers la production de biens et services à plus haute valeur ajoutée. Cette montée en gamme est nécessaire pour faire face à la forte concurrence mondiale notamment dans les secteurs du textile et de la céramique qui sont très implantés à Berrechid. Le déploiement à Berrechid d'une politique publique de création de clusters peut permettre l'émergence d'un avantage comparatif pour ce territoire sur ces secteurs notamment. Le développement d'un cluster passe par la construction de liens étroits entre le secteur privé et l'université ainsi qu'entre les TPE/PME et des firmes de taille plus importantes.

La province de Berrechid a attiré de nombreux investissements directs étrangers dont celui d'une grande entreprise spécialisée dans les trains et l'aviation qui y réalise son système de câblage. Les IDE peuvent constituer de grandes opportunités pour développer des avantages comparatifs dans certains secteurs, en profitant des transferts de technologie et en créant des dynamiques positives pour l'ensemble de l'économie. Toutefois ce résultat n'est pas spontané (voir le cas du Costa Rica - OECD, 2013) et dépend de la coordination des parties prenantes (voir Encadré 3.24.).

La province de Berrechid devrait promouvoir le développement de filières éducatives d'excellence (école d'ingénieurs, spécialisée dans l'informatique et l'aéronautique) ainsi que les industries spécialisées dans les systèmes d'information ou l'ingénierie du « big data », pour attirer davantage d'investissements directs étrangers (IDE) et favoriser progressivement une intégration de ces industries dans le tissu économique local. En effet, les multinationales ont tendance à rester dans les régions où elles ont pu établir des liens productifs efficaces avec les fournisseurs locaux. Il est donc important de développer et former un réseau de PME locales performantes et spécialisées en complément d'une stratégie d'attraction des IDE.

#### **Encadré 3.24. Attraction des Investissements Directs Étrangers et diffusion des bénéfices**

La Corée a développé un système de consortium de formation comprenant de grandes entreprises et les PME. Cette initiative financée en partie par le gouvernement, vise à inverser le manque de participation des PME aux services de formation.

Avec cette initiative, les centres de formation des grandes entreprises ont mis en commun leurs ressources pour offrir des structures de formation à leurs réseaux de fournisseurs, distributeurs ou sous-traitants et améliorer le capital humain. Ces formations bénéficient à tous les acteurs, tant les PME que les grands donneurs d'ordre par l'amélioration de la qualité des intrants, de l'efficacité des chaînes de valeur et de la productivité des PME. Ce type d'approche permet aussi une meilleure connaissance des attentes et des modes de fonctionnement des grandes entreprises. Il s'agit également d'une manière de transférer des connaissances et des capacités technologiques. Le cas de Samsung Heavy Industries est un bon exemple de réussite dans ce domaine.

Source: Adapted from OECD (2016a), Territorial Review of Bergamo, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195028-en>.

Le développement des entreprises dépend largement de la capacité d'accès au financement des PME. Ces activités peuvent contribuer à réduire le chômage et le sous-emploi. La mise en réseau des PME dans le cadre de clusters peut également permettre d'atteindre un niveau supérieur d'efficacité et de productivité du fait de l'action collective (OECD, 2013).

Les politiques actives pour l'emploi ainsi que la formations professionnelle devraient constituer un atout important pour que la province. Dans la province de Berrechid, l'accès aux services actifs pour l'emploi et la formation professionnelle demeurent limités en particulier dans les zones rurales. L'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC)<sup>25</sup> a développé un système de présence mobile dans les zones rurales qui a facilité l'accès des habitants ruraux aux services qu'elle offre. La province de Berrechid pourrait s'inspirer des expériences des pays de l'OCDE en coordination avec les autres niveaux de gouvernement pour développer des politiques actives pour l'emploi (voir Encadré 3.25.).

L'innovation est un des facteurs les plus importants pour la compétitivité et le progrès. C'est un des plus importants facteurs de croissance de la productivité. L'innovation est un concept difficile à définir mais quatre types d'innovation peuvent être identifiés (Manuel d'Oslo, OECD) :

- L'innovation des produits : création ou l'amélioration significative d'un bien ou d'un service;
- L'innovation des procédés : mise en place de nouvelles et meilleures méthodes de production ou de prestation des services;
- L'innovation de marketing : évolutions en termes de design ou d'emballage, placement de produit sur le marché, promotion ou tarification;
- L'innovation organisationnelle : mise en place de nouvelles méthodes d'organisation de l'entreprise, du lieu de travail ou des relations extérieures.

L'innovation a lieu plus facilement lorsqu'il y a un écosystème établi d'entreprises, de centres de recherche et autres organisations qui interagissent, sont à la fois en compétition tout en partageant les idées utiles et sont engagées dans la production de connaissance et de technologie. La province de Berrechid pourrait profiter de la présence de l'antenne locale de l'université de Casablanca, des futures écoles d'ingénieurs et des entreprises de ses zones industrielles, clusters et entreprises étrangères pour créer ce type d'écosystème autour d'un pôle d'avantage comparatif identifié à travers la spécialisation intelligente. L'établissement d'un modèle d'innovation ouverte pourrait permettre à la province d'aller vers une production de plus haute valeur ajoutée (voir Encadré 3.26.).

**Encadré 3.25. Systèmes d'éducation et de formation professionnelle efficaces**

Les systèmes d'éducation et de formation professionnelle (EFP) sont différents quant à leur manière de mettre en relation le travail et la formation et leurs liens avec le reste du système éducatif. Dans tous les cas, l'EFP joue un rôle fondamental en offrant une seconde chance à ceux qui ont un risque d'abandon éducatif ou d'exclusion sociale.

Dans les Pays-Bas, la sélection des étudiants dont ceux destinés à la formation professionnelle est réalisée à un âge de 12 ans. Néanmoins, les différents programmes de formation sont structurés d'une manière telle que les jeunes ont la possibilité d'évoluer au sein de la filière choisie jusqu'au point d'atteindre une équivalence avec un diplôme d'éducation tertiaire.

En Australie, la formation initiale et la formation continue sont organisées avec la flexibilité suffisante pour s'adapter aux besoins spécifiques de tous les âges. Ce type de système permet d'offrir une seconde chance aux étudiants sans de qualification professionnelle mais aussi de permettre à ceux qui veulent aller plus loin de changer de voie s'ils le souhaitent.

En Allemagne, l'accès aux universités pour les étudiants ayant des formations professionnelles avancées est facilité par des campagnes nationales notamment via des systèmes de bourses voire même des transferts de fonds directs et bilatéraux entre les instituts de formation professionnelle et les universités de sciences appliquées. Toutefois, la mise en place du système demeure difficile, notamment parce qu'elle nécessite la bonne collaboration entre les différentes institutions. En Allemagne, les partenaires sociaux jouent un rôle important dans le développement et actualisation des plans de formation pour chaque qualification en lien avec les ministères concernés et le ministère de l'éducation. Ces plans fixent la durée de formation sur le lieu de travail, décrivent le profil de la profession et établissent les conditions pour les examens. Les salaires des apprentis sont déterminés par des mécanismes de négociation collective et ce sont les chambres de commerce qui gèrent la mise en place quotidienne des programmes.

En Suisse, la participation des parties prenantes (employeurs, syndicats et représentants de la profession) dans la conception de la politique d'EFP est établie dans la loi. Les organisations professionnelles rédigent les programmes, en liant l'animation des programmes du secondaire et post-secondaire. Le rôle des autorités fédérales consiste à valider les programmes de formation et à vérifier que les programmes sont utiles pour l'ensemble des entreprises.

*Source:* OECD (2015), OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability, OECD publishing.

### Encadré 3.26. Systèmes d'innovation ouverte

Lors des dernières décennies, Brainport Development et le Conseil de Développement Économique de Eindhoven aux Pays-Bas sont passés d'un système d'innovation « fermé » à un système d'innovation « ouvert » en stimulant la participation du secteur privé. Le système d'innovation précédant était structuré autour de Philips. La perte de compétitivité de l'entreprise l'a conduit à adopter un système d'innovation ouverte en établissant le premier « campus de la connaissance », et en créant de nouvelles entreprises en nombre, issues de scissions/essaimage de Philips (dont : ASML, NXP, FEI, Atos Origin, Liquavista, Panalytical, VDL ETG, Assembleon, Keytec and M&T). Le changement d'approche a conduit la région à devenir un des principaux centres d'innovation de l'OCDE.

Le système de gouvernance en « triple hélice » de Brainport Development a été l'un des facteurs déterminants permettant l'essor du modèle « d'innovation ouverte ». Le conseil de direction de Brainport Development est composé entre autre de maires (des régions d'Eindhoven, Veldhoven, Helmond et Waalre), des présidents de quatre institutions éducatives (TU/e, FONTYS, University of Tilburgand et ROC Eindhoven), et de quatre représentants du secteur privé (Philips, VDL, BZW, et la chambre régionale de commerce). Le programme de Brainport est fondé sur un fort esprit de coopération entre les trois communautés et conduit à la réalisation d'un nombre important de programmes et initiatives tout en concourant à la consolidation d'une vision commune pour la région.

Source: OECD (2014c), *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209527-en>.

### *Les CREM, un dispositif pour améliorer la fourniture de services publics et l'attractivité de la province*

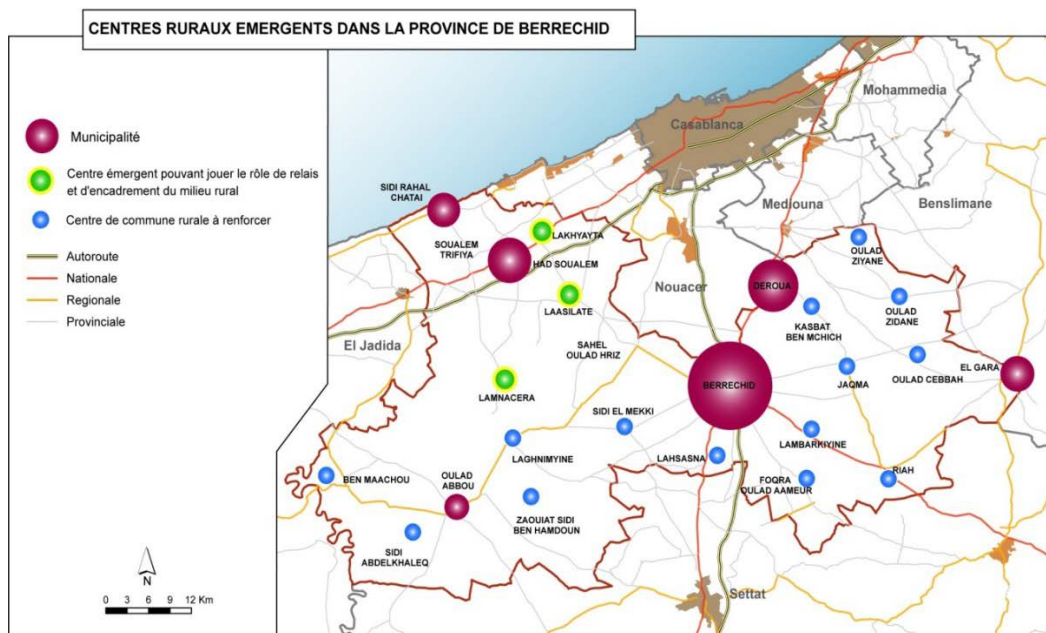
L'étude concernant la mise en place du dispositif des CREM, a permis d'identifier 12 CREM dont 3 identifiés comme émergents, Lakhyayta, Laasilate et Lamnacera et 9 à renforcer dans la province de Berrechid (voir Graphique 3.17.). L'objectif est de répondre au besoin de fourniture de services publics dans les zones rurales mal desservies tout en permettant de réduire leur coût de production et de distribution.

Selon le Ministère de l'Aménagement du Territoire, l'approche de ciblage des centres ruraux émergents ne s'inscrit pas dans une logique de rattrapage des déficits accumulés, mais plutôt dans une volonté d'intervention auprès des territoires à même de constituer des pôles de développement. Il s'agit en l'occurrence des territoriaux ruraux ayant une dynamique démographique positive, qui affichent des niveaux relativement satisfaisants en matière d'accès aux équipements et services de base et de des conditions de vie de la population et qui bénéficient, entre autres, d'un positionnement géographique favorable.

La sélection des CREM repose sur 4 critères:

- **Démographique** : population, accroissement démographique, nombre d'actifs;
- **Socio-économique** : présence d'équipements de base (santé et éducation), de services publics, d'infrastructure de base (eau potable, assainissement, électricité), activité économique (marché/souk, unités agroalimentaires et industrielles);
- **Spatial** : situation géographique, désenclavement, rayonnement;
- **Opportunités d'investissement** : hydriques, halieutiques, forestières, minières, industrielles, touristiques, artisanales ou de projets structurants de portée régionale et/ou nationale.

Graphique 3.17. Identification des CREM dans la province de Berrechid



Source : Présentation « Vers une nouvelle approche de développement territorial: valorisation des liens urbain-rural », Hassan El Ghanjou, Division de la Qualification et de l'Appui aux Territoire Ruraux MUAT, Atelier 1<sup>er</sup> février 2017 à Berrechid.

### *Les initiatives et innovations locales permettent de renforcer l'action de l'État*

La province de Berrechid dispose d'un programme d'investissement de 50 milliards de DH pour lutter contre les disparités territoriales. Outre les investissements nécessaires dans la construction d'infrastructures de base (routes ou accès à l'électricité, eau potable ou systèmes d'assainissement) de nombreux défis subsistent. Ces derniers peuvent bénéficier de l'initiative des acteurs locaux. Par exemple en Italie, des associations de communes se sont unies pour établir l'organisation d'un système de transport permettant aux enfants d'éviter de parcourir 20 km pour se rendre à leurs établissements scolaires. Ce type d'initiatives peut être particulièrement utile dans la province où la distance semble bloquer la participation, notamment des filles, à l'école. En ce qui concerne les services de santé, une des manières la mise en réseau de médecins, peut aider à pallier leur manque, en lien avec l'action locale d'infirmières, ayant accès aux fichiers des patients grâce au partage des dossiers médicaux.

Les dispositifs qui permettent l'engagement et collaboration entre les acteurs locaux peuvent souvent contribuer à améliorer les résultats des politiques pour l'amélioration des services publics, comme c'est le cas dans le dispositif des Zones Intérieures en Italie. Il s'agit ici à la fois de répondre aux défis des zones rurales de la province de Berrechid ainsi qu'aux besoins d'une catégorie émergente des pauvres en milieu urbain provenant notamment de l'exode rural et de l'immigration à Berrechid.

*La croissance urbaine désordonnée met en péril les bénéfices des économies d'agglomération dans la province de Berrechid*

La croissance urbaine peut conduire la région à découvrir ses avantages comparatifs, piliers de son développement à venir. Ce processus passe également par la construction d'une vision commune pour la province, qui permette de canaliser les efforts. C'est de cette vision que découle également l'adéquation des politiques publiques au territoire.

L'une des principales politiques mises en place par la province de Berrechid vise à faire face au défi de l'expansion urbaine et à la présence des bidonvilles. Les 15 dernières années ont été marquées par une urbanisation incontrôlée et l'installation d'unités industrielles de manière non planifiée. Les villes de la province ont également souffert d'un important étalement urbain. Les communes rurales, notamment celles proches des villes, ont le plus souffert de cette forme d'urbanisation du fait de leur manque de et d'expertise pour mettre en place des plans d'aménagement territorial adaptés. Afin de faire face à ce phénomène la province a lancé un plan d'armature urbaine 2010-2016. Ce plan visait à couvrir les communes de la province par les documents d'urbanisme appropriés, ce qui a été réalisé pour 90% d'entre elles. Par ailleurs, ce plan visait la construction de 22 000 logements sociaux et le relogement de 2 000 familles après l'évacuation des bidonvilles. Le plan qui bénéficie d'un financement de 10 milliards de DH. Berrechid a développé un mécanisme intéressant, qui mérite d'être davantage étudié, pour le financement de la construction de logements sociaux. Il permet par l'attribution d'un lot de financer la construction des logements en échange d'une partie des biens édifiés. Le rez-de-chaussée ainsi que le premier étage sont attribués à un commençant qui en échange contribue au coût de construction des habitations du deuxième et troisième étage. Certains de ces mécanismes pourraient être utilisés pour permettre la densification de l'habitat urbain. Cependant, ces politiques de densification de l'habitat urbain doivent être prises en compte en prenant en compte l'augmentation du niveau de pression de l'eau. Ainsi, les incitations demeurent limitées si les services publics de base ne sont pas adaptés. Cet exemple souligne la nécessité d'adopter une vision intégrée du développement mobilisant différents secteurs d'intervention, en coordination.

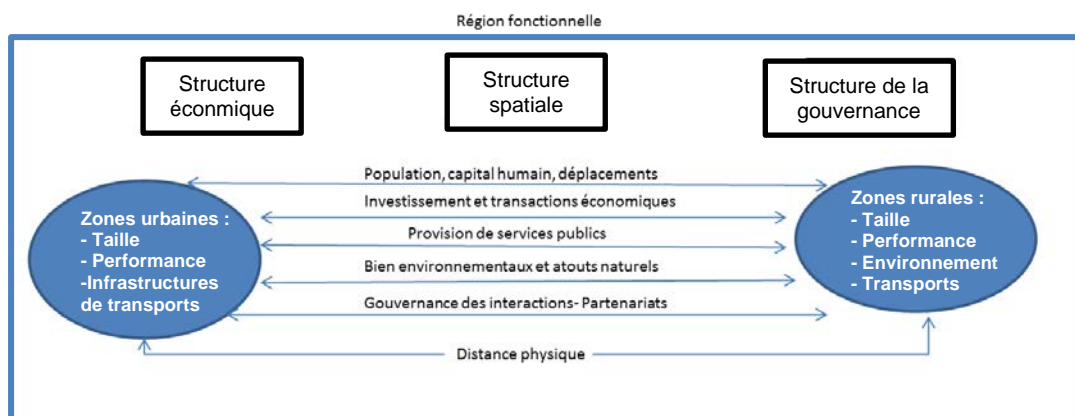
En ce qui concerne les liens urbains-ruraux, et comme ça été le cas à Nantes Métropole, la densification de l'habitat urbain accompagnée d'une part d'une politique d'espaces verts et du maintien d'une agriculture périurbaine et d'autre part d'une politique de transport permettant une mobilité efficace au sein de la métropole a permis de tirer profit pleinement des effets d'agglomération tout en préservant le cadre de vie et la qualité de vie des citoyens (OECD, 2013).

*Le développement des liens ruraux-urbains : un impératif pour la province de Berrechid*

Les liens qui unissent la province de Berrechid avec Casablanca sont essentiels et constitutifs de l'identité de la province. Ainsi, ces liens ne se limitent pas uniquement à ceux du marché du travail mais concernent également : i) les flux de population et le

développement du capital humain ; ii) les investissements et transactions économiques ; iii) la fourniture de services publics ; iv) les biens environnementaux et les aménités; et v) la gouvernance des interactions et les partenariats.

**Graphique 3.18. Les interactions rurales – urbaines dans les zones fonctionnelles**



Source: OECD, Regional Outlook, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.

L'un des plus grands défis des zones rurales situées, comme Berrechid, au sein de zones urbaines fonctionnelles, est la perte de contrôle de leur destin économique, le risque de concentration de la production de haute valeur ajoutée au centre urbain de la métropole, et la perte d'identité rurale. Cependant, ces zones bénéficient, en contrepartie, de certains avantages dont ne jouissent pas les zones rurales plus éloignées de zones métropolitaines : un avenir plus stable et le potentiel de capter certains avantages issus des effets d'agglomération des zones urbaines, tout en évitant la congestion des services publics. Cette proximité avec Casablanca peut être un atout important pour le développement de la province si les liens ruraux-urbains sont gouvernés de manière adéquate.

La province de Berrechid constitue une aire naturelle d'extension en lien avec la croissance de Casablanca. Les liens fonctionnels entre Berrechid et Casablanca ont eu tendance à se renforcer au cours des dernières années. L'une des principales raisons en est le déplacement d'entreprises vers des provinces à la périphérie de la métropole, notamment Berrechid, à cause de l'augmentation des loyers dans la première couronne mais aussi de la congestion. Ces dernières se placent notamment le long des axes de communication avec le cœur de la ville, ce qui conduit à une intégration économique plus importante entre les deux zones. La seconde est celle du déplacement d'une population de niveau économique bas ou relativement bas s'installant dans la province en quête de résidences à un meilleur prix ou plus spacieuses. En parallèle, une partie des migrants d'autres régions du Maroc s'installent également à Berrechid attirés par sa proximité de Casablanca. L'accroissement de ces mouvements de population nécessite une meilleure coordination dans la fourniture de services publics tels que les transports, l'éducation ou la santé. Enfin, Casablanca dépend de provinces comme Berrechid pour ses espaces verts à vocation récréative ou celle ressources naturelles et agricoles.

L'expérience montre qu'en termes de gouvernance, ce sont les structures flexibles permettant de s'adapter aux évolutions des besoins des différents partenaires qui sont les plus efficaces. Toutefois, ces partenariats perdent en efficacité s'ils n'ont pas une vision claire pour le développement du territoire et qu'ils ne construisent pas de relations de confiance entre les parties prenantes.



### **Encadré 3.27. Partenariat ruraux- urbains : les cas de Rennes Métropole et de Prague-Bohème centrale**

#### **Rennes Métropole**

Rennes Métropole (RM) est une structure inter-municipale formelle qui a forgé une vision commune de son territoire et un modèle de développement urbain réussi. Grâce au système unifié de planification d'usage des sols, RM et Pays de Rennes (sa zone rurale de voisinage) ont su préserver le paysage rural en limitant l'étalement et ont su développer une plus grande cohésion sociale grâce à la mise en place d'un système multimodal de transports publics et un système ambitieux de logements sociaux (notamment grâce à l'utilisation du Schéma de Cohérence Territoriale -SCoT). La SCoT de Pays de Rennes est basée sur le principe de la constitution d'un archipel urbain où des terres rurales séparent des aires urbaines compactes. La coopération territoriale a été favorisée par un contexte socio-économique et institutionnel favorable: une forte identité territoriale, un alignement politique et la présence d'une culture de coopération. L'agriculture joue un rôle important, bien que l'agriculture, partiellement intensive et orientée vers l'exportation, soit parfois en conflit avec le reste des activités économiques.

L'agriculture est une activité dominante dans les zones rurales autour de Rennes. Les terres agricoles sont vues comme des actifs devant être préservés à travers la mise en place du concept de « champs urbains ». Une partie croissante des terres agricoles a été destinée à la production de légumes pour une consommation locale de niche.

Toutefois, les zones autour de Rennes sont aussi spécialisées dans l'agriculture intensive pour les marchés nationaux et internationaux. Ces activités sont beaucoup moins bien intégrées dans le partenariat étant donné leur manque de cohérence avec les besoins urbains locaux et l'approche d'aménagement du territoire de RM. La coopération autour de la gestion de l'eau et de la pollution des sols, reste limitée bien que ces sujets soient parmi les plus saillants dans la région. Certains grands exploitants tendent à avoir des relations directes avec les niveaux de gouvernement supérieurs (Union Européenne ou État). Cet aspect-là est un des principaux défis pour RM.

#### **Prague-Bohème centrale**

Il y a une très forte relation fonctionnelle entre la région de Bohème centrale et la ville-région de Prague. Ces liens sont historiques, géographiques et économiques. La décision de séparer ces deux régions administrativement lors de l'entrée dans l'Union Européenne a conduit à une diminution de la croissance. Il s'agit donc d'une ville importante entourée par une région fonctionnelle, mais séparée administrativement. La croissance de Prague a rendu les liens encore plus forts. Toutefois les partenariats sont pour l'instant rudimentaires. Il s'agit principalement d'accords bilatéraux entre Prague et les communes alentour couvrant un petit nombre de sujets déterminés tels que les services de transports publics et la provision d'autres biens publics. Le type de relation qu'entretient Prague avec la Bohème centrale, de nature très semblable à celle qu'entretient Casablanca et son hinterland, a vocation à conduire au développement d'accords plus nombreux pour garantir le bien-être de la population et le développement économique.

*Source:* OECD (2013), Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

Ainsi, une structure de partenariat entre la province de Berrechid et la région de Casablanca-Settat pourrait permettre un développement plus harmonieux de l'ensemble de l'aire fonctionnelle. Du point de vue de la province de Berrechid, ces partenariats pourraient concerner :

- Les plans d'aménagement et l'utilisation des sols afin d'éviter l'étalement urbain et gérer les problèmes de logements sociaux;
- La fourniture de services publics notamment en ce qui concerne les transports, l'éducation et la santé;
- La préservation des actifs ruraux comme les nappes phréatiques, la gestion des eaux industrielles usagées, la préservation des paysages et de l'environnement, ou l'aménagement du littoral;
- Le développement économique. Sur le volet agricole, deux productions peuvent être distinguées : une production de niche permettant de fournir le marché de Casablanca (avec la production bio par exemple) et celle du développement d'une agro-industrie, bénéficiant entre autres des services que peut fournir la ville de Casablanca, destinée au marché national (dont Casablanca) et l'exportation. Par ailleurs, le développement industriel, pourrait s'appuyer sur le développement des programmes d'aménagement, la disponibilité de centres de recherche à Casablanca pour définir une spécialisation dans la province de Berrechid dans le cadre du Plan d'accélération industrielle. Enfin, le tourisme pourrait également être une activité de développement économique commune aux territoires ruraux et urbains, avec notamment la proposition de routes touristiques diversifiées sur l'ensemble de la région.

Les zones rurales de la province de Berrechid devraient chercher à nouer des partenariats avec les zones urbaines avoisinantes. Dans ce cadre, les partenariats pourraient se concentrer sur la fourniture de services publics tels que le transport, la santé et l'éducation, comme ce que visent à réaliser les CREM. Ces partenariats pourraient aussi contribuer au développement plus ordonné du territoire avec la définition d'aires de croissance urbaine ou industrielle.

#### ***3.4.5. Considérations de politiques publiques***

La province de Berrechid compte de nombreux atouts pour l'établissement d'un développement soutenable. Sa proximité avec Casablanca, a entraîné la croissance rapide et la diversification économique de la province. Toutefois, Berrechid ne semble pas avoir encore établi de vision commune et consensuelle pour son développement. En effet, sa présence dans la zone fonctionnelle de Casablanca, l'urbanisation et la croissance rapides de la province rendent plus difficile l'établissement d'une telle vision.

Le développement de la province ne peut être conçu sans prendre en compte sa localisation géographique, dans la seconde couronne de Casablanca. De par son emplacement, Berrechid a bénéficié de l'installation de nombreuses industries en quête de terres disponibles. L'installation de ces dernières peut devenir un atout pour la « spécialisation intelligente » de la province et la montée en gamme de sa production. Toutefois, ces actions doivent être réalisées de manière ordonnée et accompagnée de politiques publiques permettant à l'ensemble de la population et aux entreprises du territoire d'en bénéficier.

Pour ce faire, Berrechid devrait chercher à mettre en place des mécanismes permettant l'établissement d'un réseau de PME capables de tirer profit de l'implantation de grandes entreprises dans la région en s'insérant dans leurs chaînes de valeur. Ce réseau de fournisseurs permettrait d'insérer plus durablement ces entreprises dans la vie socio-économique de la province et aux habitants de la province de bénéficier des retombées économiques. Parmi les mesures que pourrait envisager Berrechid, on retrouve:

- La mise en place d'un système de mise en relation des petits producteurs, leur permettant de tirer profit des économies d'échelle;
- L'établissement de mécanismes permettant l'accès au financement pour les PME ainsi qu'une meilleure couverture du risque crédit;
- La mise en place de systèmes de formation professionnelle et d'entrepreneuriat, notamment dans les PME, avec une attention particulière portée aux femmes dont la participation dans l'activité économique demeure limitée.

Le développement de clusters économiques, dont celui lié à l'efficacité énergétique, peuvent être la source de création ou développement d'avantages comparatifs pour la province.

La mise en place de politiques de l'emploi et des politiques de formation professionnelle bénéficiant des apports de l'ensemble des autorités publiques, à différents niveaux, des représentants des entreprises, des syndicats et des membres des institutions de formation, devrait contribuer au développement d'une meilleure adéquation de la force de travail à la demande. Cette approche coordonnée pourrait faciliter l'inclusion en particulier des jeunes, dans le marché du travail, tout en augmentant la compétitivité et l'attractivité du territoire.

La constitution d'un écosystème « d'innovation ouverte », notamment autour des pôles de recherche et incluant les différents acteurs le long des chaînes de valeur, devrait contribuer au renforcement des avantages comparatifs de la province au sein de ses secteurs de spécialisation.

En ce qui concerne le secteur agricole, une stratégie bicéphale devrait contribuer à maintenir des emplois ruraux et à améliorer la qualité de vie de la population rurale : il s'agit d'une part de développer la compétitivité des exploitations à travers l'investissement dans les systèmes d'irrigation, la dissémination de l'innovation dans les exploitations et/ou la stratégie de recherches de niches (comme l'agriculture biologique où le développement de produits régionaux), et d'autre part d'accompagner les ménages vers une diversification de l'activité des à travers le développement d'activités saisonnières ou la production d'artisanat.

Le secteur touristique dans la province de Berrechid a du potentiel mais il nécessite des investissements tant dans les infrastructures d'accueil que dans le développement d'un réseau d'entreprises permettant la fourniture de services.

Par ailleurs, des investissements dans la fourniture de services publics dont l'accessibilité, la production d'énergie, l'accès à l'eau potable et aux services d'assainissement et le développement du réseau internet, sont des facteurs fondamentaux pour le développement de la compétitivité de la province et des zones rurales qui souffrent d'un retard marqué dans ce domaine.

L'éducation et l'accès à la santé, en particulier dans les zones rurales, sont à des niveaux insuffisants pour contribuer efficacement au développement tant humain et à la

soutenabilité de la croissance de l'économie de Berrechid. Les initiatives nationales, telles que « *1 million de cartables* », devraient adopter une approche plus territoriale pour leur mise en œuvre laissant la part à l'innovation locale et au rôle de la communauté pour résoudre certains problèmes locaux. Par ailleurs, les CREM sont un bon exemple de la manière dont les services publics peuvent être garantis pour les zones rurales. Toutefois, leur établissement doit susciter l'adhésion de la population en ce qui concerne leur localisation. Leur mise en place doit également éviter le saupoudrage des investissements dont la soutenabilité doit être garantie. Enfin, l'utilité des CREM dépend de leur capacité à couvrir le territoire et donc de leur accessibilité depuis les aires rurales qu'ils sont censés servir.

La migration importante, l'urbanisation rapide et l'industrialisation mettent en évidence les problèmes auxquels fait face la province quant à la gestion de l'aménagement du territoire, l'utilisation des sols et la fourniture de logements. L'établissement d'une vision de long terme devrait permettre d'établir un plan d'aménagement du territoire consensuel et soutenable qui devrait être accompagné de mécanismes d'incitations et sanctions pour garantir son application. En ce qui concerne la construction de logements sociaux, et dans un contexte d'accès limité à des ressources financières, des mécanismes permettant un effet de levier tels que ceux actuellement mis en place à Berrechid devraient continuer à être explorés.

Le développement de la province de Berrechid ne peut être conçu de manière isolée. Les partenariats avec la région de Casablanca-Settat et les autres provinces de la région composant la zone fonctionnelle sont fondamentaux pour permettre la cohérence et la soutenabilité des politiques de Berrechid tout en bénéficiant des synergies et du co-financement de certains projets.

## Notes

<sup>1</sup>L'OCDE souhaite remercier les représentants des autorités nationales, régionales et locales ainsi que les représentants de la société civile et du secteur privé pour leur implication et participation aux ateliers consacrés aux liens urbain-rural organisés respectivement le 14 décembre 2016 dans la province de Taounate et le 1<sup>er</sup> février 2017 dans la province de Berrechid, plus particulièrement, Said Zniber, Wali de la Région Fès-Meknès, Hassan Belhadfa, Gouverneur de la province de Taounate, Mohamed Ouzine, Vice-Président de la Région Fès-Meknès, Khalid Safir, Wali Directeur Général des Collectivités locales et ancien Wali de la Région de Casablanca-Settat et Yahya Baya, ancien gouverneur de la province de Berrechid. L'OCDE souhaite également remercier les pairs pour leur partage d'expérience et leur participation active aux ateliers : Sabrina Lucatelli (Italie), Omar Tellez Gomez (Mexique), Joan Nogeura (Espagne), Hugo Martínez (Chili), Yancy Vaillant (Québec) et Jacques Ould Aoudia (France).

<sup>2</sup>2011 HCP rapport thématique démographie marocaine tendances passées et perspective d'avenir.

<sup>3</sup>Les biens échangeables sont tous les biens qui font l'objet d'exportations ou ceux dont le prix est exogène aux conditions de l'équilibre local des marchés. En d'autres termes, les biens échangeables sont ceux susceptibles de faire l'objet du commerce international soit comme exportations (les exportables), soit comme importations (les importables). On y trouve la plupart des produits agricoles, les biens manufacturés et certains services.

<sup>4</sup>Le cas du Maroc est à prendre avec un certain nombre de précautions en raison notamment de l'importance de la population rurale employée dans le secteur agricole qui en moyenne a de faibles niveaux de productivité.

<sup>5</sup>[https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en\\_chiffres/bord\\_annuel/tableau\\_bord\\_sectoriel.pdf](https://www.finances.gov.ma/depf/SitePages/publications/en_chiffres/bord_annuel/tableau_bord_sectoriel.pdf).

<sup>6</sup><http://www.agriculture.gov.ma/pages/les-missions>.

<sup>7</sup><http://www.pncl.gov.ma/fr/Pages/default.aspx>.

<sup>8</sup><http://aujourd'hui.ma/economie/programme-national-des-routes-rurales-3-un-investissement-de-36-mmdh-alhorizon-2022>

<sup>9</sup><http://www.pncl.gov.ma/fr/Pages/default.aspx>

<sup>10</sup> Plusieurs institutions dont la Chambre des représentants (Parlement, rapport d'évaluation du PERG-2016) ont appelé à l'évaluation de l'impact de ce programme sur le bien-être des populations et le développement de l'activité économique.

<sup>11</sup>[http://www.ondh.ma/sites/default/files/documents/presentation\\_du\\_4eme\\_rapport\\_de\\_londh\\_con\\_sacre\\_a\\_levaluation\\_de\\_lindh.pdf](http://www.ondh.ma/sites/default/files/documents/presentation_du_4eme_rapport_de_londh_con_sacre_a_levaluation_de_lindh.pdf).

<sup>12</sup>Une définition de ce qu'est un territoire rural par opposition à un territoire urbain est donnée par la Loi 12-90 relative à l'urbanisme qui définit les communes urbaines comme les municipalités et centres dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles les distinguent des "centres délimités" qui font partie du territoire d'une commune rurale et dont les limites sont fixées par voie réglementaire. Les territoires ruraux englobent les zones périphériques des communes urbaines et des centres délimités les avoisinant. Les zones périphériques des villes s'étendent sur 15 km à compter du périmètre municipal tandis que celles des centres délimités sont définies par l'acte réglementaire qui fixe le périmètre du centre. En plus des critères administratifs, d'autres critères sont pris en considération pour établir la différence entre les territoires ruraux et urbains notamment l'accès à des réseaux d'électricité, d'eau potable et d'évacuation des eaux usées ; les infrastructures sanitaires (hôpital et dispensaires), les infrastructures éducatives (écoles, collèges, lycées, universités), les infrastructures culturelles, les services de la justice et une population active non agricole supérieure à 50%.

<sup>13</sup>Qui induit la progression de la production d'arbres fruitiers et oliviers moins dépendants de l'irrigation.

<sup>14</sup><http://www.mapexpress.ma/actualite/opinions-et-debats/province-taounate-dynamique-developpement-modernite-confortee-en-2015-projets-structurants/>.

<sup>15</sup>INDH : initiative lancée en 2005 par le ministère de l'intérieur et plusieurs parties prenantes pour opérer un rattrapage au niveau des provinces les moins dotées en infrastructures et initier des activités génératrices de revenus.

<sup>16</sup>[http://www.apdn.ma/index.php?option=com\\_content&view=article&id=265%3Alindustrie-secteur-dactivite-dynamique-des-regions-du-nord-du-maroc&catid=59%3Ala-une&Itemid=1&lang=es&tmpl=component&type=raw](http://www.apdn.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=265%3Alindustrie-secteur-dactivite-dynamique-des-regions-du-nord-du-maroc&catid=59%3Ala-une&Itemid=1&lang=es&tmpl=component&type=raw).

<sup>17</sup>Le diagnostic de la province de Berrechid a été réalisé sur la base des données existantes et mises à disposition de l'OCDE. L'analyse peut parfois sembler parcellaire du fait de l'absence d'information accessible.

<sup>18</sup> [aub.ma/p/province\\_de\\_berrechid](http://aub.ma/p/province_de_berrechid).

<sup>19</sup>Voir l'étude de cas sur la gouvernance de la métropole de Casablanca, autre composante du Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial.

<sup>20</sup>L'ancienne région dite du « Grand Casablanca » comprenait les préfectures de Casablanca et Mohammedia ainsi que les provinces de Nouaceur et Mediouna.

<sup>21</sup>Voir typologie de l'OCDE présentée au début de l'étude du cas des liens urbain-rural au Maroc.

<sup>22</sup> Benslimane, est une province située dans la région de Casablanca-Settat située à 55 km de Casablanca. Benslimane et Berrechid étaient rattachées à la région de Chaouia-Ouardigha, d'où un schéma d'aménagement qui les englobait toutes les deux. En vertu du nouveau découpage territorial de 2015, elles sont rattachées à la région de Casablanca-Settat.

<sup>23</sup><http://www.francemondexpress.fr/economie-business/article/n/maroc-le-projet-ecoparc-de-berrechid-decroche-la-certification-internationale-hqe/>.

<sup>24</sup>L'accès à l'eau dans les municipalités rurales est parfois limité à la présence de fontaines dans les villages.

<sup>25</sup>L'Agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences (ANAPEC) est un établissement public qui a pour mission de contribuer à l'organisation et à la mise en œuvre des programmes de promotion de l'emploi qualifié décidés par les pouvoirs publics. À cet effet, elle est chargée de faire la prospection et de collecter les offres d'emploi et la mise en relation avec les demandeurs. Elle assure également l'accueil, l'information et l'orientation de ces demandeurs, ainsi que les jeunes promoteurs. Elle conseille les employeurs, pour la définition de leurs besoins en compétences et procède à la mise en place des programmes d'adaptation professionnelle de formation-insertion dans la vie active en liaison avec les établissements de formation.

## Références

AfDB, OECD and UNDP (2014), African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2014-en>.

Bpifrance (2016), « Investissement: un nouveau fonds dédié aux entreprises du tourisme », [www.bpifrance.fr/Actualites/A-la-une/Investissement-un-nouveau-fonds-dedieaux-entreprises-du-tourisme-20060](http://www.bpifrance.fr/Actualites/A-la-une/Investissement-un-nouveau-fonds-dedieaux-entreprises-du-tourisme-20060).

Brezzi, M., L. Dijkstra and V. Ruiz (2011), "OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions", OECD Regional Development Working Papers, No. 2011/06, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg6z83tw7f4-en>.

Bureau of the Committee of the Regions (CoR) (2012), « Maroc: Fiche technique – Répartition verticale des compétences », Europe 2020 Monitoring Platform, available at: <https://portal.cor.europa.eu/arlem/Documents/Morocco%20-%20Fact%20Sheet%20No%201%20FR8%20May%202014.pdf>.

CCR (2011), « Mission », [www.regionalisationavancee.ma](http://www.regionalisationavancee.ma).

Cervantes-Godoy, D. and J. Brooks (2008), "Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries: Issues and Policy Responses", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 12, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/228583166164>.

FAO, Ministry of Agriculture and World Bank (2006), « État des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 », available at: [www.fao.org/3/contents/4ad27601-5cc5-59f9-b82e-5518b78f0711/k1461f00.pdf](http://www.fao.org/3/contents/4ad27601-5cc5-59f9-b82e-5518b78f0711/k1461f00.pdf).

Garcilazo, E. (2013), "Growth Trends and Characteristics of OECD Rural Regions", OECD Regional Development Working Papers, No. 2013/10, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4522x3qk9q-en>.

Ghanem, H. (2015). "Agriculture and rural development for inclusive growth and food security in Morocco", Global Economy & Development Working Papers, No. 82, February, Global Economy and Development at Brookings, Brookings, Washington DC, available at: [www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/02/agriculture-rural-development-inclusive-growth-morocccghanem/Agriculture\\_WEB\\_Revised.pdf?la=en](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/02/agriculture-rural-development-inclusive-growth-morocccghanem/Agriculture_WEB_Revised.pdf?la=en).

- Gouvernement du Maroc (2008), Plan Maroc Vert, [http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/bds\\_no20\\_plan\\_maroc\\_vert.pdf](http://inter-reseaux.org/IMG/pdf/bds_no20_plan_maroc_vert.pdf)).
- Government of the United Kingdom (2015), “Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas”, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf).
- Haut-Commissariat au plan (2013), Annuaire statistique du Maroc, [http://www.networkhaiti.com/resource/development/monderuraleemploi\\_5.pdf](http://www.networkhaiti.com/resource/development/monderuraleemploi_5.pdf).
- IFAD (2009), “Rural poverty in the Kingdom of Morocco”, Rural Poverty Portal, International Fund for Agricultural Development, Rome, [www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/morocco](http://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/morocco).
- IMF (2013), “Morocco: 2012 Article IV consultation and first review under the two-year precautionary and liquidity line”, IMF Country Report, No. 13/96, International Monetary Fund, Washington DC, available at: [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1396.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1396.pdf).
- INDH (2014), “Organisational chart”, Initiative Nationale pour le Développement Humaine, Rabat, Morocco, [www.indh.gov.ma/index.php/en/gouvernance-et-financement/organes-d-appui](http://www.indh.gov.ma/index.php/en/gouvernance-et-financement/organes-d-appui).
- Lazarev, G. (2013), « La nouvelle approche des plans communaux de développement: Une démarche porteuse encore à valoriser », GéoDev.ma, Vol. I, available at: <http://revues.imist.ma/?journal=GeoDev&page=article&op=view&path%5B%5D=615>.
- Mansour, S. and V. Castel (2014), Morocco 2014, African Development Bank.
- Mansour, S. and V. Castel (2015), Morocco 2015, African Development Bank.
- Ministère de l’Aménagement du Territoire national de l’Urbanisme, de l’Habitat et de la Politique de la Ville (2016); Stratégie Nationale du Développement Rural ; présentation donnée à l’équipe de l’OCDE.
- New South Wales (2012), “First things first: The state infrastructure strategy 2012 - 2032”, Infrastructure New South Wales, [www.infrastructure.nsw.gov.au/pdfs/SIS\\_Report\\_Complete\\_Print.pdf](http://www.infrastructure.nsw.gov.au/pdfs/SIS_Report_Complete_Print.pdf).
- OECD (2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023918-en>.
- OECD (2009), How Regions Grow: Trends and Analysis, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.
- OECD (2010a), Strategies to Improve Rural Service Delivery, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264083967-en>;
- OECD (2011), OECD Rural Policy Reviews: England, United Kingdom 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094444-en>.
- Government of United Kingdom (2016).
- OECD (2011a), OECD Regional typology, [https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD\\_regional\\_typology\\_Nov2012.pdf](https://www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf).
- OECD (2011b), OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>.
- OECD (2012), Promoting Growth in All Regions, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174634-en>.
- OECD (2013), Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.

- OECD (2013c), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en>.
- OECD (2014a), *OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222892-en>.
- OECD (2014b), *Innovation and Modernising the Rural Economy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>.
- OECD (2015b), “OECD Regional Outlook Survey”, GOV/RDPC(2015)8, OECD, Paris.
- OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD (2016a), *Territorial Review of Bergamo*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195028-en>.
- OECD (2016c), *OECD Tourism Trends and Policies 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2016-en>.
- OECD (2017), *Trends Shaping Education 2017 Spotlight 9: Country Roads: Education and Rural Life*, <https://www.oecd.org/edu/cei/spotlight9-CountryRoads.pdf> (accessed June 12, 2017).
- OECD (2013), *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en).
- OECD (2016), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD (2016), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/reg\\_glance-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en).
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262201-en>.
- OECD (2016), *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>.
- OECD (2017), *OECD Territorial Reviews: Morelos, Mexico*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267817-en>.
- OECD/FAO/UNCDF (2016), *Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257108-en>.
- Osborne, S.P. (2013), *Voluntary organizations and innovation in public services*, London: Routledge.
- Ottaviano, G. and J.F. Thisse (2004), “Agglomeration and economic geography”, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, pp.2 563-2 608.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Inner Areas/ The National Strategy in a brief*.
- Province de Taounate (2016), *Présentation du Plan de Développement de la Province*.
- Schulz, T. and D., Baumgartner (2013), “Volunteer organizations: odds or obstacle for small business formation in rural areas? Evidence from Swiss municipalities”, *Regional Studies*, Vol. 47(4), pp.597-612.



- Centre for Rural Economy (2011), "Rural Economies: Incubators and Catalysts for Sustainable Growth; Government of the United Kingdom (2015), "Towards a one nation economy: A 10-point plan for boosting productivity in rural areas", [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454866/10-point-plan-rural-productivity-pb14335.pdf).
- Stacey, J. (2015), "Supporting Quality Jobs in Tourism", OECD Tourism Papers, No. 2015/02, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4rv0g7szz-en>.
- Statistical Digest of Rural England, [www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england](http://www.gov.uk/government/collections/statistical-digest-of-rural-england).
- Ward, M. (2016), "Enterprise Zones. UK House of Commons Library", Briefing Paper, No. 5942, 12 January 2016, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN0594>.



## 4. Investissement public efficace pour un développement territorial inclusif et durable<sup>1</sup>

### Résumé

**Le Maroc a accru ses efforts en matière d'investissement de manière significative ces dernières années.** Entre 2000 et 2014, l'investissement a cru en moyenne de 6,6% par an, le taux d'investissement total – public et privé – a dépassé 30% du PIB dans la dernière décennie, et l'investissement public a plus que doublé entre 2007 et 2017. En ne considérant que l'investissement public direct proprement dit (État et des collectivités locales<sup>2</sup>), celui-ci représentait en 2015 environ 4.4% du PIB. Cela positionne le Maroc au niveau mondial parmi les pays ayant les taux d'investissement les plus élevés.

**L'investissement public au Maroc est plutôt centralisé, les municipalités et régions étant responsables d'environ 35% de l'investissement public – comparé à 59% en moyenne dans l'OCDE.** Cependant, ce chiffre devrait augmenter de manière sensible avec le processus de régionalisation. Quel que soit le niveau de décentralisation d'un pays, l'investissement public est dans la plupart des pays une responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement. Cela requiert la mise en place d'instruments de coordination efficaces et le renforcement des capacités des différents niveaux de gouvernement à gérer l'investissement public afin de répondre au mieux aux besoins des territoires.

**Un débat a été engagé au Maroc sur l'efficacité de l'investissement,** plus particulièrement sur les moyens de renforcer les effets sur la croissance des politiques économiques menées et surtout des dépenses publiques en investissement. Un rapport récent du Haut-Commissariat au Plan (HCP, 2016) considère en effet que le taux de croissance du Maroc ne reflète pas l'effort d'investissement accompli depuis plusieurs années. Cette question importante concerne l'ensemble des pays de l'OCDE et un constat s'est imposé ces dernières années : les obstacles à un investissement public efficace sont souvent plus liés à des questions de gouvernance, qu'à des questions de financement. Le FMI a calculé qu'une meilleure gouvernance de l'investissement public permettait d'augmenter de 30% les gains potentiels de cet investissement dans un échantillon de 25 pays du monde. La dimension territoriale de l'investissement public étant centrale, l'OCDE a développé des principes pour la bonne gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement, qui ont été adoptés par le Conseil de l'OCDE en mars 2014 comme un instrument de l'Organisation.

**La question centrale qui se pose alors est : comment améliorer la gouvernance de l'investissement au Maroc dans le cadre de la régionalisation avancée ?** Une première réponse est qu'il est essentiel d'avoir une approche systémique de la question, en prenant en compte : l'ensemble des étapes du cycle d'investissement, de la planification initiale à la mise en œuvre et l'évaluation et les différents mécanismes de coordination entre les niveaux de gouvernement mais aussi entre secteurs, sans laisser de côté les acteurs privés et les citoyens. Il est également crucial d'investir dans le renforcement des capacités

adéquates aux différents niveaux, surtout au niveau régional pour assumer les nouvelles compétences.

**La régionalisation avancée offre l'opportunité au Maroc de mettre en place une territorialisation active des stratégies d'investissement, non plus conçues uniquement de manière sectorielle, mais reflétant mieux les besoins des différents territoires dans des approches intégrées.** Dans le cadre de la régionalisation avancée, les collectivités territoriales ont un rôle clef à jouer pour le développement économique et social de leurs territoires. Le but affiché de la régionalisation étant d'assurer une croissance inclusive et durable à travers une plus grande intégration des politiques sectorielles, la mise en œuvre de mécanismes qui facilitent la gouvernance pluri-niveaux conditionne la réalisation de cet objectif. La régionalisation avancée permet ainsi de placer la région comme moteur de développement tout en approfondissant la démocratie représentative.

### *Principales Recommandations*

*Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques*

- Investir en utilisant des stratégies régionales différenciées, reflétant les avantages et les besoins spécifiques des différents territoires.
- Mobiliser les connaissances locales et régionales pour élaborer des stratégies d'investissement public adaptées aux territoires.
- Articuler les approches sectorielles et territoriales, afin de concilier la programmation stratégique au niveau central pour répondre aux objectifs de développement territorial. La pérennisation d'un comité de coordination des politiques territoriales entre ministères et institutions concernées, dans l'esprit du comité de coordination mis en place dans le cadre du Dialogue Maroc-OCDE, pourrait être envisagée.
- Renforcer les liens entre la planification territoriale et l'allocation budgétaire par le biais de la programmation pluriannuelle contenue dans la réforme de la Loi Organique relative à la Loi de finances et l'intégration de la « région » dans la nomenclature budgétaire.
- Développer une vision stratégique nationale intégrée hiérarchisant les priorités au Maroc, agissant comme un référentiel pour les stratégies de développement des collectivités territoriales.
- Clarifier les liens et l'articulation entre les différents plans de développement qui existaient avant l'engagement de la régionalisation avancée et les nouveaux instruments mis en place lors de la restructuration régionale Schéma régional d'aménagement du territoire, Programme de développement : régional, Plan de Développement Communal, Plans de Déplacement Urbain, etc.
- Renforcer la mise en œuvre des démarches participatives au niveau local pour la planification stratégique des investissements, prévues mais peu mises en œuvre, tout en capitalisant les bonnes pratiques existantes.

- Mettre en place des mécanismes de dialogue formel/institutionnel qui facilitent la détermination des priorités d'investissement conjoint qui soient opérationnels et réguliers.
- Profiter de l'institutionnalisation existante pour accomplir cet objectif, notamment par le biais du Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire et la Commission Interministérielle Permanente de l'Aménagement du Territoire.
- Clarifier le champ d'action des nouvelles Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP).

*Renforcer les capacités des différents niveaux de gouvernement pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces d'investissement public*

- Impliquer les citoyens dans la définition des stratégies d'investissement public au niveau local et le contrôle de leur réalisation. Il s'agit là à la fois d'une condition d'acceptabilité mais aussi de cohésion sociale.
- Encourager la production de données à l'échelle territoriale et restructurer le système statistique en lien avec les politiques de développement régional ; mettre en cohérence un système de statistiques territoriales qui reflète mieux la réalité de ce que vit la population, et qui répond aux attentes des citoyens et du monde économique (cf. ci-dessous).
- Favoriser le contrôle par les citoyens des projets d'investissements menés par l'État central et les collectivités territoriales au travers d'un système d'indicateurs pertinent et d'une plateforme de suivi d'accès facile.
- Mettre en place une évaluation rigoureuse des capacités et de l'expertise existantes dans les collectivités territoriales pour identifier les besoins et y répondre par des stratégies de renforcement des capacités ciblées.
- Partager les expériences de transfert de compétences entre les régions (expériences pilotes) en garantissant la mise en place d'un espace de dialogue pour l'apprentissage mutuel.
- Assurer une politique de formation continue ciblée pour renforcer les capacités administratives locales. Les agences de développement régional peuvent aussi être des partenaires clés dans cette formation.
- Accroître la visibilité et la qualification de la fonction publique au niveau local pour assurer une attractivité des cadres de haut niveau vers les régions et l'administration des collectivités territoriales, notamment vers les nouvelles AREP. La formation des nouveaux élus des collectivités territoriales à leurs nouvelles compétences devrait accompagner la fonction publique au niveau local.

*Veiller à l'existence d'un cadre institutionnel solide pour l'investissement public à tous les niveaux de gouvernement*

- Renforcer la fiscalité des collectivités territoriales, et notamment des régions et créer des conditions propices à l'exploitation du potentiel de recettes des régions et municipalités, en vue non seulement de financer des investissements, mais aussi d'assurer le financement des dépenses d'exploitation et d'entretien à long terme.

- Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement des investissements publics, dans le cadre d'un code de conduite élaboré au niveau national et contrôlé dans sa mise en œuvre.
- Renforcer le recours aux Partenariats Public-Privé (PPP) quand cela est pertinent, notamment pour les grands projets en infrastructure des collectivités territoriales qui ont les capacités adéquates (telles que les métropoles).

*Mieux gouverner la production et l'usage des indicateurs territoriaux pour renforcer les politiques d'investissement public<sup>3</sup>*

- La mise en place d'une Charte qui encadre les conditions de production et d'utilisation des indicateurs territoriaux semble cruciale pour renforcer les politiques d'investissement publics, notamment en promouvant une action globale, décroisée et transversale. Cette Charte doit s'appuyer sur un cadre méthodologique clair et flexible permettant de s'adapter aux spécificités de chaque territoire tout en s'inspirant des démarches internationales telles que les « Principes fondamentaux des Nations Unies pour les statistiques officielles », la « Charte africaine de la statistique » et le « Code de pratique sur les statistiques européennes ».
- Il est important d'intégrer l'expérience des autorités infranationales et les spécificités régionales dans la conception de systèmes qui auront des incidences différentes selon les territoires. Le rôle des utilisateurs et des producteurs d'information doit être défini et encouragé. La discussion et l'utilisation d'indicateurs entre les parties prenantes (planificateurs locaux, politiciens, organisations de la société civile, universitaires) peuvent conduire à un meilleur engagement de tous dans le processus d'élaboration des politiques.

La question de l'efficacité de l'investissement public au Maroc est cruciale. Le Maroc figure parmi les pays ayant les taux d'investissement les plus élevés de monde, avec un taux d'investissement total (public et privé) au-delà de 30% du PIB au cours de la dernière décennie. L'investissement direct de l'État et des collectivités locales est estimé à 4,4% du PIB en 2015, soit une part plus élevée que la moyenne des pays de l'OCDE (3,1%). En 2015, on estime que l'investissement régional et local représente environ un tiers de l'investissement public. Ce chiffre devrait encore augmenter de manière sensible du fait de la régionalisation avancée. La question qui se pose au Maroc, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, est celle de la qualité de la gouvernance de l'investissement public entre les niveaux d'administration ainsi qu'avec les différents acteurs impliqués dans le processus d'investissement.

L'atelier sur un « Investissement public efficace pour un développement territorial inclusif et durable au Maroc » a été organisé le 23 mai 2017 à Rabat par l'OCDE et les services du Chef du Gouvernement, en partenariat avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire national, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville, afin de favoriser les échanges sur ce sujet entre les différents acteurs impliqués depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des investissements publics aux différents niveaux de gouvernement<sup>4</sup>. Il s'inscrit dans le cadre du Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial.

L'atelier avait pour objectif de fournir des éclairages sur les bonnes pratiques, les transformations en cours et les enjeux à relever en matière de gouvernance pluri-niveaux

de l'investissement public. Il visait également à accompagner l'adhésion du Maroc à la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (voir Annexe 1). L'atelier a mis en évidence le poids des opérateurs publics dans les stratégies d'investissement au Maroc, soulignant le défi spécifique de passer des approches sectorielles à des approches plus intégrées et fondées sur les territoires afin de mieux répondre aux objectifs de développement des territoires. Cette transformation nécessite de permettre aux autorités régionales d'agir en véritables moteurs de développement et partenaires clés du gouvernement central, dans le cadre du renforcement de leur rôle.

Ce chapitre présente une synthèse de la note de cadrage préparée pour le séminaire et des résultats des différentes discussions qui ont eu lieu lors de ce séminaire ainsi que des interviews organisées en marge de la rencontre. Il s'appuie aussi sur les réponses données à un questionnaire envoyé par l'OCDE fin 2016 au gouvernement du Maroc (questionnaire sur la gouvernance pluri-niveaux de l'investissement public). Les forces et défis du système de gouvernance pluri-niveaux de l'investissement sont présentés, ainsi que des pistes de réforme possibles, qui pourraient faire l'objet de travaux futurs au Maroc.

Les différentes sections de ce chapitre correspondent aux sessions du séminaire du 23 mai ainsi qu'aux piliers de la Recommandation de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (voir Encadré 4.1.).

#### **Encadré 4.1. Recommandation de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement**

L'OCDE recommande que les membres mettent en œuvre les principes suivants afin de renforcer l'efficacité de l'investissement public entre niveaux de gouvernement :

##### **A. Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques**

1. Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires :
  - Concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires ciblés.
  - Rechercher des relations de complémentarité et réduire les conflits entre stratégies sectorielles.
  - Encourager la production de données à l'échelon infranational pertinent.
2. Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux.
3. Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent.

##### **B. Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement**

4. Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes :
  - Faire appel à des évaluations à long terme approfondies en ce qui concerne le choix de l'investissement.
  - Évaluer les différents types de risques et d'incertitude associés à l'investissement public.
5. Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement.
6. Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités.
7. Renforcer l'expertise des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public.
8. Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience.

##### **C. Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement**

9. Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés.
10. Développer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement.
11. Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement.
12. Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement.

*Source* : Boîte à outils pour l'implémentation de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>.



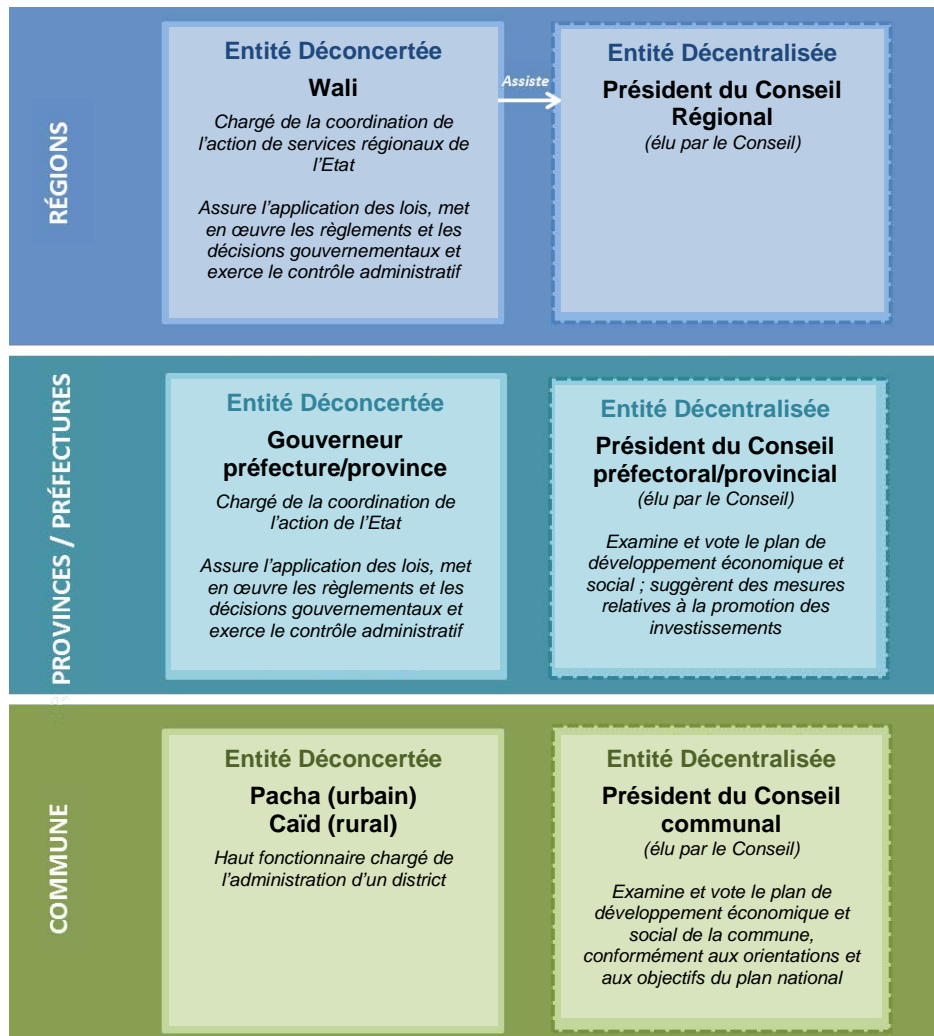
## 4.1. La gouvernance pluri-niveaux des investissements publics dans le contexte de régionalisation avancée

### 4.1.1. Bref aperçu de l'organisation territoriale au Maroc

Le Maroc est une monarchie constitutionnelle et parlementaire. La nouvelle Constitution de 2011 marque une étape importante dans le chemin vers une décentralisation de l'État en précisant que « *l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée* ». Les gouvernements infranationaux comprennent des régions, des préfectures (zones urbaines) et provinces (zones rurales) et des communes. Chacun de ces trois niveaux est doté d'un représentant de l'État d'une part, et de conseils directement élus et de leurs présidents de conseil d'autre part (voir Graphique 4.1.). Toutes les collectivités territoriales, à leur niveau, ont la responsabilité de programmer, de planifier et de promouvoir le développement économique, social et culturel de leur circonscription (Ministère de l'Intérieur, 2012).

Les élections directes régionales de 2015 dans le cadre du nouveau découpage territorial ont constitué une étape importante dans la mise en œuvre du processus de déconcentration et de décentralisation inscrites dans la Constitution de 2011. Avec cette réforme de régionalisation (détaillée ci-dessous), qui vise à transférer des compétences ainsi que des ressources humaines et financières aux régions, le Maroc suit une tendance similaire à celle de pays comme la France, la Norvège ou le Chili, qui ont renforcé les échelons intermédiaires ces dernières années. Ainsi, les régions marocaines visent à devenir l'espace économique de référence et le cadre adéquat d'aménagement territorial, de planification et de coordination du développement économique, social et environnemental (Ministère de l'Intérieur, 2012).

Graphique 4.1. Organisation institutionnelle et territoriale au Maroc



La Constitution de 2011 a introduit des compétences propres aux régions, des compétences partagées avec le gouvernement et des compétences transférées par le gouvernement central. Les régions jouent désormais un rôle prépondérant dans le développement économique ; le processus de régionalisation avancée renforçant leurs compétences dans le domaine du développement économique et social et le transfert des moyens financiers correspondants. Leur vocation première est la promotion du développement économique, social, culturel, et environnemental intégré et durable de leur territoire. Elles sont conçues comme le niveau de mise en synergie des programmes locaux et nationaux de développement économique et social (Ministère de l'Intérieur, 2012).

Dans ce rôle, elles sont responsables de l'organisation, coordination et suivi de tout projet relatif au développement régional et notamment de l'élaboration du Plan de Développement Régional (PDR) et du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT). Elles ont comme compétences propres l'urbanisme et l'aménagement du territoire, et la protection de l'environnement entre autres. Les compétences transférables, sur le principe de la subsidiarité, concernent notamment la construction et l'entretien

d'écoles, de centres d'apprentissage professionnel et des hôpitaux et l'investissement dans des équipements et des infrastructures à dimension régionale. À cette fin, tout transfert de compétence doit être accompagné par un transfert des ressources nécessaires à leur exercice. La prise en charge des compétences partagées – le développement durable, l'environnement, le développement – s'appuie sur la contractualisation avec l'État.

De leur côté les provinces/préfectures ont pour vocation la promotion du développement social, notamment en milieu rural, et le renforcement de la mutualisation et la coopération entre les communes appartenant à leur territoire ; elles sont les collectivités intermédiaires de mise en cohérence des programmes menés par les Communes et la Région. Elles jouent ainsi un rôle important dans l'investissement public étant responsables de maintenir les routes et de la gestion des transports en commun, entre autres. Les préfectures/provinces proposent les mesures relatives à la promotion des investissements et à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise.

Au niveau local, les communes constituent l'espace d'organisation et de mise en œuvre du développement local ; elles ont pour vocation la prestation de services de proximité aux citoyens et mettent en place, sous la supervision du Président du conseil, le Plan d'Action Communal (PAC) ; le Conseil communal examine et vote PAC. La commune dispose aussi des compétences liées à l'urbanisme et l'aménagement du territoire ainsi que les équipements publics communaux et partage avec l'État des compétences dans les domaines du développement de l'économie locale et l'encouragement des investissements privés.

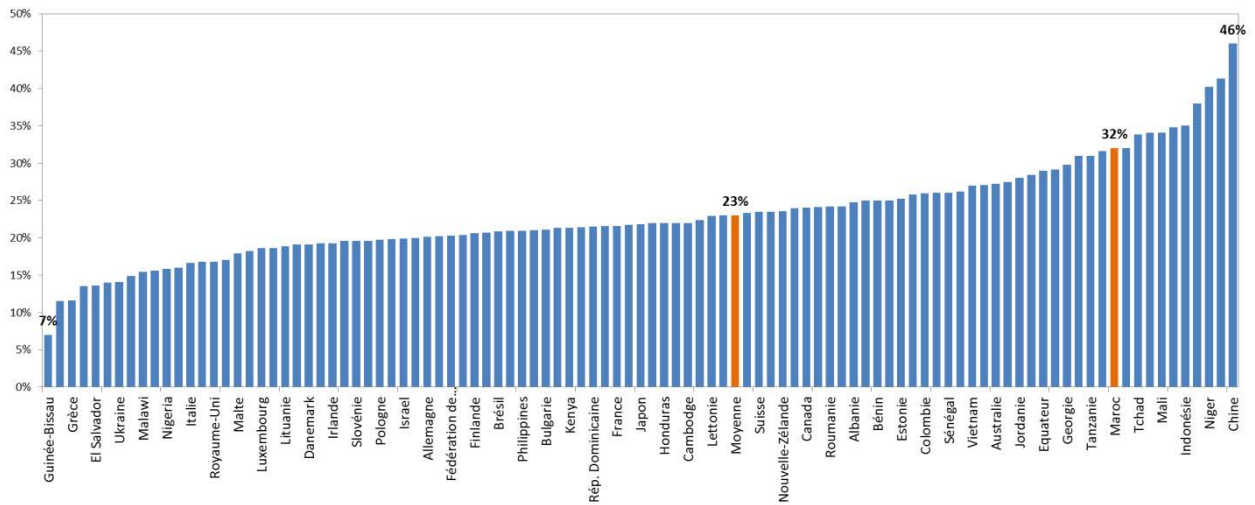
#### **4.1.2. L'investissement public au Maroc**

Le Maroc figure parmi les pays du monde ayant les taux d'investissement les plus élevés, avec un taux d'investissement total (public et privé) dépassant 30% du PIB dans la dernière décennie (voir Graphique 4.2.). L'investissement direct et indirect de l'ensemble du secteur public (budget général de l'État, entreprises et établissements publics et collectivités locales) est significatif et s'élève à environ 17% du PIB (2015) ; les entreprises et établissements publics (EEP) sont responsables de la majorité de cet investissement. Cela résulte d'une évolution considérable de l'investissement public au Maroc qui a plus que doublé au cours de la dernière décennie (voir Graphique 4.3.). En ne considérant que l'investissement direct proprement dit (Formation Brute de Capital Fixe, FBCF) de l'État et des collectivités locales, celui-ci représentait en 2015 environ 4.4% du PIB.

Au-delà de l'effort en matière d'infrastructure, le Maroc a beaucoup amélioré les conditions d'investissement pour les investisseurs étrangers. La Charte pour l'investissement du Maroc, datée de 1995, fournit un cadre non-discriminatoire pour les marocains et les investisseurs étrangers. Grâce à cette amélioration du cadre institutionnel des investissements, les entrées d'investissement direct étranger ont fortement augmenté et sont devenues parmi les sources les plus importantes de financement étranger.

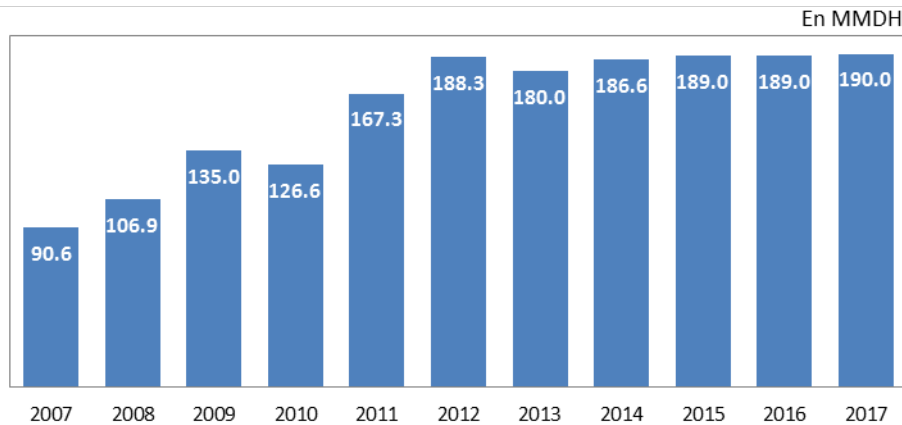
Le Maroc a fait un choix stratégique de renforcement de l'investissement public comme levier de l'investissement privé dans le cadre de son modèle de croissance pour réduire les disparités sociales et spatiales et pour désenclaver les zones difficiles d'accès (présentation « La nouvelle approche de gestion des investissements publics du Ministère de l'Économie et des Finances », Atelier Rabat 23 Mai, 2017). Ainsi, le taux d'investissement public place le Maroc bien au-dessus de la moyenne des pays OCDE avec un niveau similaire à des pays comme la Norvège, la Suède et la Slovaquie.

**Graphique 4.2. Investissement public et privé au Maroc en % du PIB (2014)**



Source: OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the World: Structure and Finance, <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.

**Graphique 4.3. Évolution du volume global des investissements publics au Maroc**



Source: Présentation « La nouvelle approche de gestion des investissements publics », Atelier Rabat, 23 Mai 2017.

Ces efforts d'investissement ont permis au Maroc de développer de grands chantiers d'infrastructure - notamment des autoroutes, des ports et aéroports, etc.- ainsi que le lancement de stratégies ciblées sectoriellement telles que le Plan Maroc Vert et les stratégies industrielle et énergétique, entre autres. Les programmes de développement urbain intégré ont aussi bénéficié des efforts menés par le pays en matière d'investissement, autant public que privé. Divers indicateurs sociaux témoignent de cet effort : le déficit en logements, par exemple, est passé de 1 240 000 unités en 2002 à 400 000 unités en 2017 ; le taux de scolarisation pour le primaire, le secondaire et le professionnel était de 99,1%, 90,4% et 70,1% respectivement en 2014-2015, contre 91,6%, 70,2% et 49,9% en 2008-2009 (présentation « La nouvelle approche de gestion des investissements publics », Atelier Rabat 23 Mai, 2017) (voir Encadré 4.2.).

#### Encadré 4.2. Une définition de l'investissement public

Généralement, le terme « investissement public » fait référence aux dépenses d'investissement en infrastructures matérielles (routes, bâtiments publics, etc.) et immatérielles (développement du capital humain, innovation, recherche et développement, etc.) dont la durée de vie productive est supérieure à un an. La manière dont l'investissement public est mesuré varie de sensiblement entre les pays. Le terme « formation brute de capital fixe » (FBCF) est souvent employé comme synonyme le plus proche de ce qu'on appelle l'investissement public « direct ». Toutefois, des différences existent entre les pays qui, par exemple, enregistrent pour certains les contributions privées à l'investissement public dans les comptes nationaux, alors que ce n'est pas forcément le cas pour les autres. Il existe également une différence quant à l'imputation comptable des dépenses d'exploitation et d'entretien. Certains des problèmes les plus fréquents que peut poser la budgétisation des dépenses d'investissement du secteur public résident dans la distinction de la frontière avec les dépenses courantes. L'investissement public « indirect » correspond aux transferts en capital, autrement dit aux aides et subventions à l'investissement en espèces ou en nature, réalisés par les gouvernements infranationaux au profit d'autres unités institutionnelles.

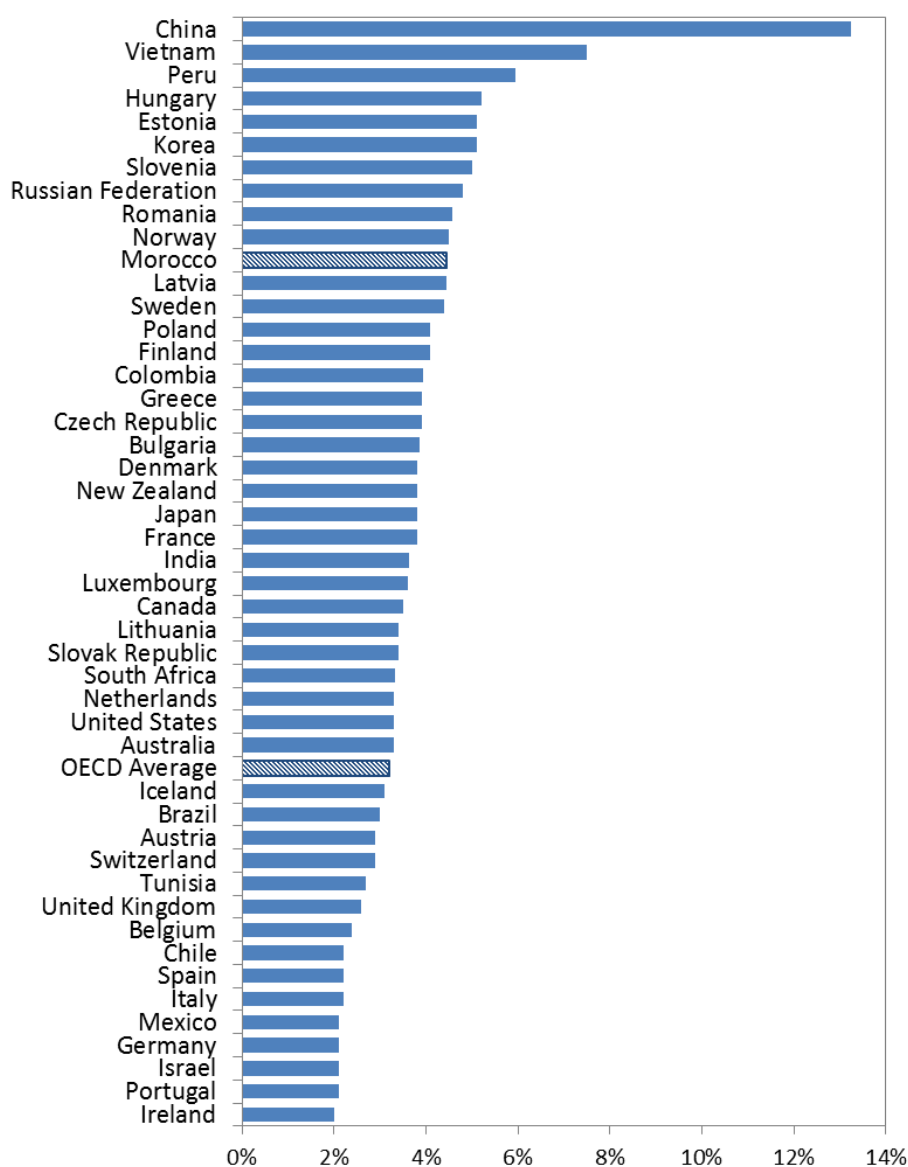
Dans l'ensemble de ce document, l'expression « investissement public » désigne, sauf indication contraire, l'investissement public direct tel que mesuré par la formation brute de capital fixe.

*Note* : La formation brute de capital fixe est mesurée par la valeur totale des acquisitions, moins les cessions d'actifs fixes au cours de la période comptable, plus certaines additions à la valeur des actifs non produits (comme des gisements ou des améliorations importantes de la quantité, de la qualité ou de la productivité des terrains) réalisées par l'activité productive des unités institutionnelles.

*Source* : OCDE (2013), Investir ensemble : Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace, Éditions OCDE ; OCDE (2013), « Glossaire des principaux termes », in Panorama des comptes nationaux 2013, Éditions OCDE.

Face à cet effort, l'efficacité et la qualité des investissements sont des enjeux cruciaux pour que leur impact soit significatif. À ce jour, ces taux d'investissement élevés contrastent avec la croissance économique qui est restée plus modeste (voir Graphique 4.4.). Entre 2000 et 2014, l'investissement a cru en moyenne de 6,6% par an tandis que la croissance économique a cru de 4,4% en moyenne annuelle sur la même période, soulevant des questions sur la rentabilité et l'efficacité de l'investissement public et, partant, de sa gouvernance. Les investissements n'ont pas eu l'impact espéré et le taux d'accumulation du capital reste relativement faible. Cela explique un indice ICOR (Incremental Capital-Output Ratio) qui mesure le nombre de points de capital requis pour créer un point supplémentaire de croissance- relativement élevé pour le Maroc quand on le compare à d'autres pays (Haut-Commissariat au plan, 2016a).

Graphique 4.4. Investissement public direct en % du PIB (2014 and 2013)



*Note* : La définition utilisée est celle de la d'investissement direct c'est-à-dire la formation brute de capital et les acquisitions moins les cessions d'actifs non financiers non produits. La formation brute de capital fixe (ou investissements en capital fixe) est la principale composante de l'investissement. Dans certains pays, seule la FBCF a été prise en considération.

Le secteur est celui des administrations publiques (S.13 selon les standards du Système de Comptabilité Nationale) : il comprend quatre sous-secteurs : les administrations centrales/fédérales et les entités publiques qui leur sont rattachées (S.1311) ; les administrations fédérées et les entités rattachées (S.1312) ; les administrations locales c.à.d. les collectivités régionales et locales et les entités rattachées (S.1313) et, enfin, les fonds de sécurité sociale (S.1314). Les données sont consolidées au sein de S13.

*Source*: OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the World: Structure and Finance. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm> et OECD (2017) Subnational governments in OECD countries: key data. Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Les explications de ces résultats sont diverses: faible participation du secteur privé; forte influence des aléas climatiques; forte concentration sur les infrastructures et l'immobilier, des politiques sectorielles mises en œuvre récemment dans l'industrie et l'agriculture et des investissements « immatériels » en capital humain comparativement limités (Zejly, 2016). Au-delà des secteurs, les problèmes liés à la qualité de la gouvernance des investissements expliquent aussi une partie importante de l'inefficacité de l'investissement public (Haut-Commissariat au Plan, 2016).

Le Haut-Commissariat au Plan (HCP) estime que la transformation des structures économiques au Maroc, accompagnée par la poursuite de l'accumulation du capital humain et l'amélioration de la gouvernance, permettraient, à terme, des gains de croissance de plus de près de 3 points (HCP, 2016). Selon le HCP, une gouvernance plus efficace permettrait des gains supplémentaires en croissance économique de près de un point de croissance (HCP, 2016).

L'OCDE, et la plupart des institutions financières internationales comme le FMI ou la Banque Mondiale, reconnaissent de plus en plus les liens existants entre des mécanismes de gouvernance appropriés et des investissements publics efficaces. Investir dans la gouvernance est un facteur clé pour le développement à long terme des villes et des territoires du Maroc. La Recommandation de l'OCDE pour un investissement public efficace entre niveaux de gouvernement (OCDE, 2013) donne des lignes directrices pour favoriser la coopération entre autorités locales, niveaux de gouvernement et secteurs, afin de favoriser une approche intégrée, territorialisée et à la bonne échelle de l'investissement public. Une meilleure gouvernance de l'investissement se traduit en gains de productivité, aux niveaux local, régional et national (voir Encadré 4.3.).

### Encadré 4.3. L'investissement en infrastructure et la productivité territoriale

L'investissement en infrastructure est l'épine dorsale de la productivité. L'infrastructure constitue la base de l'efficacité des services publics dans une myriade de domaines qui affectent directement la vie des citoyens. Une infrastructure de qualité est essentielle tant pour augmenter les niveaux de productivité que pour favoriser l'inclusion sociale. L'infrastructure peut aider à réduire les disparités territoriales en comblant l'écart existant entre zones urbaines et rurales.

Diverses études économétriques de l'OCDE, du FMI et de la Banque Mondiale montrent que les dépenses en capital ont un effet multiplicateur. Des analyses récentes de l'OCDE montrent que l'effet pendant la première année d'un stimulus de 0,5% du PIB d'investissement public pour toutes les économies de l'OCDE est significatif et se traduit par exemple par une augmentation de 0,6% du PIB aux États-Unis et de 0,5% dans la zone euro (OCDE, 2016c).

L'impact de l'investissement en infrastructure dépend de la façon dont il est géré. Bien que la dimension financière des investissements en infrastructures soit importante, la dimension plus large de la gouvernance publique s'avère cruciale. Les résultats des études de l'OCDE montrent que l'amélioration de la gestion de l'investissement public tout au long de son « cycle de vie » et entre tous les niveaux de gouvernement peut se traduire par des avantages substantiels. Les résultats soulignent ainsi la corrélation entre la qualité de la gouvernance publique et les résultats de l'investissement public et de la croissance, aux niveaux national et infranational (OCDE, 2015b). Une estimation évalue à 1 000 milliards de dollars globalement par an les besoins prévus d'investissement en infrastructure publique, qui pourrait être économisés grâce à une meilleure gouvernance (McKinsey, 2013).

La dimension spatiale des investissements en infrastructure est déterminante. Les besoins d'infrastructure sont différents d'une région à l'autre et dépendent de la densité, la structure économique, et la distance avec la frontière de productivité. Il existe une forte hétérogénéité des performances régionales entre les pays de l'OCDE, tant entre des régions similaires de différents pays (par exemple, entre régions urbaines, entre régions intermédiaires et entre régions rurales) comme entre les régions d'un même pays (OCDE, 2014a). Les différences de niveaux de productivité entre les régions varient considérablement dans les pays de l'OCDE et souvent ces différences sont beaucoup plus importantes que celles que l'on observe entre pays (OCDE, 2016a).

L'hétérogénéité exige des stratégies d'investissement différenciées pour adapter l'investissement aux besoins locaux et aux avantages compétitifs des régions. Le « mix d'investissement » varie inévitablement entre les régions urbaines, rurales ou intermédiaires pour tenir compte des spécificités et des atouts des différents territoires. Les gouvernements devraient concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'investissement en infrastructures adaptées aux territoires afin de stimuler la productivité tout en favorisant l'intégration et l'égalité d'accès.



L'investissement en infrastructure physique conditionne les performances régionales, en particulier lorsqu'il est coordonné avec d'autres dimensions de politiques publiques. L'infrastructure seule a peu d'impact sur la croissance régionale, à moins que les régions disposent de niveaux adéquats de capital humain et d'innovation (OCDE, 2015b). Lorsqu'il est entrepris de manière isolée, l'investissement peut donner de mauvais résultats et semble être sujet à des rendements décroissants.

Les approches fondées sur le territoire sont exigeantes du point de vue de la gouvernance, puisque la coordination entre secteurs ou autorités locales pour parvenir à des complémentarités ou investir à l'échelle pertinente ne se produisent pas spontanément. Elle doit être soutenue par des mécanismes de gouvernance efficaces, à la fois verticalement et horizontalement. Que ce soit par des compétences politiques partagées ou des accords de cofinancement, l'investissement public implique généralement différents niveaux de gouvernement à un certain stade du processus d'investissement, ce qui rend sa gouvernance particulièrement complexe.

L'investissement public efficace nécessite une coordination substantielle entre les différents niveaux de gouvernement afin de combler les écarts d'information (tant pour ce qui concerne les réalités territoriales du côté des autorités centrales que pour ce qui relève des plans nationaux du côté des autorités décentralisées) ou de financement qui peuvent exister. Une coordination efficace entre les niveaux de gouvernement aide à identifier les opportunités d'investissement et les contraintes, à gérer les compétences partagées, à minimiser les investissements concurrents avec des objectifs contradictoires, à assurer des ressources et des capacités suffisantes pour entreprendre des investissements, et pour créer de la confiance (OCDE, 2015b). Les instruments de gouvernance pour soutenir la coordination comprennent, par exemple, des incitations financières pour soutenir la coopération, les mécanismes de cofinancement, les stratégies communes d'investissement, les conditionnalités, les plateformes de dialogue ou des instruments spécifiques tels que les arrangements contractuels.

Source : McKinsey (2013), *Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year*, [www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity](http://www.mckinsey.com/industries/infrastructure/our-insights/infrastructure-productivity); OECD (2016a), *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>; OECD (2016c), *Stronger Growth Remains Elusive: Urgent Policy Response is needed, Interim Economic Outlook* <http://pac-files.oecd.org/acrobatebook/1215071e.pdf>; OECD (2015b), *Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*, <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>; OECD (2014a), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en>.

### ***4.1.3. La gouvernance pluri-niveaux des investissements publics face aux réformes de régionalisation***

#### *Panorama des réformes de régionalisation au Maroc*

La problématique régionale est au centre de la discussion des politiques territoriales au Maroc depuis les années 1960 (voir Encadré 4.4.). Le débat a porté sur la définition du rôle des régions pour assurer la cohésion économique et sociale entre les territoires. Des réformes visant à faire évoluer le rôle des régions sont en cours dans plusieurs pays de l'OCDE bien que leurs objectifs soient divers. Le Chili, un pays fortement centralisé, a récemment approuvé une loi qui permettra l'élection directe et démocratique du gouverneur régional et les lois qui envisagent le transfert de compétences sont en discussion. Avec cette réforme, les régions chiliennes auront une structure similaire aux régions marocaines avec un gouverneur et conseil régionaux élus et un représentant du niveau central dans les régions. La présence de ces deux entités, décentralisée et déconcentrée, tant au Maroc, qu'au Chili, en France et dans plusieurs pays de l'OCDE peut constituer un outil efficace de cohérence entre politiques nationales et régionales par le dialogue État-Régions si celui-ci s'appuie sur une coordination efficace pour la mise en œuvre des investissements au niveau régional.

Le Projet de Loi de Finances (PLF) 2017, considère la régionalisation comme « un levier de croissance et de développement économique et social au niveau territorial ».

Pour cela, le gouvernement souhaite « élargir » les prérogatives des collectivités territoriales, « promouvoir » leur autonomie de gestion, et « instaurer » les principes d'entraide et de solidarité interrégionale (Bousquet, 2016). Le PLF envisage la délégation de plus grands pouvoirs aux régions qui pourront arbitrer les projets d'investissement en fonction de leur impact sur la croissance, l'emploi et la condition de vie des populations dans leurs territoires (Bousquet, 2016). Cela permettrait alors d'améliorer l'impact des investissements publics au Maroc sur l'emploi et la croissance.

La réforme prévoit un rôle important pour le Conseil Régional, directement élu, en matière d'élaboration et de suivi des programmes de développement régional, en cohérence avec les orientations de l'État et après consultation des différents acteurs publics et privés du territoire. Au-delà de l'élection directe du Conseil régional, la « régionalisation avancée » prévoit aussi d'encourager la démocratie participative en précisant que les régions doivent mettre en œuvre des mécanismes de consultation avec la société civile et le secteur privé dans l'élaboration de ces plans de développement.

Pour la mise en œuvre des réformes, les régions doivent développer leurs Plans de Développement Régionaux (PDR) qui reflètent la nouvelle structure régionale et leurs nouvelles compétences). Pour mettre en œuvre ces réformes, le texte organique 111-14 relatif aux régions prévoit la création des Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP). Créées par les régions, les AREP sont chargées d'apporter au Conseil régional toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière lors de l'étude et d'élaboration des projets et programmes de développement et d'exécuter les projets et programmes de développement adoptés par le Conseil régional.

#### Encadré 4.4. Évolution du rôle des régions au Maroc

Le rôle des régions a évolué durant les 50 dernières années. En 1971 les régions ont été créées comme de simples circonscriptions administratives et consultatives dont les attributions et les moyens étaient limités. En 1996, la région est érigée au rang de collectivité locale ce qui a inauguré une mutation profonde dans le renforcement du processus de décentralisation et de déconcentration. Depuis lors, les régions sont surtout envisagées comme des « espaces de développement économique et social » ayant des attributions propres, des ressources financières mises à leur disposition, et un organe délibératif représenté par le Conseil régional qui décide et statue sur les affaires de la région. Grâce à ce nouveau statut, la collectivité régionale est devenue un acteur principal du développement économique, social et culturel de la région.

La Constitution de 2011 a instauré une nouvelle phase de décentralisation, dite de « régionalisation avancée », reposant sur des collectivités régionales désormais élues ayant une légitimité démocratique et dotées des mécanismes nécessaires pour renforcer la participation des citoyens dans la vie publique. Cela transforme les régions en des entités « mixtes » codirigées par un Wali, représentant du niveau central chargé de la coordination de l'action de services régionaux de l'État et un Conseil Régional élu, chargé des questions budgétaires, du développement économique, social et environnemental, de l'aménagement.

Dans ce cadre, le Maroc a mis l'accent sur les principes de bonne gouvernance relatifs à la qualité et à la gestion performante des services publics ainsi qu'à l'égalité d'accès des citoyens et citoyennes aux services publics et la couverture équitable du territoire. D'autres priorités, telles que la transparence dans la gestion des affaires publiques et la responsabilité sont aussi au centre de la régionalisation avancée.

En 2015, suite aux travaux de la Commission Consultative, un nouveau découpage territorial a été mis en place et des Conseils régionaux et des Présidents de régions ont été élus pour la première fois. Les régions sont aujourd'hui de véritables entités fonctionnelles et économiques, auxquelles des moyens et compétences élargis ont été attribués. Au titre des compétences, le principe de la libre-administration se traduit par la reconnaissance, au profit des régions, d'un ensemble de compétences articulées principalement autour de la promotion du développement économique, social, culturel et environnemental, intégré et durable sur l'ensemble de leur territoire. La région est ainsi érigée en une collectivité économique, puissante et dynamique qui exerce des compétences partagées avec l'État, des compétences propres et des compétences transférées, sur la base du principe de subsidiarité.

Depuis, le Maroc s'est engagé dans une mise en application effective de la régionalisation avec des transferts de pouvoirs et de compétences aux Présidents élus des Conseils régionaux, provinciaux et préfectoraux jusque-là relevant des Walis et Gouverneurs ainsi que de ressources financières et humaines.

*Source:* Questionnaire OCDE.

### *Les défis liés à la mise en œuvre des réformes de décentralisation*

Bien que l'opérationnalisation de réformes de régionalisation depuis 2015, ouvre une fenêtre d'opportunité pour le Maroc dans plusieurs domaines, certains acteurs sont critiques vis-à-vis de la mise en œuvre effective de la réforme, qui ne bénéficie pas de la mise en application concomitante de la déconcentration. Depuis la réforme de régionalisation en 2015, la question de la déconcentration administrative est mise en avant comme corollaire d'une décentralisation réussie. La charte de la déconcentration administrative, qui est très attendue pour renforcer la régionalisation avancée, n'a pas encore vu le jour. La réflexion autour de la déconcentration, avait été entamée en 2014 par la création d'un comité de pilotage composé des ministères de la Fonction publique, de l'Intérieur ainsi de l'Économie et des finances. Ce comité a été élargi, par la suite, aux départements concernés par la déconcentration : l'Équipement, l'Agriculture, l'Habitat, l'Énergie et la Santé. Le comité interministériel a arrêté les principes et les mesures d'accompagnement devant asseoir progressivement la déconcentration administrative en incitant les administrations à déléguer le maximum de leurs pouvoirs aux directions régionales. Celles-ci ne disposent actuellement ni de l'autonomie, ni des budgets nécessaires leur permettant de prendre des décisions sans recourir à l'administration centrale.

La manière dont l'État va se réorganiser pour mettre en place un nouveau dialogue avec les collectivités territoriales est une question centrale des réformes. La décentralisation efficace paraît dépendre de la déconcentration efficace. Pour ce faire, les éléments suivants sont importants : (i) la mise à l'échelle des entités déconcentrées avec les périmètres renouvelés des régions, (ii) un dialogue entre le Wali et le Président de région pour céder des prérogatives de l'État aux régions, comme le garantit la réforme de régionalisation, tout en garantissant le maintien du service public et donc le renforcement des capacités des régions (au moyen de capacités humaines et financières adéquates) ; (iii) la nécessité de donner du temps à la mise en œuvre de ce « passage de relais » tout en mesurant les progrès et l'impact.

Dans plusieurs pays, (par exemple, France, Colombie, Suède, Pérou) des responsabilités concurrentes entre les différents niveaux de gouvernement produisent une ambiguïté et un manque de visibilité concernant les responsabilités de conception et de mise en œuvre des investissements publics (Allain-Dupré et al, 2017 à paraître). Bien que le Maroc ait fait des progrès importants dans le transfert des responsabilités de planification au niveau régional, il demeure important de définir clairement les rôles des différents acteurs impliqués dans les investissements et leurs interactions ainsi que dans la mise en œuvre des plans. Le nouveau découpage des responsabilités peut être particulièrement complexe et nécessite un cadre solide (en termes réglementaires et financiers notamment) pour développer une approche cohérente des investissements. Cette réforme de régionalisation représente une opportunité pour mieux définir les compétences propres et partagées par les différents niveaux de gouvernement et pour mettre en place des instruments de coordination entre le niveau central et les collectivités locales.

Les réformes de gouvernance et la multiplication des stratégies et plans sectoriels ayant une incidence territoriale (voir ci-dessous) accentuent aussi le risque de fragmentation de l'action publique et rendent pressante la structuration d'une réponse pérenne pour la prise en charge des enjeux de coordination tant verticale qu'horizontale à tous les niveaux de gouvernement. Le comité consultatif<sup>5</sup>, mécanisme mis en place dans le cadre du Dialogue OCDE-Maroc sur les politiques de développement territorial, afin de renforcer la coordination entre les informations et actions des différents ministères et institutions dont

l'action impacte les territoires, est une solution qui pourrait être testée et adaptée dans ce cadre. Cette coordination devrait être assurée aussi entre les instances déconcentrées de l'État, lesquelles seront renforcées suite à la nouvelle charte de déconcentration prévue pour être adoptée dans le cadre de la régionalisation. En effet, la nouvelle charte de déconcentration renforce les administrations locales en leur donnant plus d'autonomie dans les décisions et exécution notamment budgétaire. Elle constitue une des priorités annoncées par le Gouvernement.

Les contraintes et faiblesses qui limitent la mise en œuvre de la gouvernance des investissements à la bonne échelle concernent différents niveaux et aspects de la gouvernance. D'un côté les ressources humaines qui sont inégalement réparties dans tout le territoire doivent être renforcées en amont, mais aussi à travers l'apprentissage dans la pratique. D'autres aspects qui posent de défis importants liés à l'efficacité des investissements publics tiennent aux outils de gestion, à la planification nationale et locale, à l'autonomie financière des collectivités territoriales, au poids de l'administration centrale et surtout au degré de coordination horizontale et verticale des investissements.

## 4.2. Financement des investissements publics des collectivités territoriales

### 4.2.1. Les collectivités territoriales au Maroc: quelques chiffres

Au cours de la période 2009-2013, 77 % en moyenne des dépenses locales au niveau des territoires ont été réalisées par les municipalités, en particulier les municipalités urbaines (55%) tandis que le niveau régional et le niveau provincial ont réalisé respectivement 5 % et 18% des dépenses territoriales. Sur la même période, 65 % des investissements en moyenne ont été engagés par le niveau municipal (43% par les municipalités urbaines), 9% par le niveau régional et 26 % par le niveau provincial.

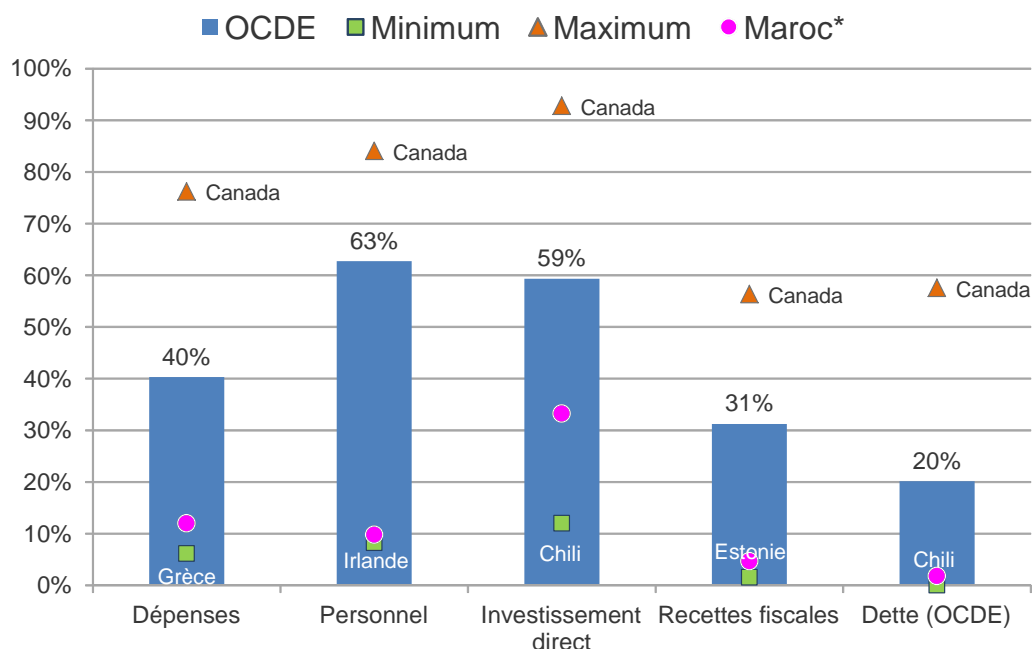
Les gouvernements infranationaux accomplissent un rôle encore mineur en termes de dépenses publiques - investissement et recettes fiscales - au Maroc, si l'on compare avec la moyenne des pays de l'OCDE, où les gouvernements infranationaux sont des acteurs économiques et sociaux clés (voir Graphique 4.5.).

Les dépenses publiques en personnel illustrent notamment cette situation : les collectivités territoriales des pays de l'OCDE sont des employeurs publics majeurs avec 63% des dépenses en personnel s'effectuant au niveau infranational ; au Maroc ce chiffre n'atteint que 10%.

En termes de dépenses réalisées par les collectivités territoriales, le Maroc reste un pays fortement centralisé quand on le compare aux pays de l'OCDE et au reste du monde (voir Graphique 4.6.). Au Maroc, les dépenses infranationales représentent environ 12% des dépenses publiques, soit 3.6% du PIB, contre respectivement 40% et 17% dans l'OCDE en moyenne et 24% et 9% du PIB dans le monde (101 pays) en moyenne (OCDE/UCLG 2016). Le Maroc est comparable aux pays les plus centralisés de l'OCDE en termes de dépenses publiques, similaire au Chili, à la Grèce, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande ou la Turquie. Cette situation pourrait évoluer avec le processus de régionalisation qui a transféré de nouvelles responsabilités en matière de dépenses aux collectivités territoriales.

**Graphique 4.5. Le poids des gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE et le Maroc**

% des administrations publiques 2015



\* Estimations OCDE

*Notes :* Le secteur des « administrations publiques » (S.13) comprend quatre sous-secteurs : les administrations centrales/fédérales et les entités publiques qui leur sont rattachées (S.1311) ; les administrations fédérées et les entités rattachées (S.1312) ; les administrations locales c.à.d. les collectivités régionales et locales et les entités rattachées (S.1313) et, enfin, les fonds de sécurité sociale (S.1314). Les données sont consolidées au sein de S13 ainsi qu'au sein de chaque sous-secteur (neutralisation des flux croisés).

Les gouvernements infranationaux font référence aux « administrations infranationales ». Celles-ci sont définies comme la somme (non-consolidée) des sous-secteurs S.1312 (administrations fédérées) et S.1313 (administrations locales).

Dépenses : elles comprennent les dépenses courantes (rémunération du personnel, consommation intermédiaire, dépenses sociales, subventions et autres transferts courants, les impôts, les charges financières, ajustements) et les dépenses en capital.

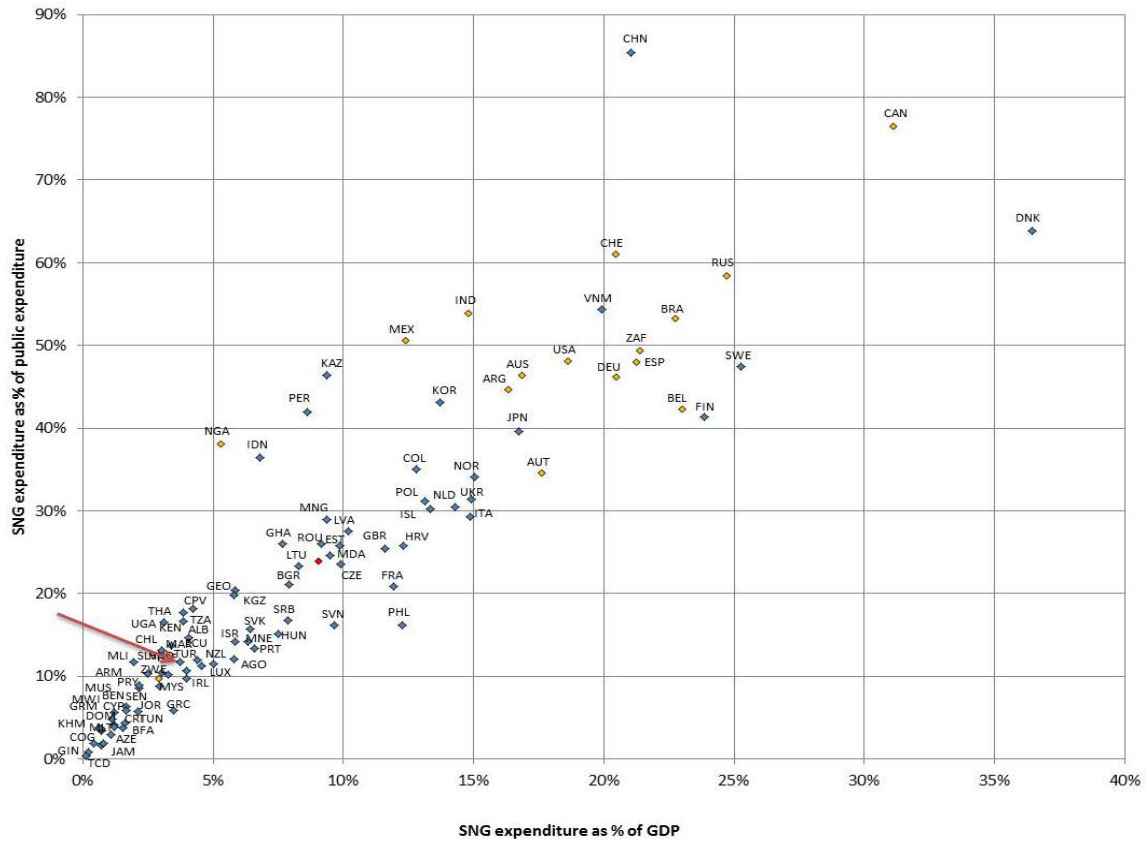
Investissement direct : il inclut la formation brute de capital et les acquisitions moins les cessions d'actifs non financiers non produits. La formation brute de capital fixe (ou investissements en capital fixe) est la principale composante de l'investissement. Il exclut les transferts en capital (c.à.d. les dotations et subventions d'investissement en nature ou en espèce attribuées par les gouvernements infranationaux à d'autres unités institutionnelles).

Les recettes fiscales : elles comprennent les impôts sur la production et les importations (D2), les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (D5) et les impôts en capital (D91). Elles incluent à la fois les recettes fiscales propres (ou « autonomes ») et les recettes fiscales partagées entre les administrations centrales et infranationales.

Dette : la dette brute inclut la somme des éléments de passif suivants : numéraires et dépôts + titres de dette + crédits + systèmes d'assurance, de pensions et garanties standardisées + autres comptes à payer. La plupart des instruments de dette sont valorisés au prix du marché. NB : la définition de l'OCDE diffère de celle retenue dans le Protocole de Maastricht (somme des trois premières composantes c.à.d. principalement l'emprunt).

Source: OECD (2017) Subnational governments in OECD countries: key data. Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>. Estimations pour le Maroc.

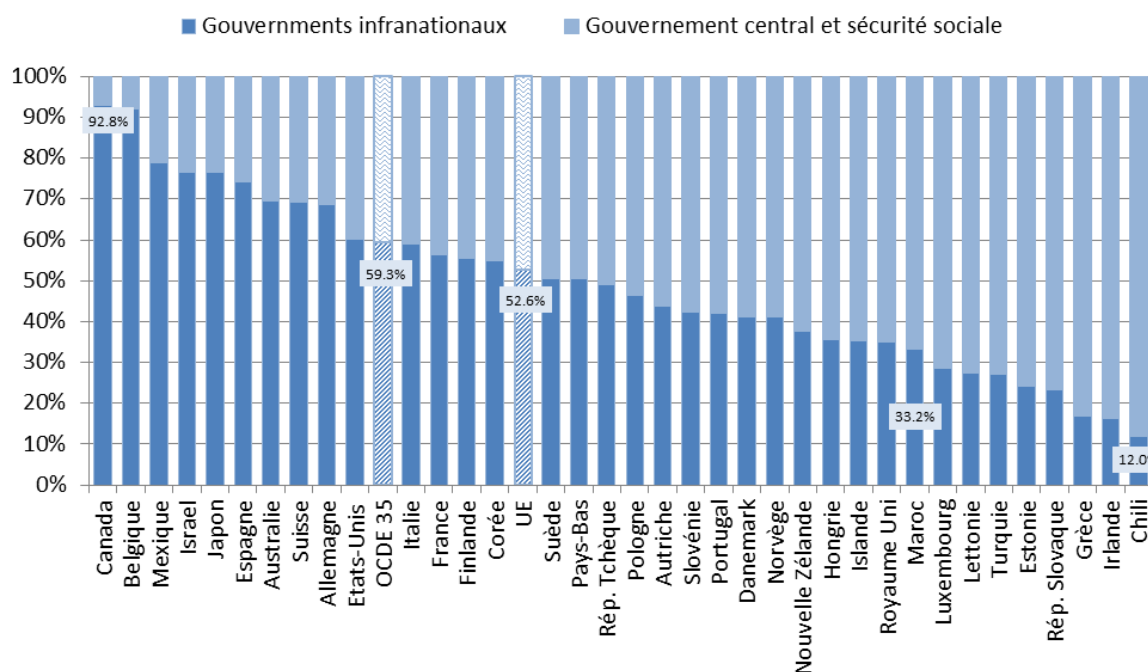
**Graphique 4.6. Dépenses des gouvernements infranationaux en % des dépenses publiques et du PIB (2013)**



Source: OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the World: Structure and Finance, <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.

Dans l'OCDE, les gouvernements infranationaux sont aussi des investisseurs majeurs : ils représentent en moyenne près de 60% de l'investissement public (2015) et 40% au niveau mondial. Dans cette perspective le Maroc reste aussi dans le groupe des pays centralisés avec 33% des investissements publics réalisés au niveau infranational en 2015.

**Graphique 4.7. Part de l'investissement public infranational dans l'investissement direct public (2015)**

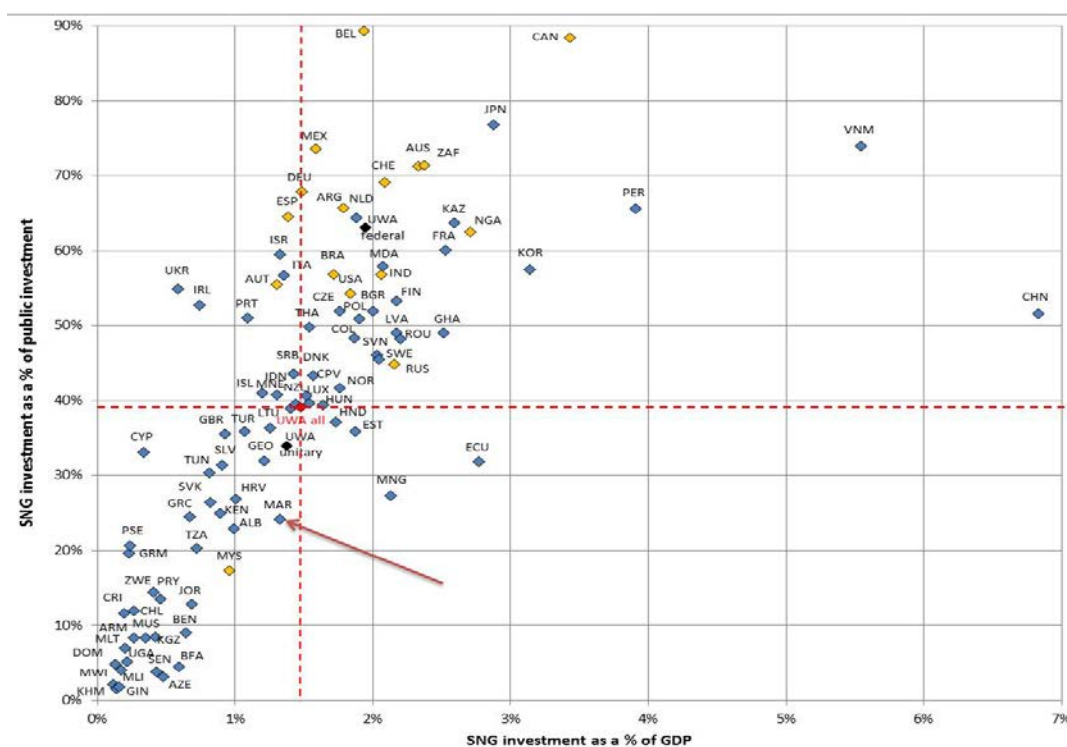


*Note* : l'investissement direct inclut la formation brute de capital et les acquisitions moins les cessions d'actifs non financiers non produits. La formation brute de capital fixe (ou investissements en capital fixe) est la principale composante de l'investissement. L'investissement public est celui des « administrations publiques » (S13) qui comprend quatre sous-secteurs : les administrations centrales/fédérales et les entités publiques qui leur sont rattachées (S.1311) ; les administrations fédérées et les entités rattachées (S.1312) ; les administrations locales c.à.d. les collectivités régionales et locales et les entités rattachées (S.1313) et, enfin, les fonds de sécurité sociale (S.1314). Les gouvernements infranationaux font référence aux « administrations infranationales ». Celles-ci sont définies comme la somme (non-consolidée) des sous-secteurs S.1312 (administrations fédérées) et S.1313 (administrations locales).

*Source*: OECD (2017) Subnational governments in OECD countries: key data. *Database*: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.



**Graphique 4.8. Investissements des gouvernements infranationaux en % de l'investissement public national et du PIB en 2013**

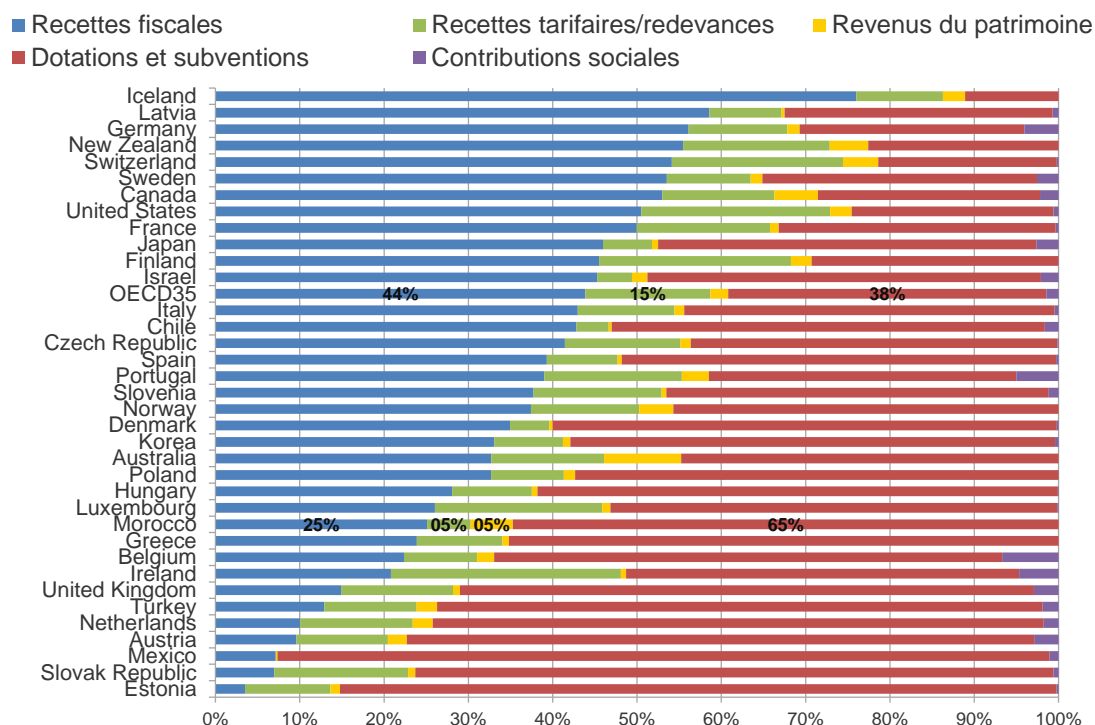


Source: OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*, <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.

Dans les pays de l'OCDE le poids des différentes sources de recettes dans les budgets infranationaux varie amplement. Les recettes fiscales propres et partagées représentent en moyenne 44% du total des recettes avec une grande variation : en Estonie les recettes fiscales ne représentent que 4% du total tandis qu'en Islande elles atteignent un 76% ; le Maroc se trouve au-dessus de la moyenne avec 25% des recettes provenant des impôts (voir Graphique 4.8). Les recettes fiscales partagées offrent moins de marge de manœuvre et d'autonomie aux collectivités locales car elles contraignent leur capacité à moduler les ressources. Les recettes infranationales les plus importantes au Maroc proviennent des dotations et subventions (65% comparé à 38% en moyenne pour l'OCDE), ce qui n'est pas surprenant dans un pays centralisé.

Dans la plupart des pays les transferts de l'État central (ou d'autres échelons) sont dédiés aux dépenses de fonctionnement au détriment des investissements publics. La part des dotations de l'État central dédiée aux dépenses de capital est généralement assez réduite, et surtout très volatile puisqu'elle est en général considérée comme une variable d'ajustement en période de crise. La volatilité des dotations pour des investissements des collectivités territoriales est, en effet, une variable critique pour la gouvernance des investissements publics. Cette variable est reconnue par les indicateurs de la gouvernance pluri-niveaux des investissements publics que l'OCDE suit dans la cadre du monitoring de la recommandation.

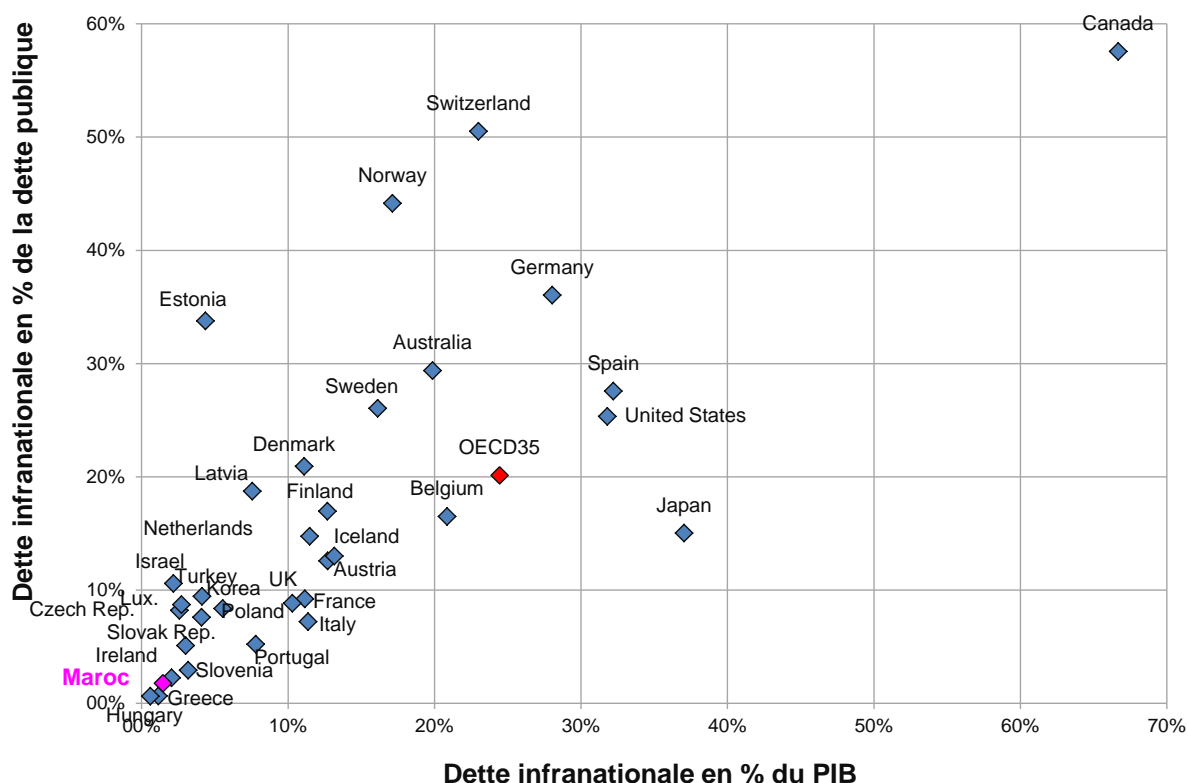
**Graphique 4.9. Poids des différentes sources de recettes dans les budgets infranationaux (2015)**



Source: OECD (2017) *Subnational governments in OECD countries: key data*. Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

Avec la crise, la baisse de l'autofinancement et des recettes d'investissement s'est traduite par un recours accru à l'emprunt de la part des collectivités locales dans les pays de l'OCDE. En 2015, l'encours de dette infranationale a atteint 24,4% du PIB et 20,1% de la dette publique en moyenne pour les pays de l'OCDE. Les pays où la dette infranationale est la plus élevée sont les pays fédéraux tels que le Canada, les États-Unis ou l'Allemagne. Les États fédérés (landers, provinces canadiennes, États américains, etc.) ne sont en général pas soumis à la règle d'or, qui ne permet l'endettement infranational que pour les dépenses d'investissement; ils tendent à emprunter comme des États centraux. Au Maroc, la dette infranationale reste faible comparée aux autres pays de l'OCDE: 1,5% du PIB et 1,8% de la dette publique en 2015 d'après les estimations de l'OCDE (voir Graphique 4.10.). La dette financière représente la plupart de l'encours total de la dette (71%).

Graphique 4.10. Dette infranationale dans les pays de l'OCDE (2015)



Source: OECD (2017) *Subnational governments in OECD countries: key data*. Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.

#### 4.2.2. Le financement des collectivités territoriales: un cadre budgétaire clair, transparent et flexible pour les investissements

La participation des acteurs locaux, notamment financière, aux politiques de développement prend de l'ampleur au Maroc. Néanmoins, l'autonomie fiscale des collectivités locales est assez limitée et l'État exerce une véritable tutelle. Dans le cadre de la régionalisation avancée, la mise en œuvre des nouvelles compétences nécessitent que les collectivités locales disposent des ressources nécessaires, en provenance de l'État, mais également des ressources propres, fondées sur la fiscalité et l'exploitation des services publics. Cela nécessite de disposer d'informations fiables sur les flux financiers inter-gouvernementaux en termes de dépenses, de recettes et de dette.

D'après la Recommandation de l'OCDE, le cadre budgétaire des investissements infranationaux doit être adapté aux objectifs d'investissement visés, et aux responsabilités attribuées aux collectivités locales. Pour cela, le gouvernement central doit créer des conditions permettant aux gouvernements infranationaux d'exploiter leurs sources de recettes propres afin de financer l'investissement, de garantir le financement d'activités d'exploitation et d'entretien à long terme et de participer à des mécanismes de cofinancement. Ces derniers ne représentent pas seulement un moyen de cofinancer un projet mais aussi des instruments permettant de garantir l'implication d'acteurs à différents niveaux de gouvernement et de susciter un sentiment collectif d'appropriation.

Un élément clé de la gestion financière au niveau infranational est la transparence qui facilite un contrôle budgétaire et financier tout au long du cycle d'investissement. Cela permet d'assurer la visibilité des investissements, de rendre compte des incidences budgétaires récurrentes, de renforcer le contrôle public et la confiance, élément clef de l'attraction des investissements privés.

Au Maroc, le financement des collectivités territoriales repose sur un système combinant les impôts locaux et les dotations de l'État. Ces ressources ont connu une évolution substantielle passant de 5 milliards de dirhams en 1988 à plus de 33,5 milliards de Dirhams à fin 2014 (Fonds Équipement communal, n.a). Cette amélioration des ressources financières des collectivités territoriales est la conséquence du partage fiscal entre l'État et les collectivités territoriales suite aux différentes réformes de la fiscalité locale. Depuis 2008, le Maroc dispose d'un système fiscal local unifié et simplifié en vue de permettre aux collectivités territoriales de disposer de ressources propres et de renforcer leur autonomie.

Le renforcement de la fiscalité des collectivités territoriales, et notamment des régions, est un élément clé pour la mise en œuvre des réformes de régionalisation ; les régions auront besoin d'un cadre renforcé de financement fondé sur des ressources propres et transférées. Les fonds de mise à niveau social et le fonds de solidarité interrégionale qui opèrent sous l'autorité du Chef du Gouvernement prévus par les réformes de régionalisation, et qui visent à garantir leur viabilité, marquent une première étape vers le renforcement du financement régional. Le fonds de mise à niveau social est destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et d'équipements, pour une période déterminée. Le fonds de solidarité interrégionale vise à garantir une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions. Ne s'agissant pas d'un programme d'assistance permanent, ces fonds devront être complétés par la stabilisation des ressources propres des régions.

Le Fonds d'Équipement Communal (FEC) créé en 1959 au Maroc est l'institution financière spécialisée dans le financement des collectivités territoriales. Le FEC finance le secteur public local et veille au renforcement de l'expertise locale et à la promotion d'investissements locaux. Il intervient par le biais de prêts destinés à financer les projets d'investissement et de lignes de crédit destinées au financement des programmes de développement. Afin de pouvoir accéder aux solutions de financement du Fonds d'Équipement Communal, l'emprunteur doit remplir certaines conditions, notamment avoir un taux d'endettement inférieur à 40% ; participer au financement du projet à hauteur de 20% de son coût.

Dans le cadre de la régionalisation avancée, les régions deviendront un client potentiel du FEC qui sera appelé à envisager l'augmentation de la capacité d'emprunt des régions. Avec des nouveaux projets de nature et d'envergure différente, le FEC fera face à de nouveaux défis qui exigeront une restructuration et un renforcement de ses moyens d'action tout en élargissant son spectre d'intervention (CESE, 2016). Cependant, le recours à l'emprunt des régions doit se faire de manière contrôlée et dans les limites des capacités régionales d'emprunt et de gestion.

#### ***4.2.3. Mobiliser différents acteurs et sources de financement pour les investissements publics***

Les besoins en infrastructure sont importants au Maroc, notamment en milieu rural. De nombreuses régions présentent des besoins liés à leur éloignement des marchés et des grandes routes commerciales internationales, ainsi qu'aux distances avec les

agglomérations urbaines et les zones d'activité économique). À Berrechid, par exemple, la couverture en services publics, notamment pour les secteurs de l'accès à l'eau potable, l'assainissement, l'éducation et la santé est insuffisante. Le cas du Maroc n'est pas isolé, car les besoins en infrastructure sont colossaux à l'échelle mondiale, y compris dans les pays de l'OCDE (renouvellement du stock). Selon une estimation, le monde doit dépenser environ USD 57 trillions entre 2013 et 2030 (USD 3,2 trillions par an) en infrastructure (notamment des routes, des ponts, des ports, des centrales électriques, des installations d'eau, entre autres) pour maintenir la croissance mondiale (McKinsey, 2013).

La proportion relative du financement public par rapport au secteur privé varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans les économies avancées, cette part est estimée à une moyenne de 40% (NCE, 2016), tandis que dans les économies en développement et émergentes, environ 60 à 65% proviennent de sources publiques (Ahmad, 2015). La mobilisation de différentes sources de financement qui aident à combler cet écart tout en garantissant des investissements plus efficaces est donc cruciale.

Il n'y a pas de modèle unique de financement dans l'OCDE. Les investissements doivent mobiliser et combiner diverses sources de financement direct et indirect provenant de sources internes et externes. Certains pays semblent promouvoir un modèle fondé sur le recours à des sources externes aux strictes ressources publiques pour financer des investissements (par exemple, le Japon ou la Nouvelle-Zélande), tandis que d'autres tendent à privilégier l'autofinancement, complétés par des transferts en capital. Il est essentiel d'avoir en place les « conditions cadre » permettant une structure de financement transparente, avec des capacités financières des collectivités locales correspondant aux responsabilités qu'elles exercent.

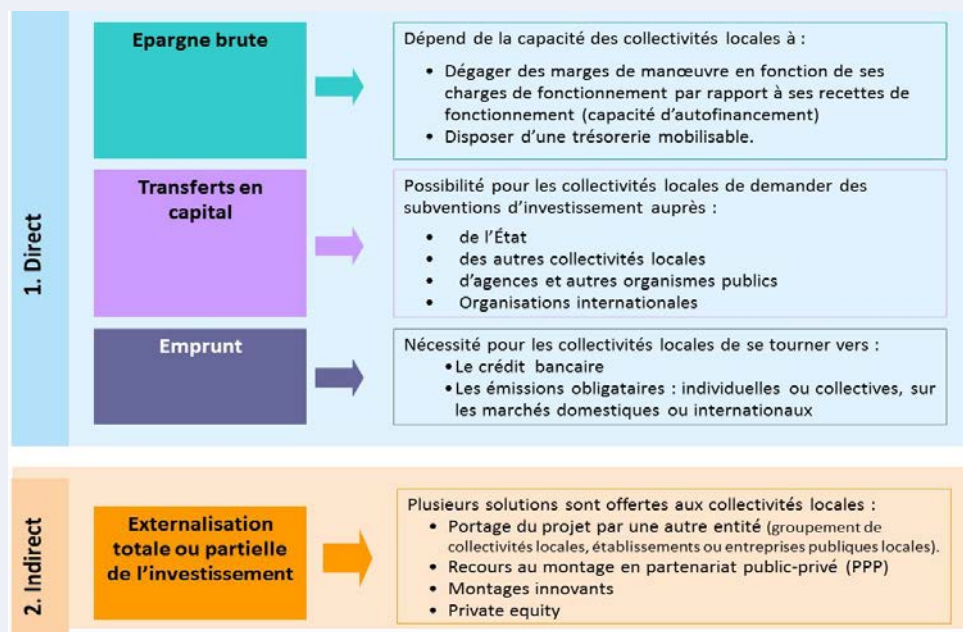
Dans l'Union européenne, le financement des investissements des administrations publiques locales (à l'exclusion des États fédérés de l'Autriche, de la Belgique, de l'Allemagne et de l'Espagne) était assuré en 2011 en moyenne par l'autofinancement (49%), les transferts en capital (37%) et l'emprunt (14%). Avec la crise, ces pourcentages ont sans doute évolué. En outre, ils ne tiennent pas compte des financements indirects (participation privée et externalisation).

Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement peut être crucial pour combler cet écart d'investissement en infrastructures. La mobilisation des acteurs privés peut contribuer à renforcer les capacités des gouvernements en apportant leur expertise en matière d'évaluations a priori, d'analyses fines des marchés et en repérant les projets présentant le meilleur rapport coût-bénéfice. Le recours à la coopération décentralisée peut être aussi dû à des facteurs clés pour renforcer le financement d'investissements des collectivités territoriales.

#### Encadré 4.5. Mobiliser l'ensemble des sources de financement de l'investissement

Ce schéma donne une idée de la diversité des sources de financement de l'investissement et de la manière dont ils peuvent être activés en fonction de la situation économique et des besoins. Pour tirer le meilleur parti des sources de financement des investissements publics, les gouvernements infranationaux doivent préparer des stratégies d'investissement intégrées, comprenant des plans financiers articulant des sources variées de financements.

##### Les différentes sources de financement de l'investissement



Source: OECD (2016g), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.

#### Les EPP, leviers stratégiques de l'investissement public

Un levier central du programme d'investissement du gouvernement du Maroc est le rôle des Établissements et Entreprises Publics (EPP) en tant qu'acteurs clés pour l'accélération du rythme de croissance économique via la mise en œuvre de politiques publiques, la réalisation de projets structurants et la création des conditions encourageant l'investissement privé. Leur champ d'action inclut notamment des investissements structurants en transport routier et ferroviaire mais aussi dans l'énergie, l'eau, la logistique, le tourisme, l'éducation, la santé, entre autres. L'effort d'investissement mené par les EPP est favorisé par un fort appui de l'État. Durant la période 2012-2016 les subventions de l'État étaient de l'ordre de 48 MMDH et des augmentations de capital de l'ordre de 17 MMDH. Durant cette même période l'investissement global des EEP fut de 386,5 MMDH ce qui traduit un effort d'investissement important, financé essentiellement par les ressources propres des EEP et par le Budget Général de l'État.

Les EPP sont des leviers stratégiques des investissements publics notamment au niveau local et régional. En effet, deux tiers de leur portefeuille ont une dimension régionale. Dans ce cadre, un des défis majeurs pour les investissements sectoriels menés par les EPP est leur cohérence avec des stratégies régionales et territoriales intégrées et plurisectorielles. Le programme du Gouvernement pour la période 2012-2016 spécifie plusieurs réformes qui visent à renforcer la gouvernance des EPP notamment par le biais d'une réforme du dispositif de contrôle de l'État sur les EEP, le renforcement de la contractualisation pluriannuelle des relations État-EEP, et le déploiement des Partenariats Public-Privé (PPP) (voir Encadré 4.6.).

#### **Encadré 4.6. Le renforcement de la gouvernance des EPP au Maroc**

Pour accompagner les EEP dans la réalisation de leurs programmes d'investissement, le Ministère de l'Économie et des Finances/Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation déploie d'importantes actions d'appui :

- Amélioration de la gouvernance des EEP: adoption par près de 40 EEP de plans d'amélioration de la gouvernance; régularité dans la tenue des réunions des organes délibérants; institution et activité intense des comités spécialisés émanant desdits organes;
- Généralisation de la démarche pluriannuelle en matière de programmation et la mise en place de dispositif pour la priorisation des investissements publics;
- Dynamisation du processus d'examen, d'approbation et d'exécution des budgets des EEP: amélioration des délais d'approbation et accompagnement des EEP dans l'exécution de leurs programmes d'investissement;
- Renforcement du contrôle interne et de l'efficacité du contrôle financier et mise en place d'instruments de gestion (arrêtés portant organisation financière et comptable, statuts du personnel, organigrammes, nomenclature des pièces justificatives pour l'engagement et le paiement des dépenses, formation, conseil et assistance, etc.);
- Amélioration des délais de paiement : soutien ciblé à certains EEP, projet de réforme de la réglementation en vigueur et formalisation des procédures, orientations aux organes délibérants des EEP pour prévoir systématiquement à l'ordre du jour de leurs travaux les délais de paiement;
- Promotion du recours au Partenariat Public - Privé en veillant à la convergence des attentes des parties concernées par la soutenabilité de l'équilibre du contrat durant toute sa durée.

*Source* : Présentation M. Semmar, « Établissements et Entreprises Publics : leviers stratégiques de l'investissement public », Atelier Rabat, 23 Mai 2017.

La démarche contractuelle utilisée par les EPP est une stratégie *gagnant-gagnant* qui permet de garantir une meilleure visibilité de l'action publique et réaliser les objectifs stratégiques fixés par le gouvernement. Les contrats permettent aussi d'instaurer un climat de confiance et d'ouverture entre les acteurs impliqués tout en favorisant la responsabilité et l'autonomie des EEP. L'approche participative utilisée pour la contractualisation, où interviennent le Ministère de l'Économie et des Finances et les autres acteurs institutionnels concernés par l'activité des EEP, témoigne des efforts positifs réalisés par le gouvernement marocain pour le renforcement et la généralisation progressive de la contractualisation État-EPP. Cela a permis que 85% des investissements prévus -10 contrats- dans le cadre des Contrats programmes pour la période 2012-2016 soient effectivement réalisés (présentation M. Semmar, « Établissements et Entreprises Publics : leviers stratégiques de l'investissement public », Atelier Rabat, 23 Mai 2017).

Au cours de ces dernières années, le Maroc a mis l'accent sur le renforcement du recours aux Partenariats Public-Privé (PPP), pour faire de cet instrument un levier déterminant d'accélération de l'investissement public et ainsi accroître l'offre en infrastructures et en services de qualité, en particulier dans les secteurs de l'énergie et des transports. Un des axes majeurs du renforcement des EPP est le développement d'un nouveau paradigme des Partenariats Public-Privés (PPP). Dans ce cadre, plusieurs étapes ont marqué le renforcement des PPP au Maroc, notamment la promulgation d'une loi-cadre régissant les PPP <sup>6</sup>, qui offre un cadre unifié et incitatif pour leur développement dans les différents secteurs y compris les secteurs sociaux (santé et éducation) ; la mise en place d'un comité permanent chargé des contrats de PPP sein de l'organe délibératif de la Commission Nationale de la Commande Publique (CNCP) en 2015 et la création de la Division PPP au sein du Ministère de l'Économie et des Finances/Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation en février 2016.

La mobilisation des acteurs privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités infranationales est en effet une composante clé pour le renforcement de l'effectivité des investissements publics dans tous les niveaux de gouvernement. Les acteurs privés peuvent apporter leur expertise, par exemple, en conduisant de meilleures évaluations a priori, des analyses plus fines du marché, et en repérant les projets présentant le meilleur rapport coût-avantages.

L'OCDE préconise que les PPP fassent l'objet d'un traitement adapté dans le cadre du processus budgétaire, avec une comptabilisation appropriée et la divulgation de l'ensemble des coûts, des garanties et de tout autre éventuel élément de passif (OECD, 2012; OECD, 2014). Au niveau infranational, il est important de limiter le recours aux PPP aux collectivités disposant des capacités de développer de tels arrangements, comme les métropoles ou les régions par exemple.

### *Financements innovants*

Dans le cadre d'une stratégie d'investissements visant le développement durable et inclusif, il est essentiel de mobiliser des instruments de financement innovants, et le Maroc dispose d'un certain nombre de bonnes pratiques dans ce domaine. Des initiatives ambitieuses ont été mentionnées, en faveur de la mobilisation de l'épargne domestique en faveur des projets locaux inclusifs et durables, ou de la finance verte. La Moroccan Agency for Solar Energy (MASEN), une agence publique dédiée au développement des énergies renouvelables au Maroc, a ainsi été la première à émettre une obligation verte souveraine, c'est-à-dire le premier « *green bond* » étatique, pour un montant total de 100 millions d'euros, soit 1,15 milliard de dirhams.



### 4.3. De la planification à la priorisation des investissements publics à la bonne échelle

#### *4.3.1. Une stratégie de développement adaptée aux collectivités locales pour faire face aux inégalités territoriales*

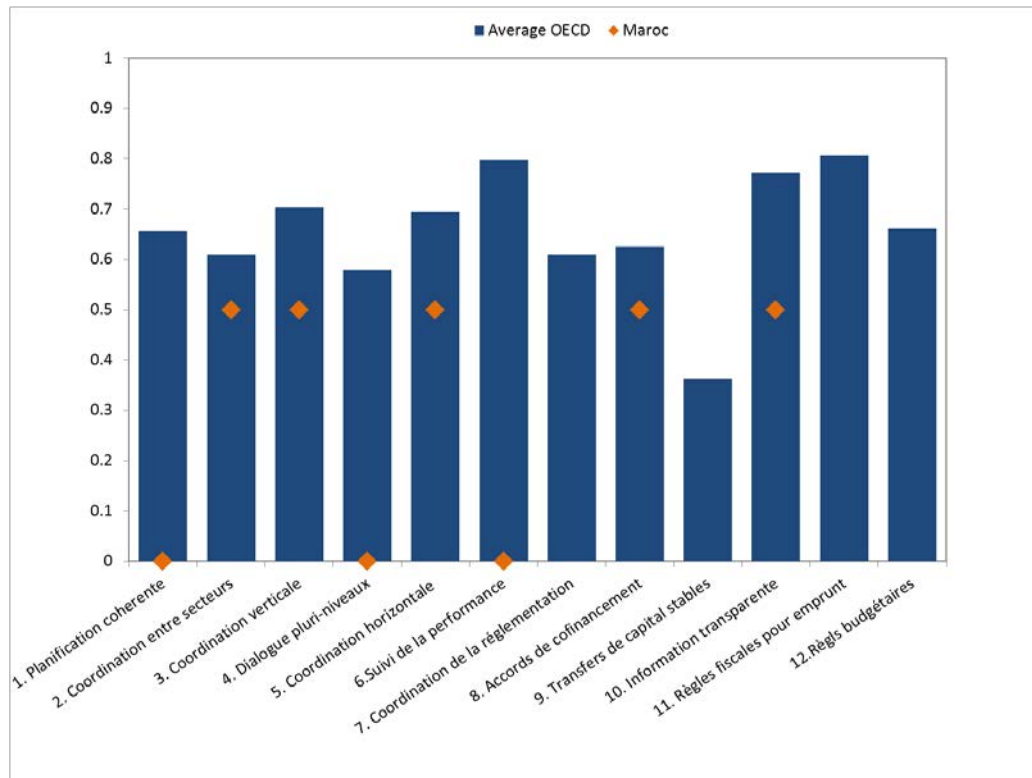
Selon la Recommandation de l'OCDE, les choix des investissements, réalisés dans le cadre d'une stratégie intégrée doivent être fondés sur l'évaluation du potentiel de croissance et des déficits de chaque région. Ainsi les bénéfices de la croissance peuvent être répartis de manière équitable en exploitant les avantages compétitifs des territoires. La mise en œuvre de stratégies intégrées qui reflètent les atouts territoriaux est un défi que rencontrent tous les pays de l'OCDE et du monde.

Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différentes localités permet d'établir un lien direct et clair entre les investissements et les besoins spécifiques de chaque région et de chaque localité. Cette dimension est reconnue dans le PLF 2017 qui insiste sur la nécessité d'investir « selon une répartition régionale qui tient compte des atouts de chaque région ». Cette approche permet l'identification des priorités d'investissement nationales, sectorielles et régionales et facilite alors l'arbitrage entre différents projets. L'identification des priorités d'investissement national, sectoriel et régional revêt une grande importance en situation budgétaire contrainte.

Une stratégie d'investissement qui réponde aux besoins et défis majeurs des collectivités locales s'avère d'autant plus importante dans un contexte de fortes inégalités territoriales qui peuvent représenter un frein au développement économique inclusif. Au Maroc, malgré les politiques mises en œuvre ces dernières années, les disparités restent très marquées. Les activités économiques se concentrent dans les territoires côtiers, tel que l'atteste le poids économique des régions de Casablanca-Settat, de Rabat-Salé-Kenitra et de Tanger Tétouan-Al Hoceima, qui totalisent 40% du PIB national. Par ailleurs, il existe d'importants clivages entre les régions fortement urbanisées et les régions rurales.

Pour élaborer de stratégies d'investissement qui répondent aux besoins et opportunités des territoires, il est également important de trouver un équilibre entre une approche sectorielle qui donne sa place à l'expertise des secteurs et une approche territoriale qui prenne en compte la spécificité des territoires et concilier ainsi la programmation stratégique au niveau central et les besoins territoriaux. Élaborer de telles approches intégrées requiert des mécanismes de coordination appropriés entre secteurs et niveaux de gouvernement. Même si le financement des investissements publics est crucial, la dimension de la gouvernance est tout aussi importante.

Les indicateurs de gouvernance pluri-niveaux (voir Encadré inclus ultérieurement) récemment développés par l'OCDE, pour suivre la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, montrent que le Maroc est au-dessous de la moyenne dans un certain nombre de dimensions clés. Les défis sont surtout associés à la planification, au dialogue pluri-niveaux et au suivi de la performance des investissements. Ces indicateurs cependant ne mesurent que l'existence de mécanismes formels, et non leur efficacité. Même si un pays a des résultats au-delà de la moyenne, la seule existence formelle de ces instruments (souvent déterminés par un texte) ne garantit pas son efficacité – cela est manifeste au Maroc où certains instruments existent mais leur opérationnalisation reste limitée (notamment en matière de coordination verticale ou horizontale).

**Graphique 4.11. Indicateurs Gouvernance pluri-niveaux au Maroc et dans l'OCDE**

Source: Élaboration OCDE 2017.

### 4.3.2. Vers une planification cohérente entre secteurs et niveaux de gouvernement

#### *Meilleure coordination entre secteurs au niveau national et infranational*

L'investissement public poursuit plusieurs objectifs – bien au-delà de la seule croissance économique. Il est lié aux objectifs de développement inclusif et de protection de l'environnement, lesquels doivent être envisagés de manière complémentaire dès les premières phases du processus de planification. Les défis auxquels sont confrontés les territoires – et notamment les villes – sont complexes et multidimensionnels. Faciliter les synergies entre les politiques sectorielles pour faire face à ces défis est indispensable pour, d'un côté, atténuer des possibles conflits entre elles, et d'un autre, profiter des synergies sectorielles.

La coordination entre secteurs représente un défi majeur pour les pays de l'OCDE, notamment quand plusieurs acteurs sont impliqués dans la planification et la gestion des politiques territoriales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, plusieurs ministères/agences interviennent dans la planification de politiques et investissements territoriaux c'est également le cas au Maroc, avec le Ministère de l'Aménagement du territoire national, de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Politique de la Ville (MATUHPV) et la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur. Le MATUHPV a produit des documents stratégiques d'aménagement du territoire, tel que le Schéma National de l'Aménagement du Territoire qui doit avoir une transposition dans les territoires à travers les Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire. Ces documents

stratégiques doivent pouvoir être intégrés via des mécanismes de dialogue formel/institutionnel, afin de favoriser les complémentarités et limiter le risque d'investissements contradictoires. Ils constituent des canevas utiles la mobilisation d'actions conjointes, que ce soit pour réduire le coût de l'investissement ou pour appliquer des mesures complémentaires indispensables pour optimiser l'investissement (voir section suivante).

Pour faciliter une planification cohérente entre les secteurs, l'allocation budgétaire doit intégrer une logique territoriale et ne pas se fonder exclusivement sur des projets individuels déconnectés les uns des autres. La logique budgétaire qui est aujourd'hui en place au Maroc, privilégie les stratégies sectorielles ; la performance sectorielle est associée à une logique comptable et quantitative qu'il est difficile de dépasser (CESE, 2016). Toutefois, la réforme de la Loi Organique relative à la Loi de finances qui met en valeur la dimension de programmation pluriannuelle et de responsabilisation des gestionnaires sur les résultats est une des réformes que le Maroc a engagées pour améliorer la gouvernance des investissements publics. Un des axes de la nouvelle Loi de finances qui a été adoptée en 2015 est une programmation budgétaire triennale actualisée et glissante. Une telle programmation, qui n'est pas encore adoptée, permettra une meilleure visibilité de la gestion des crédits des programmes ainsi que pour l'optimisation de l'allocation des ressources. La programmation pluriannuelle permet de hiérarchiser les investissements selon une visibilité des engagements au cours des années et permet également de renforcer les liens entre le budget et la planification. La loi ne se limite pas à poser de nouveaux référentiels budgétaires, mais vise une transformation vers une culture de responsabilité, évaluation, et reddition des comptes ; elle incite à des pratiques innovantes de la gestion de

#### *L'investissement public fondé sur la performance*

La « programmation pluriannuelle glissante » qui passe par la mise en œuvre d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) contribuera à renforcer l'efficacité de la dépense publique. C'est cette perspective pluriannuelle qui facilite la déclinaison des différentes politiques publiques complémentaires dans la loi de finances et l'affectation des ressources indispensables à leur exécution. Le CDMT permettra aussi de renforcer la coordination interministérielle, par le partage de l'information sur les politiques sectorielles entre l'ensemble des ministères et de créer un cadre de concertation avec le Ministère de l'Économie et des Finances pour la validation et la fixation des priorités sectorielles.

Un deuxième axe qui favorise le passage d'une approche sectorielle à une approche territoriale est l'intégration de la « région » dans la nomenclature budgétaire. Le Maroc envisage en effet de passer d'une approche normative de dépenses à une approche de « destination des dépenses » qui permettrait de favoriser une approche territoriale par programmes d'investissement régionaux. L'inclusion d'une approche régionale au budget, permet aussi d'améliorer la répartition régionale des dépenses d'investissement - et viser ainsi une diminution des inégalités territoriales- pour garantir un développement équilibré du Maroc dans le cadre du chantier de la régionalisation avancée. Étant une réforme clé pour l'amélioration de l'efficacité de l'investissement public, le Maroc doit accorder une attention spéciale à sa mise en œuvre.

#### **Encadré 4.7. Liens entre la planification et le budget dans l'Union Européenne**

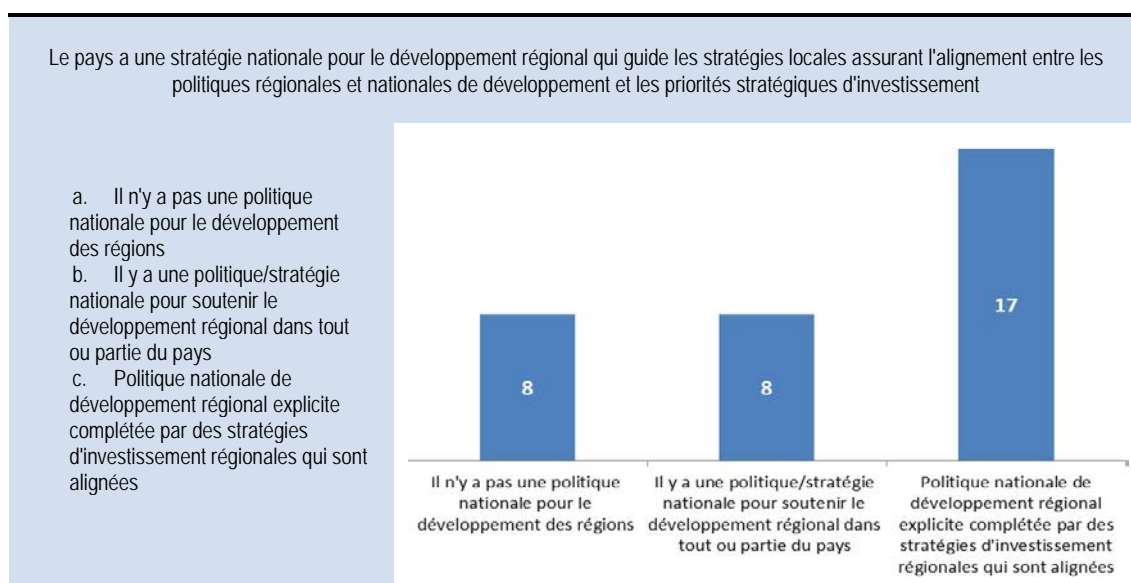
La politique de cohésion de l'Union européenne pour 2014-2020 a introduit deux nouveaux outils d'intégration visant à associer les objectifs thématiques et la dimension territoriale. Elle, vise à mettre en œuvre des stratégies de développement local en ciblant des domaines et des populations spécifiques. La politique de cohésion de l'Union européenne 2014-2020 privilégie des domaines infranationaux spécifiques, se fonde sur une approche ascendante et encourage la gouvernance à plusieurs niveaux. Les investissements territoriaux intégrés permettent aux États Membres d'élaborer des stratégies sur mesure pour tel ou tel territoire en combinant plusieurs Axes prioritaires et/ou Programmes opérationnels. L'un des principaux objectifs de cette approche intégrée consiste à obtenir une meilleure performance cumulée pour le même montant d'investissement public.

*Source* : Boîte à outils pour l'implémentation de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement.

#### *Améliorer la coordination des instruments de planification stratégiques*

Au Maroc et dans la plupart des pays de l'OCDE, les documents stratégiques de développement et d'aménagement du territoire représentent un outil puissant qui facilite l'harmonisation des investissements territoriaux. Ils peuvent offrir un cadre clair pour orienter des investissements qui prennent en compte les spécificités territoriales. Une stratégie intégrée doit assurer la participation de l'ensemble des parties intéressées dans son élaboration pour refléter l'intérêt des différents secteurs et des différents niveaux de gouvernement.

En matière de développement, l'absence d'une vision stratégique nationale intégrée et de hiérarchisation des priorités au Maroc conduit à des actions fragmentées sur le terrain limitant l'optimisation de l'impact des politiques publiques sur les populations et les territoires (CESE, 2016). Au Maroc la définition d'une politique nationale de développement régional pourrait être coordonnée par le département chargé de l'aménagement du territoire, le Ministère de l'Intérieur, à travers la DGCL et l'Association des Régions du Maroc. À titre d'illustration, 17 pays de l'OCDE ont une stratégie nationale de développement régional accompagnée par des stratégies régionales de développement ou d'investissement cohérentes avec la stratégie nationale ; seulement 7 pays de l'OCDE n'ont pas de stratégie nationale de développement régional, la plupart d'entre eux étant des états fédérés comme l'Allemagne ou le Canada.

**Graphique 4.12. Indicateur sur la planification cohérente entre niveaux de gouvernement**

Source: Regional Outlook Survey 2016.

Une politique nationale de développement régional ne substituerait pas aux instances de planification stratégique de développement existantes mais viserait à les compléter et à créer les conditions nécessaires pour la mise en œuvre des stratégies cohérentes. Ainsi, grâce à des lignes directrices claires, les Plans de Développement Régional et Plans d'Action Communale pourraient intégrer de façon systématique les dimensions prioritaires du gouvernement central. De la même manière, une stratégie de développement territorial au niveau national pourrait faciliter la mise en œuvre des stratégies sectorielles dans un cadre cohérent.

Suite à la réforme, les régions sont chargées d'élaborer leurs propres Plans de Développement Régional lors de la première année d'exercice du mandat ; cependant, certaines régions n'ont pas encore leur propre Plans de Développement Régional. Les Plans de Développement Régional sont supposés précéder les autres documents et s'imposer à eux (tels que les Plans d'action communaux) afin d'assurer une harmonie entre les différents niveaux de gouvernements. La préparation des Plans de Développement Régional constitue une des phases capitales pour l'exercice des nouvelles compétences de la Région (CESE, 2016) avec un impact direct sur les investissements publics. Pour que les plans répondent aux besoins régionaux, il est fondamental qu'ils soient élaborés sur la base d'une analyse rigoureuse des atouts, besoins et opportunités de développement du territoire. Pour cela, assurer une démarche participative dans le processus de définition est crucial (voir ci-dessous). Les projets d'investissement inclus dans les stratégies doivent être crédibles et réalisables et accompagnés d'une analyse exhaustive des coûts (CESE, 2016).

L'articulation des stratégies de développement nationales et infranationales est un défi important pour les pays de l'OCDE. Au Maroc, ce défi est aussi présent notamment après la réforme de 2015 par laquelle de nouveaux documents n'ont pas remplacé les anciens mais se sont juxtaposés à eux – à l'exception de quelques documents d'aménagement, comme le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) qui s'impose sur les plans

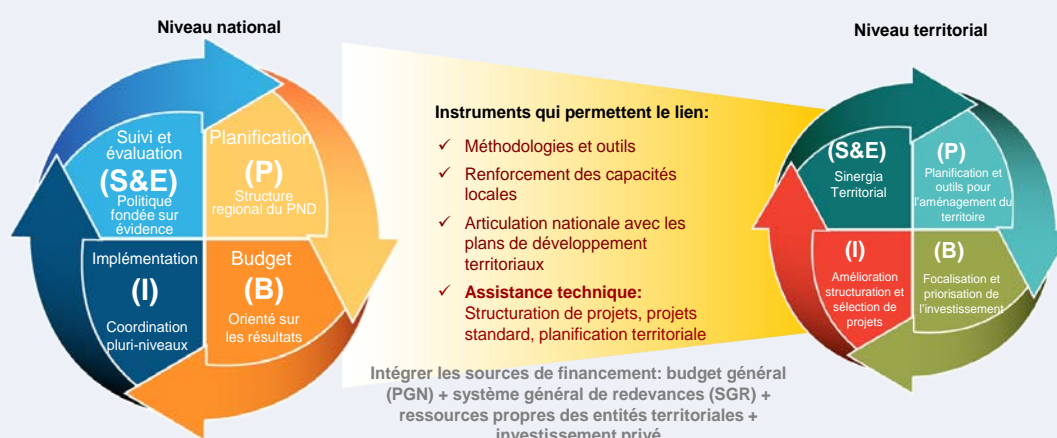
d'action communal (PAC) (Chapitre 2). Par exemple, la relation entre le Plan de Développement Régional 2017 – 2023 (PDR) à l'échelle de Casablanca-Settat et le Plan de Déplacements Urbains (PDU) 2004-2008 du Grand Casablanca n'est pas définie. De même, le PDU ne s'impose pas aux Plans d'Action Communale, ce qui devrait pourtant être le cas dans un souci de cohérence des politiques urbaines

Pour veiller à ce que les plans d'investissement infranationaux reflètent les objectifs nationaux et infranationaux de développement les pays de l'OCDE utilisent différents instruments. En Nouvelle-Zélande par exemple, tous les gouvernements infranationaux sont tenus d'adopter des plans à long terme qui présentent les intentions de dépenses et d'investissements pour les dix années qui suivent. Ces plans sont conçus afin de veiller à ce que les décisions prises par les gouvernements infranationaux soient intégrées et reliées aux résultats souhaités par chaque collectivité. En Colombie c'est le Département National de Planification, chargé de diriger, coordonner et articuler la planification dans le moyen et long terme qui est responsable de fournir une approche territoriale au Plan national de Développement (voir Encadré 4.8.). Au Maroc, les régions doivent veiller à donner toute leur légitimité aux PDR qui seront mis en place pour qu'ils soient des instruments qui guident et articulent les investissements régionaux et locaux. Les PDR peuvent fournir un cadre stratégique de développement régional articulé avec des objectifs de long terme qui comprennent tous les secteurs concernés.

#### Encadré 4.8. Approche territoriale au Plan national de Développement en Colombie

En Colombie, le Département National de Planification (*Departamento Nacional de Planificación*, DNP) comme bras technique de l'exécutif pour l'orientation de la politique publique est chargé de diriger, coordonner et articuler la planification dans le moyen et long terme pour un développement durable et inclusif de la Colombie. Son travail est axé autour de quatre grands piliers : (i) Coordination de la formulation du Plan National de Développement avec les secteurs, les régions, la société civile, le monde académique et les groupes d'intérêt ; (ii) Programmation de l'investissement public, évaluation et contrôle ; (iii) Assistance technique pour les secteurs et les régions ; (iv) *Think tank* du secteur public chargé de la recherche, analyses, nouvelles méthodologies, etc. Ainsi, le DNP permet l'articulation et la coordination intersectorielle et pluri-niveaux.

#### L'articulation des stratégies de développement au niveau national et infranational



Le Plan National de Développement 2014-2018 est le premier plan national à intégrer une approche territoriale via la définition d'objectifs pour chacune des six régions définies. En Colombie, le DNP cherche à aligner le PND et les Plans de Développement Territoriaux (PDT) grâce à une assistance technique qui offre des outils pour la construction des PDT. La Stratégie Nouveaux Dirigeants est construite sur la base de dialogues conduits au niveau des départements qui permettent de communiquer les objectifs et les stratégies nationales. Ces dialogues permettent aussi de donner des outils aux gouvernements infranationaux pour qu'ils puissent améliorer leur planification départementale et municipale. D'une autre part, le DNP a développé un « KIT Territorial » qui propose des outils pratiques pour guider la construction des PDT en spécifiant les pas à suivre pour faire un diagnostic territorial, une méthodologie pour spécifier les objectifs et les indicateurs associés ainsi que pour prévoir une estimation du financement qui sera nécessaire pour sa mise en place. Finalement, le DNP prévoit aussi une stratégie de suivi à travers d'indicateurs et de tableaux de contrôle.

Depuis 2012, le DNP a aussi conduit deux « missions », la Mission du Système des Villes et la Mission pour la Transformation Rurale pour comprendre les dynamiques territoriales autour des villes et du milieu rural et proposer des plans d'action qui considèrent cette dimension. Ces missions ont abordé des questions intersectorielles liées à la démographie, à la productivité, au coût de la vie, à la qualité de vie, à l'infrastructure, aux institutions et à la planification, aux liens entre les zones rurales et urbaines et aux finances, et visent à mieux articuler les politiques sectorielles dans les zones urbaines et rurales.

Source : Présentation « Approche intégrée pour la planification nationale », Atelier Rabat, 23 Mai 2017, Adriana Sabogal Moreno, Conseillère du Directeur adjoint des investissements territoriaux et publics du DNP (Département National de Planification), Colombie.

L'aménagement du territoire au Maroc se fonde sur trois principes : (i) la convergence territoriale qui permet de bâtir une vision commune, intégrée, et prospective ; (ii) la participation effective de l'ensemble des acteurs ; et (iii) la contractualisation comme outil clé de mise en œuvre pour faciliter la coordination et la complémentarité. Le Schéma National d'Aménagement du territoire (SNAT) de 2000, élaboré par le MATUHPV comporte, cinquante et une propositions d'orientation définies aux niveaux spatial et sectoriel à l'horizon 2025. N'ayant pas un objectif normatif, il a pour ambition de veiller à la cohérence territoriale des actions sectorielles. Le SNAT décline les secteurs prioritaires et les espaces d'intervention nécessitant des efforts d'investissement et de promotion à moyen et long termes en se basant sur les principes de l'équité sociale, de l'efficacité économique et de la durabilité des ressources.

Les nouvelles régions sont également responsables d'élaborer ou de mettre à jour leurs Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) – qui doivent être validés par le Président du conseil régional. - Ces stratégies de développement et d'aménagement des régions s'étendent sur 20 ans et visent à garantir la cohérence des stratégies sectorielles à l'échelle régionale. Ces préconisations doivent faire ressortir des projets concrets qui répondent aux besoins de développement immédiats et futurs. L'élaboration des SRAT nécessite une profonde connaissance de la région ainsi qu'une participation large de tous les acteurs régionaux concernés (CESE, 2016). Assurer la cohérence entre le SNAT et les SRAT, mais aussi entre les SRAT, les PDR et les PAC est crucial ; le SNAT et le SRAT étant les documents qui établissent à long terme le cadre d'action possible et les objectifs recherchés par les régions et communes.

#### *Le renforcement des démarches participatives pour la planification stratégique des investissements*

La Recommandation de l'OCDE souligne qu'impliquer les parties prenantes dès la conception des projets d'investissement permet de mieux satisfaire les besoins de la population et renforcer la confiance envers le gouvernement. Souvent, les projets d'investissement public, surtout lorsqu'il s'agit de grandes infrastructures, sont fortement politisés et l'absence de consensus peut être un obstacle majeur pour leur mise en œuvre. La consultation des parties prenantes à différents niveaux de gouvernement est essentielle pour bâtir un consensus et garantir la transparence sur la manière dont le projet en question satisfait les besoins des populations directement concernées et de la société dans son ensemble (OECD, 2013).

Plus les citoyens sont impliqués en amont dans la démarche de planification et de définition des projets d'investissement, plus le degré d'appropriation des projets est élevé. Il convient pour cela de mettre l'accent sur la communication autant que sur l'importance d'une stratégie qui réponde aux demandes locales comme au processus même de participation. La mise en place de plateformes de participation et d'échanges clairs et simples où tous les acteurs soient invités à échanger leurs idées et débattre sur une vision de développement de la région et/ou de la commune en question est recommandée. Une démarche participative nécessite aussi des moyens de contrôle et évaluation pour que les acteurs impliqués puissent voir de manière concrète comment la mise en œuvre de la stratégie retenue répond à leurs demandes.

L'Article 139 de la Constitution de 2011 du Maroc stipule que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les conseils des régions et les conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des



citoyennes et des citoyens et des associations, dans l'élaboration et le suivi des programmes ». Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur, à travers la DGCL, a engagé un ensemble d'actions visant à développer « La Planification Stratégique Participative » à l'échelle locale selon une démarche inclusive pour établir les plans de développement communal et programmer les investissements nécessaires sur trois années dans les communes. Dès son lancement fin 2007, la DGCL avait choisi d'initier le processus d'élaboration d'un kit de planification stratégique, dans le cadre de l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD) de façon concertée et partagée avec des partenaires nationaux et internationaux. Cette Planification stratégique participative est le moyen utilisé par le Maroc pour orienter les communes vers des relations de coopération susceptibles d'aboutir à des projets intégrés de coopération, mieux articulés avec les programmes nationaux et les interventions sectorielles (Ministère de l'Intérieur, 2012).

À titre d'exemple, le programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration des Plans Communaux de Développement mené depuis 2009 par la DGCL en partenariat avec l'Agence pour la Promotion et le Développement du Nord (APDN) et l'association Targa-AIDE est réalisé avec l'ensemble des communes rurales et des municipalités de moins de 35 000 habitants pour accompagner les communes dans l'exercice de la planification. Néanmoins, l'opérationnalisation et l'impact de ces démarches participatives reste à évaluer. Cependant, il semblerait que les exemples participatifs sont isolés et que peu de cadres locaux de concertation fonctionnent effectivement (UCLG Africa, 2013).

Le processus d'élaboration du Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) est significatif et mérite une évaluation de près pour en tirer les leçons pour le reproduire (ou pas) dans d'autres processus de planification aux niveaux régional, provincial et communal. L'élaboration du SNAT se caractérise par son approche participative dans une logique de débat au travers d'ateliers conduits au niveau national où divers acteurs sont impliqués (élus, société civile, habitants, etc.), animés par des universitaires pour aboutir à un schéma national. Les 51 propositions du SNAT résultent des consultations et de séances d'échanges avec les ministères, les collectivités locales et la société civile. Sur cette base, les régions peuvent suivre cette même logique pour l'élaboration des SRAT et PDR. Ici le niveau central joue un rôle spécial pour fournir appui et direction nécessaires aux nouvelles régions.

Les citoyens comme d'autres acteurs – ONG, organisations de la société civile, associations de travailleurs ou entreprises, etc.- doivent être impliqués dans les démarches participatives. Les universités peuvent d'ailleurs jouer un rôle clé comme partenaires des régions pour l'élaboration de SRAT et PDR mais aussi comme des partenaires permanents de la région dans l'effort de réflexion, d'expertise et de participation (CESE, 2016).

#### **4.4. Outils de coordination des investissements publics entre secteurs et niveaux de gouvernement**

##### ***4.4.1. Plateformes de dialogue pour faciliter la coordination***

Les investissements publics nécessitent une action conjointe, que ce soit pour réduire le coût de l'investissement ou pour appliquer des mesures complémentaires indispensables pour optimiser l'investissement. La coordination est nécessaire, mais difficile à réaliser en pratique. Les coûts de transaction, la pression concurrentielle, les contraintes liées aux ressources, les divergences en termes de priorités et les craintes d'une répartition

inéquitable des coûts ou des avantages de la coopération sont autant d'éléments susceptibles d'entraver les efforts de rapprochement des niveaux gouvernement.

La mise en place de mécanismes de dialogue formel/institutionnel facilite la détermination des priorités d'investissement conjoint pour limiter au minimum le risque d'investissements contradictoires. Elles permettent aussi de combler une série d'écarts relatifs au budget et à l'information qui peuvent exister entre différents niveaux de gouvernement.

Au Maroc comme ailleurs, cette coordination représente un défi. Le dialogue doit être assuré non seulement entre les institutions publiques disposant de compétences horizontales comme le MATUHPV et la DGCL, mais aussi avec d'autres acteurs sectoriels comme les Entreprises et Établissements Publics (EEP) qui jouent un rôle prépondérant dans l'investissement, l'aménagement et l'amélioration de la compétitivité des territoires. Ce dialogue devrait aussi intégrer les entités déconcentrées de l'État et les collectivités territoriales pour prendre en compte leurs priorités. Des mécanismes de dialogue formel/institutionnel peuvent donc faciliter la détermination des priorités d'investissement conjoint pour limiter au minimum le risque d'investissements contradictoires. Ils permettent aussi de mobiliser une action conjointe, que ce soit pour réduire le coût de l'investissement ou pour appliquer des mesures complémentaires indispensables pour optimiser l'investissement.

Le Maroc a mis en place des comités interministériels mais leur opérationnalisation n'a pas nécessairement délivré les résultats attendus. Plutôt consultatifs, les instances interministérielles demeurent faiblement stabilisées dans le paysage institutionnel (présentation « Les fonctions consultatives et interministérielles dans la coordination des politiques »). Leur caractère très formel et leur conception « extensive » alimentent des malentendus et des résistances qui freinent leur impact (présentation « Les fonctions consultatives et interministérielles dans la coordination des politiques »). À ce jour, celui-ci demeure faible dans le paysage institutionnel car ils semblent plus perçus comme une contrainte externe que comme une opportunité.

Pour la mise en œuvre du SNAT, le Maroc a créé un double dispositif : le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) au niveau consultatif et la Commission Interministérielle Permanente de l'Aménagement du Territoire (CIPAT) au niveau interministériel. La création de cette dernière commission est en effet une des recommandations issues lors de la première réunion du CSAT en Mai 2004.

Depuis cette date, le CSAT ne s'est réuni qu'une seule fois, en juillet 2016. Les attributions principales du CSAT sont liées à la formulation d'avis sur les projets relatifs à l'aménagement du territoire et sur les schémas d'aménagement à caractère national et régional. En théorie, il devait se réunir une fois par an en séance plénière et dans le cadre des commissions spécialisées. Un renforcement du CSAT comme principale entité politique de dialogue des politiques territoriales et la seule instance à l'échelle nationale qui compte parmi ses membres, les Walis et les Présidents de régions, est fondamental surtout dans le contexte de décentralisation. Ce renforcement passe d'une part par la régularité de ces réunions, et d'autre part par une redéfinition de son rôle et pouvoir en envisageant qu'il assume un rôle décisionnel au-delà de son rôle purement consultatif.

La CIPAT comme bras opérationnel du CSAT peut être un levier puissant pour la mise en œuvre des accords et recommandations issues du CSAT. Le CIPAT en effet vise à assurer le suivi de la mise en œuvre des orientations du CSAT pour contribuer à l'intégration des politiques et des programmes publics. Quatre sessions ont été tenues à ce jour (2005,

2006, 2010 mars et novembre) et une session préparatoire en 2014. Le Maroc peut profiter de l'existence de ce double dispositif CSAT-CIPAT pour renforcer la coordination sectorielle en matière d'aménagement et développement stratégique des territoires. Un CIPAT renforcée peut être un outil pertinent pour la mise en œuvre opérationnelle des recommandations du CSAT tout en évitant la création d'une nouvelle institution. La représentation des acteurs régionaux et locaux tout comme les organisations civiles à caractère régional et local, les acteurs privés et les universités devraient être représentés dans cette Commission. Le Ministère de l'Économie et des Finances devrait faire partie de ce dialogue pour assurer le lien entre les projets définis et le budget et pour que la Commission ait la possibilité de procéder à des arbitrages budgétaires.

Dans le domaine urbain, la Commission interministérielle permanente de la Politique de la Ville (CIPPV) est l'organe qui vise à promouvoir le dialogue intersectoriel pour les politiques urbaines. La CIPPV est un dispositif institutionnel et consultatif de promotion de la convergence institutionnelle. Pour cela, elle est investie de plusieurs missions notamment la détermination des orientations générales de la politique de la ville, l'évaluation des politiques urbaines publiques et le bilan des projets mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville. Elle a tenu sa première réunion au mois d'octobre 2014, sous la présidence du Chef de Gouvernement.

Les exemples dans les pays de l'OCDE de mécanismes de dialogue formels qui visent à faciliter et assurer la coordination entre les acteurs nationaux et infranationaux impliqués sont nombreux. Ces institutions de dialogue recherchent des complémentarités entre les stratégies sectorielles grâce à des comités et programmes intersectoriels/interministériels et veillent à l'harmonisation des règles régissant les programmes ou à la mutualisation des ressources d'investissement entre organismes publics/ministères. À titre d'illustration, 23 pays de l'OCDE déclarent avoir une instance de consultation pour conduire des dialogues réguliers entre les acteurs impliqués et les différents niveaux de gouvernement, dont 4 ayant l'autorité décisionnelle. L'expérience du Conseil des Gouvernements Australien (COAG) montre qu'un engagement régulier facilite le travail conjoint parce qu'il permet de construire petit à petit la confiance nécessaire pour une coordination efficace. Le COAG semble aussi bénéficier des réunions techniques, qui précèdent les réunions politiques, durant lesquelles l'agenda à être traité par la réunion politique du COAG est défini (voir Encadré 4.9.).

#### **Encadré 4.9. Le Conseils de Gouvernements en Australie et le Commission Interministérielle de la Ville et du Territoire au Chili**

Le Conseil des Gouvernements d'Australie (*Council of Australian Governments*, COAG) est le principal forum de développement et de mise en œuvre des politiques associant plusieurs collectivités. Il se compose du Premier ministre australien (président), des premiers ministres des États fédérés, des premiers ministres des territoires et du président de l'association australienne des gouvernements locaux. C'est par l'intermédiaire du COAG que le gouvernement fédéral et les gouvernements infranationaux ont validé les directives nationales sur les partenariats public-privé (PPP), convenu d'une stratégie portuaire nationale et conclu des accords intergouvernementaux sur la sûreté du transport routier, ferroviaire et maritime. En outre, le COAG reçoit régulièrement des rapports émanant d'Infrastructure Australia, un organe fédéral qui soutient les investissements réalisés dans les infrastructures nationales et conseille les gouvernements et les autres parties prenantes aux investissements.

Au Chili une nouveau Comité Interministériel, la Commission Interministérielle de la Ville, du logement et du territoire (COMICIVYT) a été mis en place pour coordonner les politiques territoriales, et notamment les schémas d'aménagement du territoire. Il regroupe plusieurs ministères et services qui sont impliqués dans des politiques publiques territoriales; le Ministère de Finances et aussi représenté dans la Commission. Le COMICIVYT est responsable de la formulation de politiques relatives à l'aménagement du territoire et au développement de plans d'investissement intégrés dans chacune des régions. Les plans régionaux d'infrastructure intégrée élaborés dans le cadre du COMICIVYT ont un échéancier de 5 ans et informent les discussions budgétaires annuelles entre les ministères sectoriels et le ministère des finances.

*Source* : OECD (2015 Boîte à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>).

#### ***4.4.2. Les agences de développement régional: des acteurs clés de l'investissement public dans le cadre de la mise en œuvre de la régionalisation avancée***

Au Maroc, comme dans plusieurs pays de l'OCDE, les agences de développement régional jouent un rôle clef dans la planification territoriale et la coordination entre secteurs et niveaux de gouvernement des investissements publics. Le Maroc a créé de telles agences pour relayer l'action de l'État au niveau local. À cet effet, on peut distinguer deux types d'agences : les agences créées pour répondre à des projets locaux d'envergure nationale, voire internationale, et les agences régionales. Les premières incarnent une mixité des prérogatives des domaines public et privé. Elles intègrent les outils et l'ingénierie internationale pour la réalisation de projets de développement contractualisés et négociés. L'Agence Tanger Med Special Agency (TMSA) en est une bonne illustration.

Les agences de développement régional d'un autre côté, sous la tutelle du Chef du Gouvernement, qui agissaient sur un territoire plurirégional délimité et constituent un

mode d'administration territoriale souple et agile. Ces agences ont pour but de mettre en œuvre des stratégies de développement intégré et de contribuer au rattrapage social et économique des territoires qui accusent des retards de développement. Elles ont joué un rôle important dans le développement territorial.

Dans le cadre de la régionalisation avancée, le Maroc a créé de nouvelles Agences Régionales d'Exécution des Projets (AREP), qui devaient être opérationnelles dans chacune des régions pendant la première année de mise en œuvre de la réforme. Sur le plan juridique et institutionnel, ces Agences sont chargées d'apporter au Conseil de la Région toute forme d'assistance juridique et d'ingénierie technico-financière lors de l'étude et d'élaboration des projets et programmes de développement et d'exécuter les projets et programmes de développement adoptés par le Conseil de la Région. Le texte organique sur les régions prévoit aussi que les AREP sont responsables de l'élaboration et de l'exécution des projets et programmes de développement et ce en ligne avec le principe de la « libre administration » reconnu par la loi organique aux conseils régionaux (CESE, 2016).

Avec la régionalisation avancée, le renforcement des conseils régionaux et la création des AREP, la question de la redéfinition du rôle des agences de développement régional est posée. D'une part, il pourrait y avoir un conflit de compétences entre les agences de développement régionales existantes et les nouvelles responsabilités des conseils des nouvelles régions. D'une autre part, il semblerait que la manière dont les AREP vont interagir avec les agences régionales de développement existantes n'est pas suffisamment claire (CESE, 2016) ; les AREP pourraient en effet faire doublon avec les agences de développement et de promotion régionales. Expliciter l'avenir des agences de développement régional est donc crucial; le Maroc devrait éviter la concurrence des compétences entre ces institutions, et chercher de potentielles complémentarités.

Pour la période de transition de la mise en œuvre de nouvelles compétences en matière d'investissement des régions, les agences peuvent mettre au profit des nouvelles régions et des nouvelles AREP leur expertise et capacités pour qu'elles assument leurs nouvelles responsabilités. À défaut d'une transformation des agences de développement régional dans des AREP, une fusion entre les institutions pourrait être envisagée ; cela permettrait aux AREP de s'approprier des capacités existantes et d'éviter les conflits d'intérêt. En effet, les agences de développement ont accumulé une expertise et un savoir-faire indéniables à différents niveaux (ressources humaines, outils de diagnostic et d'analyse, planification, mobilisation des financements, contractualisation, et maîtrise d'ouvrage délégué); elles pourraient donc être des relais du développement des territoires (CESE, 2016).

Le principe de la fusion n'est pas possible car les Agences de développement régional ont un mandat de l'État pour travailler avec l'État, les collectivités territoriales et le secteur privé-public comme partenaire sur les questions stratégiques, de mise en œuvre et d'accompagnement et pas seulement de réalisation des projets (voir rapport de la commission consultative sur la régionalisation qui a institué ces AREP sur le lien suivant [http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L3\\_Dev\\_Eco\\_So.pdf](http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L3_Dev_Eco_So.pdf) consulter le tome 2, paragraphe spécifique sur les agences ou le tome 1).

#### 4.4.3. *Les enjeux de la contractualisation entre différents niveaux de gouvernement*

Les contrats sont des instruments qui sont largement utilisés par les pays de l'OCDE pour assurer une coordination appropriée des investissements entre niveaux de gouvernement. Les contrats permettent une coordination verticale et horizontale, en clarifiant les responsabilités des parties prenantes tout en renforçant les capacités des acteurs impliqués. Les contrats englobent diverses dimensions de l'action publique et sont souvent plus souples que les subventions; ils offrent la possibilité de négocier sur une gamme beaucoup plus large de termes et sont plus souples que d'autres mécanismes. Les contrats peuvent servir différents objectifs notamment celui de renforcer les capacités des autorités régionales dans le contexte de réforme de décentralisation (Charbit C. and Romano O., 2017).

Les contrats État – Région au Maroc accompagnent la mise en œuvre du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire en proposant un plan d'actions régional intégré. Le contrat mobilise des crédits de l'État et de la Région et sert comme levier pour mobiliser l'ensemble des partenaires, dans une démarche regroupant tous les acteurs publics et privés. L'ancienne région du Tadla-Azilal figurait comme une région-pilote en matière de politique contractuelle sous forme d'un Contrat-programme État/Région, lui-même décliné sous la forme de contrats Région/Communes (et Provinces).

Néanmoins, le concept de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales au Maroc mérite d'être clarifié davantage. Ce manque de clarté est particulièrement important du côté de l'État ; les contrats peuvent renvoyer aussi bien aux ministères qu'aux établissements publics, voire à certaines entreprises chargées de missions de service public (Ministère de l'aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement, 2007). Dans ce cadre, une analyse plus approfondie est nécessaire pour comprendre le champ d'action des contrats menés par exemple, entre les ministères sectoriels et les régions ou ceux entre les EPP et les collectivités territoriales.

Pour le renforcement de ce type d'instruments, plusieurs expériences internationales, et notamment celle de la France, peuvent nourrir la réflexion marocaine sur ce type d'initiative. En France par exemple, les Contrats de Plan État-Régions ont permis de renforcer les capacités des collectivités territoriales et de partager une analyse commune des territoires favorable à un meilleur ciblage des investissements (voir Encadré 4.10.). Pour la mise en place d'une stratégie d'investissement efficace, la mise en œuvre de la contractualisation passe par l'opérationnalisation de contrats territoriaux qui intègrent plusieurs projets de territoire, et donc plusieurs secteurs, plusieurs niveaux de gouvernement voire des acteurs privés.

#### Encadré 4.10. Les Contrats en France et en Colombie

##### France

En France les contrats de plan État-Région (CPER), existent depuis 1982 et constituent un outil important des politiques de développement régional en termes de planification, de gouvernance et de coordination. Initialement destinés à renforcer les capacités régionales, les CPER ont accompagné le processus de régionalisation. Depuis leur mise en œuvre, de la première à la cinquième génération, les CPER ont progressivement évolué pour inclure de nouveaux domaines, élargir leur budget (de plus en plus financés par les autorités régionales et locales) et de nouveaux acteurs, notamment des représentants de la société civile.

La nouvelle génération des contrats État-Région 2015-2020 met à disposition plus de 30 milliards d'euros pour des investissements dans les transports, l'enseignement supérieur, la numérisation, les usines du futur et la transition écologique. En 2016, le gouvernement français a lancé de nouveaux contrats, les Pactes État-métropoles, qui visent à renforcer les nouvelles entités infranationales (métropoles). Leur objectif principal est de consolider la position des métropoles dans le nouveau paysage institutionnel en appuyant l'innovation urbaine à l'échelle métropolitaine.

##### Colombie

Les efforts visant à améliorer la coordination intersectorielle des investissements entre les trois niveaux de gouvernement ont conduit à l'introduction au début de 2010 du « *Plan Contratos* », des programmes d'investissement dans des domaines spécifiques. Les programmes ont été définis conjointement par le gouvernement national (qui finance la plupart d'entre eux), les départements et les municipalités. Sept contrats ont été développés dans une première étape dans le NPD 2010-2014 (dans 9 départements et 272 municipalités), et 17 sont prévus dans le cadre du Plan National de Développement 2014-2018. Ils se concentrent sur les régions en retard et sur l'amélioration de la connectivité routière et la prestation de services comme l'éducation, les soins de santé et l'assainissement de l'eau. Bien qu'inspirés par les « contrats État-région » français, les contrats colombiens peuvent avoir des différents calendriers de mise en œuvre (de trois à huit ans) et ont différents degrés de couverture territoriale: certains se concentrent sur un département (par exemple Santander); l'un se concentre sur un groupe de départements (Atrato-Gran Darien, couvrant 25 municipalités dans les 3 départements du Chocó, Antioquia et Córdoba), et la majorité se concentre sur des groupes de municipalités. Pour les sept projets pilotes, les parties devaient conclure un accord stratégique pour le développement du territoire.

La nouvelle génération de *Contratos Plan* met un accent particulier sur la paix et l'après conflit. Ils sont appelés "*Contratos Paz*" (Plan Contratos pour la paix et le Posconflicto), et ils sont développés dans le cadre du plan de développement colombien après la paix. Ils sont en cours de définition, et cherchent à lier les domaines de développement stratégique pour le pays (zones touchées par les conflits et / ou souffrant de retards socio-économiques et / ou d'infrastructure) et de la demande locale. Ils se concentrent sur l'amélioration de la connectivité routière et la prestation de services tels que l'éducation, la santé et l'assainissement de l'eau. Ils comprendront des projets d'infrastructure à long terme, ainsi que d'autres projets de développement plus petits. Ils ont un grand potentiel pour des investissements conjoints qui contribuent à la construction de la paix et, à cet égard, d'autres variables, car l'incidence des conflits armés sera prise en considération.

Source : OECD (2015), Boîte à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>; Charbit, C. and Romano, O. (2017), "Governing together: An international Review of Contracts Across Levels of Government for Regional Development"; OECD (2016g), *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.

Un des défis majeurs associés aux contrats est lié à leur mise en œuvre; leur caractère formalisé pouvant entraîner des coûts de transaction élevés. Ces coûts sont d'autant plus importants quand ils sont mis en place pour la première fois. Cependant, ces coûts peuvent être réduits au fil du temps: les coûts de transaction ex ante lors des négociations peuvent réduire les coûts de transaction ex post; à plus long terme, des contrats répétés entre les mêmes acteurs peuvent aboutir les réduire progressivement (Charbit, C., and Romano, O., 2017).

#### ***4.4.4. Coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelle pertinente***

Nombreux sont les motifs pour lesquels la coordination horizontale entre communes est indispensable pour encourager l'investissement. Cette coopération entre collectivités est un des principes clefs de la Recommandation de l'OCDE. Dans les pays qui se caractérisent par un niveau élevé de fragmentation administrative, les projets d'investissement public peuvent produire un rendement faible en raison de leur échelle modeste. La fragmentation municipale peut aussi avoir pour effet que l'échelle minimale des investissements soit trop limitée pour qu'ils soient même envisagés. Il existe des données quantitatives qui démontrent que les avantages d'un investissement public dans les régions voisines peuvent être tout aussi – voire plus – importants qu'un investissement public direct dans la région en question. Un territoire rural situé à proximité d'une région urbaine, par exemple, peut tirer d'importants bénéfices d'amélioration des infrastructures de transport dans les zones urbaines fonctionnelles.

La coordination horizontale permet de favoriser les économies d'échelle. Investir à la bonne échelle suppose d'avoir déterminé quelle est « l'échelle fonctionnelle » de l'investissement envisagé. Le périmètre adéquat – ou zone fonctionnelle – dépend de la compétence exercée, qu'il s'agisse d'écoles, de services hospitaliers ou de services de transport ferroviaire urbain. Il est généralement plus facile d'inciter à la coordination pour des investissements liés aux infrastructures de base ou à la prestation de services (eau et assainissement, par exemple) que pour des investissements « stratégiques » s'inscrivant dans un contexte de concurrence potentielle entre gouvernements infranationaux, pour obtenir des subventions ou attirer des investissements privés et des personnes qualifiées. Pour surmonter les obstacles, il faut être en mesure de repérer et d'exploiter les possibilités tout en recueillant le soutien politique nécessaire.

Un grand nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des mécanismes formels de coopération entre niveau de collectivités territoriales : 17 pays ont des mécanismes formels de coordination entre municipalités et 13 pays ont des mécanismes au niveau municipal et au niveau régional pour des investissements plus stratégiques. Au Chili par exemple, les associations municipales ont eu des impacts positifs en matière d'investissements, spécialement pour les municipalités les plus rurales, petites et moins avantagées (voir Encadré 4.11.).



#### Encadré 4.11. La coopération intercommunale dans les pays de l'OCDE

Le Chili a plusieurs types d'associations municipales entre elles, des associations dit « territoriales » qui groupent des municipalités voisines pour des projets communs, soient d'investissements, soit pour la provision de services publiques ; et des associations dit « thématiques » qui groupent des municipalités pour prendre en charge des sujets spécifiques tels que les activités minières, ou pour résoudre des problématiques communes.

La Suisse utilise trois mécanismes principaux pour promouvoir la coopération entre régions : i) les conférences cantonales ; ii) les concordats (accords) inter-cantonaux ; iii) la coopération transfrontalière. Le gouvernement fédéral consacre jusqu'à 500 000 CHF par an à des projets innovants impliquant plusieurs juridictions (plus de 50 depuis 2002).

Le Japon, où la coopération intercommunale n'était pas particulièrement encouragée (les fusions étant l'option privilégiée pour consolider les municipalités et accroître leur efficacité), développe maintenant un nouveau type de contrat pour inciter la coopération entre municipalités. (Accords de partenariats, Loi sur l'autonomie locale de 2014).

*Source* : OCDE (2015), Boite à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>; OECD (2017) Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences, OECD publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.

La Constitution du Maroc de 2011 préconise que lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaire à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération (Ministère de l'Intérieur, 2012). La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du Ministère de l'Intérieur considère en effet la coopération intercommunale comme un levier pour stimuler et soutenir les dynamiques de développement. Pour un fonctionnement correct des intercommunalités, les textes sur la décentralisation prévoient plusieurs instruments visant à renforcer la coopération, l'association et le partenariat entre collectivités territoriales.

Au Maroc, les textes envisagent deux types de coopération entre collectivités territoriales : (i) la coopération institutionnalisée sous la forme d'un établissement public administratif et (ii) une forme conventionnelle de coopération souple qui établit les règles d'association ou de partenariat convenues entre plusieurs parties (Ministère de l'Intérieur, 2012). Ces deux types de coopération qui se traduisent en plusieurs et divers instruments de coopération. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent par exemple établir des conventions d'association ou de partenariat entre elles, avec l'État ou avec d'autres partenaires économiques et sociaux de droit public ou privé pour réaliser un projet d'intérêt commun. Le partenariat public est souvent utilisé par des communes isolées rurales pour la réalisation de travaux d'infrastructures et d'équipements publics ; ces communes en effet cherchent à rattraper des retards en matière d'équipements collectifs de base grâce aux associations (Ministère de l'Intérieur, 2012). Ces conventions permettent aussi de partenariats public-privés pour partager les risques associés aux projets, et entre associations afin de partager leur connaissances et moyens (Ministère de l'Intérieur, 2012).

Les communes urbaines ou rurales peuvent aussi établir des groupements de communes dotés de personnalité morale et autonomie financière pour la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service public. Étant des entités autonomes ces groupements disposent de leur propre autorité, leur personnel et d'un budget et patrimoine propre pour assurer la gestion de ses services et disposent. Pour promouvoir l'investissement, les groupements peuvent bénéficier de dotations de soutien de la part de l'État. Au niveau métropolitain les intercommunalités peuvent jouer un rôle clé, surtout face à l'absence d'une échelle de gouvernance métropolitaine. En 2015, les 18 communes composant l'ancienne région du Grand Casablanca se sont groupées en un établissement de coopération intercommunale (ECI) nommé « Al Beida ». Cette intercommunalité s'approche *de facto* d'une entité de gouvernance métropolitaine, cette dernière figure n'étant pas définie dans les textes (Cf. Étude de cas sur la gouvernance métropolitaine de Casablanca). Inspirée du modèle français des communautés d'agglomération, Al Beida est actuellement en charge d'un secteur unique, celui du transport par bus (Chapitre 2).

Au-delà des économies d'échelle, la mutualisation pour l'investissement ou la provision des services publics permet de combler des déficits de capacité qui sont souvent présents dans les communes. En effet, la coopération entre communes permet de répondre aux demandes d'expertise nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des investissements complexes, notamment en mutualisant des ressources humaines au sein d'un service commun des groupements de communes.

Cependant, un des principaux défis rencontrés par les associations de collectivités territoriales dans les pays de l'OCDE, le Maroc n'étant pas l'exception, est justement lié à la qualité des ressources humaines. Même si la mutualisation est un biais utilisé pour résoudre la faiblesse des capacités techniques des collectivités territoriales pour l'investissement public, le groupement n'a pas toujours les ressources suffisantes pour s'octroyer les compétences d'un personnel qualifié (Ministère de l'Intérieur, 2012). Cela semble dés-inciter les autorités locales à opter pour l'intercommunalité au Maroc.

Les intercommunalités qui s'inscrivent entre les différents échelons de gouvernement existants, posent des défis liés à la clarification de compétences et cela est d'autant plus important quand plusieurs formes d'intercommunalités peuvent être établies. Clarifier la portée des responsabilités de cet échelon de gestion intermédiaire est donc crucial pour assurer leur fonctionnement efficace et cohérent dans le paysage institutionnel marocain. Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de la régionalisation avancée, les compétences régionales et leur champ d'action pouvant se juxtaposer aux compétences des intercommunalités.

Pour promouvoir les intercommunalités certains pays de l'OCDE imposent leur création pour traiter certaines questions et d'autres ont opté pour des incitations financières et non financières au groupement. Des pays comme la France ou l'Italie ont mis en place des incitations financières pour encourager les intercommunalités (voir Encadré 4.12.). Le Maroc fait des efforts importants pour promouvoir les intercommunalités notamment à travers la DGCL qui élabore des guides pour les autorités locales pour faciliter la mise en œuvre des intercommunalités. L'impact et les investissements menés par ces groupements sont à évaluer, notamment s'ils engagent des incitations financières de l'État, en accordant une attention particulière aux disparités et à la portée réelle de la coopération entre les municipalités.

#### Encadré 4.12. Incitations financières pour la coopération entre autorités locales

En **Italie**, il existe une longue tradition de coopération horizontale entre les municipalités, qui prend la forme *d'Unione di Comuni*. Ces institutions intermédiaires regroupent les municipalités pour leur permettre d'atteindre une masse critique, réduire les dépenses et améliorer la prestation de services publics. Une loi d'Avril 2014 donne de nouvelles incitations financières pour les fusions et la mutualisation des municipalités. Les fonctions à exercer en coopération comprennent toutes les fonctions de base des municipalités. Toutes les municipalités ayant plus de 5 000 habitants sont obligées à mutualiser leurs fonctions de base.

La **France** compte plus de 36 000 communes, l'unité de base de la gouvernance locale. Même si beaucoup d'entre elles sont trop petites pour être véritablement actives, la France a longtemps résisté à des fusions. Au lieu de cela, le gouvernement central a encouragé la coopération intercommunale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, La France comptait 1 266 structures intercommunales avec des recettes fiscales propres visant à faciliter la coopération horizontale. Chaque groupe constitue un « établissement public de coopération intercommunale » (EPCI). Les EPCI ont fortement diminué suite à la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui a prévu l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) au 1<sup>er</sup> janvier 2017. En conséquence, les EPCI sont maintenant de plus grande taille, tant en nombre d'habitants que de communes membres qu'avant 2015 et couvrent la totalité du territoire français. Les EPCI assument des pouvoirs limités, spécialisés, et exclusifs qui leur sont transférés par les communes membres. Ils sont régis par les délégués des conseils municipaux et doivent être approuvés par l'État. Pour encourager les municipalités à former un EPCI, le gouvernement central accorde une subvention de base et une « subvention intercommunale » pour empêcher la concurrence sur les taux d'imposition entre les municipalités qui participent à l'EPCI. Les EPCI bénéficient des contributions budgétaires des communes membres et / ou des recettes propres provenant des taxes.

Les plans de stratégie territoriale dits SCOT (schémas de cohérence territoriale) fixent les principales orientations de l'organisation d'un groupe de communes limitrophes pour une période de dix ans. Les plans municipaux (plan local d'urbanisme – PLU), les plans locaux de transports urbains et les plans de logement doivent être compatibles avec le SCOT pour être valables et appliqués.

Dans l'**Union Européenne**, au moins 5% des crédits du FEDER seront alloués à des mesures intégrées de développement urbain durable, et les missions confiées aux villes et aux organes infranationaux et locaux chargés d'appliquer les stratégies urbaines durables seront en charge de la sélection des opérations. Grâce aux Investissements territoriaux intégrés, les États membres peuvent combiner des investissements correspondant avec plusieurs Axes prioritaires afin de favoriser l'intervention multidimensionnelle et intersectorielle. Les zones ciblées sont « les quartiers défavorisés, les périphéries, mais aussi les régions rurales, urbaines ou mixtes, en passant par de grandes agglomérations, voire des territoires infrarégionaux ou interrégionaux ». Les ITI servent à mettre en œuvre des stratégies à un niveau intégré et à combiner des financements correspondants à plusieurs axes prioritaires et programmes opérationnels ; ils favorisent ainsi la souplesse dont disposent les États membres et simplifient le financement d'actions intégrées.

Source : OCDE (2015), Boîte à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit> ; Direction Générale des Collectivités Locales (2017), « Bulletin d'information statistique de la DGCL », No. 113, [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis\\_113\\_0.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_113_0.pdf).

## 4.5. Renforcer les capacités infra nationales pour des investissements plus efficaces

### *4.5.1. Développer l'information pertinente pour préparer, suivre et évaluer les projets d'investissement*

Pour élaborer des stratégies d'investissement adaptées aux territoires, il est crucial de les appuyer par des données factuelles. La majorité des pays de l'OCDE estiment que les gouvernements infranationaux ne s'appuient pas suffisamment sur des indicateurs pour déterminer leur portefeuille d'investissements. Une enquête menée en 2015 par l'OCDE en partenariat avec le Comité des Régions a montré que 53% des gouvernements infranationaux de l'Union Européenne identifient comme un défi majeur le manque d'information pertinente et de données à jour disponibles au niveau local pour la planification stratégique et la mise en œuvre des investissements en infrastructure (OECD-CoR 2015).

Pour cela les gouvernements doivent encourager la production de données à l'échelle territoriale, afin d'éclairer les stratégies d'investissement et fonder leurs décisions. Des indicateurs infranationaux sont nécessaires pour améliorer l'efficacité de la conception de la politique de développement régional et la soutenir. Ces indicateurs doivent couvrir les aspects « économiques » (par exemple le PIB, le dynamisme des entreprises, etc.) les aspects sociaux (inégalités), environnementaux et de bien-être, et doivent faire l'objet de choix stratégiques à effectuer à la fois d'un point de vue méthodologique et d'un point de vue politique (cf. Note de soutien à l'atelier « gouvernance des indicateurs territoriaux » du 23 mai 2017 à Rabat).

Au Maroc, la mise en œuvre des réformes de décentralisation devrait être accompagnée par une restructuration de l'organisation du système statistique en lien avec les politiques de développement régional et la gouvernance des indicateurs territoriaux. Lors des ateliers organisés le 30 Janvier 2017 à Casablanca et le 22 mai 2017 à Rabat, plusieurs défis liés au système statistique marocain ont été évoqués ; en particulier le rôle des entités statistiques locales et le besoin de structurer le dialogue entre producteurs et utilisateurs de données, au travers de la mise en place de processus participatifs et de coordination institutionnelle.

Les enjeux de la régionalisation avancée, liés à l'autonomie et au financement des collectivités territoriales, nécessitent des informations solides sur les flux financiers intergouvernementaux en termes de dépenses, de recettes et de dette, et des outils permettant d'asseoir de manière solide et régulièrement mises à jour, les ressources financières locales des collectivités territoriales marocaines. Pour cela, il s'agira par exemple, de collecter des données statistiques selon une classification fonctionnelle (par exemple l'éducation, la santé), afin de pouvoir mesurer le niveau et l'évolution de régionalisation par activité.

Le renforcement du pouvoir décisionnel des régions vis-à-vis des investissements territoriaux doit aussi être nourri par des données statistiques précises, pertinentes, et fiables qui permettent d'élaborer des projets d'investissement qui répondent effectivement aux besoins locaux, d'arbitrer entre différents projets d'investissement et finalement, d'évaluer l'impact de ces projets. Dans ce sens, les discussions des ateliers ont mis l'accent sur la nécessité de la mise en cohérence d'un système de statistiques territoriales qui reflète mieux la réalité de ce que vit la population, et qui réponde aux attentes des citoyens et des acteurs privés

L'amélioration du système de statistiques territoriales passe fondamentalement par la prise en compte des besoins et des défis relevés au niveau régional ; une définition centralisée des indicateurs territoriaux à relever et publier ne reflète pas toujours ce qui est nécessaire au niveau local. La définition d'indicateurs qui reflètent les particularités locales doit se faire en lien direct avec les objectifs du plan de développement régional pour garantir la stabilité/durabilité des statistiques. Dans ce contexte, la mise en place d'une Charte qui encadre les conditions de production et d'utilisation des indicateurs semble cruciale, notamment en promouvant la transversalité de l'action décloisonnée.

Le développement d'un système de statistiques territoriales pertinent permet aussi de mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les leçons tirées de l'expérience. La conduite d'évaluations en amont des investissements peut contribuer à clarifier les objectifs et révéler des informations pouvant servir à affiner les choix d'investissement. Ces évaluations aident à identifier des alternatives à l'investissement notamment dans le cadre de potentielles complémentarités entre politiques et projets, et à une utilisation plus efficiente des infrastructures existantes pour atteindre certains objectifs.

Pour garantir leur efficacité, l'institutionnalisation indépendante de ce type d'évaluations est désirable pour assurer ainsi une communication claire des résultats et une diffusion auprès de tous les niveaux de gouvernement des directives en matière d'évaluation de projet. Le Haut-Commissariat au Plan (HCP), qui est une administration de mission jouissant d'une indépendance institutionnelle et intellectuelle dans l'établissement de ses programmes et la conduite de ses travaux d'enquêtes et d'études pourrait contribuer à des évaluations en amont, mais aussi à posteriori, des projets d'investissements qui seront menés par les régions. Cela implique une collaboration avec les autorités régionales, préfectorales et provinciales, pour aider à la préparation, au suivi et à l'évaluation des plans locaux et régionaux de développement économique et social, ainsi qu'avec les ministères responsables.

Un contrôle continu des projets d'investissement menés par l'État central et les collectivités territoriales peut se faire au travers d'un système d'indicateurs pertinents et d'une plateforme de suivi d'accès facile. Divers pays de l'OCDE ont mis en place une telle plateforme pour encourager le contrôle et suivi des investissements, en insistant sur l'état d'avancement des objectifs. Le portail en ligne Open Coesione d'Italie est un bon exemple de cet outil ; cette plateforme fournit des analyses et un suivi de l'utilisation des ressources consacrées aux politiques régionales et offre des informations accessibles à tous sur ce qui est financé. En même temps cela permet d'améliorer et encourager la responsabilité (*accountability*) des collectivités territoriales. Un tel système peut aussi renforcer la confiance qu'ont les citoyens vis-à-vis de leurs gouvernements locaux.

#### Encadré 4.13. Le suivi territorial des investissements: le cas de l'Italie

Le portail en ligne *Open Coesione* en Italie fournit des analyses et un suivi de l'utilisation des ressources consacrées aux politiques régionales et offre des informations accessibles à tous sur ce qui est financé. Le portail en ligne contient des informations relatives à tout projet mis en œuvre dans le cadre des politiques de cohésion, notamment : les fonds utilisés, les lieux et les catégories, les sujets concernés et les calendriers d'application. Il porte sur plus de 700 000 projets d'investissement (soit 17 milliards EUR environ, financés par le gouvernement national et les gouvernements locaux). Les utilisateurs peuvent télécharger des données brutes, consulter des diagrammes interactifs ventilés par catégorie de dépense ou par lieu et par catégorie d'intervention, ou encore accéder à des dossiers concernant des projets particuliers et les sujets concernés. Des données relatives à l'économie locale et au contexte social sont également disponibles.

Source: OCDE (2015), *Effective public investment across levels of government: Principles for action*, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>.

#### 4.5.2. Développer l'expertise des collectivités infranationales pour la mise en œuvre des investissements publics

Le renforcement des capacités institutionnelles et des compétences professionnelles permettant de prendre de meilleures décisions d'investissement est un enjeu majeur, surtout pour des collectivités locales de petite taille. Dans ce cadre, les fortes inégalités territoriales au Maroc peuvent se traduire par des défis importants. Les disparités de capacités institutionnelles et compétences professionnelles pour accomplir les tâches liées au cycle des projets d'investissement s'avèrent d'autant plus importantes dans le contexte des politiques pour la « croissance verte ».

Au Maroc, un des défis majeurs de la réforme de régionalisation avancée est lié aux capacités des collectivités régionales pour s'adapter à leurs nouvelles responsabilités propres et partagées. Les régions et les communes où la décentralisation a été (ou va être) plus rapide que la croissance de leurs capacités administratives peuvent présenter des désavantages en termes de compétences par rapport aux régions les plus grandes et riches. Ces problèmes peuvent être d'une acuité particulière dans les zones rurales. Les pays de l'OCDE ont mis en place divers instruments qui permettent de renforcer les capacités des gouvernements infranationaux (voir Encadré 4.14.).

Le Maroc a opéré un transfert des compétences partagées, via une formalité contractuelle qui dépend de la volonté réciproque de l'État et de la Région partenaire. Ce transfert de compétences partagées doit être fait avec précaution et devrait être lié aux capacités opérationnelles de chaque région à assumer ces nouvelles compétences.

Dans ce cadre, le Maroc devrait envisager la mise en place d'une évaluation des compétences existantes dans les collectivités territoriales pour ne pas risquer un transfert qui ne soit pas en rapport avec celles-ci. Cette évaluation peut s'appuyer sur un système d'indicateurs de capacités comme celui développé en Colombie. Les expériences de transfert de compétences pour certaines régions peuvent aussi être considérées comme

des expériences pilotes pour l'apprentissage (apprentissage de la part de l'État central comme des Régions). L'État central en partenariat avec l'Association des Régions du Maroc pourrait mettre en place un espace de dialogue pour le partage d'expériences entre les différentes régions.

Les politiques de recrutement des régions doivent être en harmonie avec les nouvelles compétences – ce qui pose des difficultés majeures dans la mesure où (i) les échelles salariales régionales ne peuvent pas rivaliser avec celles du secteur privé et (ii) les régions et communes sont en concurrence entre elles et avec le gouvernement central pour attirer les nouveaux talents. Quoi qu'il arrive, le recrutement pourra se faire sur la base d'un référentiel emplois-compétences et d'une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences en tenant compte de l'approche genre (CESE, 2016). (OCDE, 2013).

Pour renforcer les capacités locales – des régions, provinces, préfectures et communes- il sera important pour le Maroc d'assurer une politique de formation continue des personnels administratifs. Dans ce cadre, l'accès aux compétences et soutien externes peut être utile. Les collectivités territoriales peuvent y accéder auprès d'autres entités gouvernementales ou hors de l'administration publique, dans les universités, les grandes écoles ou les cabinets de conseil. Cette formation continue devrait être ciblée pour répondre aux besoins spécifiques des collectivités territoriales ; et aux objectifs de développement territorial spécifiés dans les stratégies de développement régionales et communales. Ici, les agences de développement existantes peuvent aussi être des partenaires clés, et particulièrement utiles pour la conception et gestion de projets d'investissement complexes tels que les « mégaprojets » ou les projets en réseau, dont les exigences techniques sont trop élevées et requièrent des expertises particulières (OCDE, 2013).

Dans ce sens, assurer l'expertise nécessaire au sein des AREP sera essentiel. Pour les AREP dont les missions sont essentiellement d'ordre exécutif, opérationnel et d'ingénierie technique et financière, tant le recrutement comme la formation continue des ressources humaines seront indispensables pour leur succès et l'efficacité de leur opération. De leur succès dépend aussi, dans une certaine mesure, le succès de la régionalisation avancée. Le recrutement auprès de la haute fonction publique doit être favorisé. Les agences de développement régional peuvent être un partenaire indispensable pour assurer l'expertise nécessaire, au moins dans les premiers mois de leur opérationnalisation.

Le renforcement des capacités locales au Maroc passe aussi par un renforcement de la fonction publique au niveau local. Cela permettrait d'assurer une attractivité des hauts cadres vers le territoire et l'administration des collectivités territoriales et favoriser la mobilité des effectifs de l'administration entre les niveaux local et central (CESE, 2016). La formation des nouveaux élus des collectivités territoriales devrait accompagner la fonction publique au niveau local.

#### Encadré 4.14. Exemples d'instruments de renforcement des capacités

En Colombie, le Département de la planification nationale a mis au point un indice des capacités institutionnelles dans les municipalités, qui permet de mesurer la performance des communes dans quatre domaines : efficacité, efficience, conformité aux contraintes, et gestion. Les résultats de l'index varient beaucoup entre les zones urbaines et celles plutôt rurales. Les scores les plus faibles soient ceux des 10 départements où la pauvreté est la plus forte.

En 2012, la République slovaque a lancé un programme de réforme de l'administration publique dit EFO (efficace, fiable et ouvert). Les réformes adoptées en 2012 et en 2013 ont notamment consisté à harmoniser l'administration publique fragmentée en regroupant les nombreux bureaux spécialisés en 72 bureaux de district. Le programme EFO comprend des réformes visant à renforcer la gestion des ressources humaines et les capacités d'analyse de sept centres d'analyse placés sous la tutelle de ministères compétents en matière économique et sociale. Le renforcement des capacités de l'administration publique constitue également l'objectif d'un Programme opérationnel unique pour la période de programmation 2014-2020.

L'Union européenne a renforcé son action portant sur les capacités administratives à utiliser les fonds pour 2014-2020. Les États de l'UE sont tenus de fixer des critères de performance, de définir précisément les responsabilités, de séparer les fonctions de gestion de celles d'audit et de veiller à la stabilité et aux qualifications du personnel. Près de 4.3 milliards EUR seront consacrés à doter les autorités publiques avec des capacités institutionnelles supplémentaires et à accroître l'efficience de l'administration et des services publics (soit une hausse de 72% par rapport à la période 2007-2013).

Source : OCDE (2015), Boîte à outils pour la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>.

## Notes

<sup>1</sup>L'OCDE souhaite remercier l'ensemble des membres du gouvernement du Royaume du Maroc, les représentants des institutions et autorités nationales, régionales et locales ainsi que les représentants de la société civile et du secteur privé pour leur implication et participation à l'atelier « Investissement public efficace pour un développement territorial inclusif et durable au Maroc », organisé le 23 mai 2017 à Rabat, ainsi que les participants à l'atelier « Gouvernance des indicateurs territoriaux » organisé le 22 mai 2017 à Rabat. L'OCDE souhaite également remercier les pairs pour leur partage d'expérience et leur participation active aux ateliers : Adriana Sabogal Moreno (Colombie), Jean-Christophe Baudoin (France), Rodrigues Duarte (Portugal), Dev Virdee (Royaume Uni).

<sup>2</sup>Ce chiffre n'inclut pas l'investissement des entreprises publiques.



<sup>3</sup>Cette section de recommandations s'appuie sur le pilier « indicateurs territoriaux » du Dialogue et a bénéficié de deux séminaires dédiés à ce sujet : l'un à Casablanca le 30 janvier 2017 sur la question des zones fonctionnelles.

<sup>4</sup>Le séminaire a été organisé à Rabat par les services du Chef du Gouvernement. En plus des représentants du Maroc et de l'OCDE, les débats ont été nourris par l'expérience de la Colombie et la France.

<sup>5</sup>Le comité consultatif est composé des secrétaires généraux des ministères de l'Agriculture et de la Pêche Maritime ; de l'Environnement ; des Affaires Générales et de la Gouvernance ; de l'Équipement, du Transport et de la Logistique, de l'Industrie, de Commerce et de l'Économie numérique ; de l'Économie et des Finances du Haut-Commissariat au Plan ; d'un représentant des services du Chef de Gouvernement et du Président de l'Association des Régions du Maroc. Il est coprésidé par le MATUHPV et le Ministère de l'Intérieur.

<sup>6</sup>La loi n°86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé promulguée par le Dahir n°1-14-192 du 1er Rabii 1436 (24 décembre 2014) est entrée en vigueur le 4 juin 2015.

## Références

- Ahmad, E., 2015, "Public Finance Underpinnings for Infrastructure Financing in Developing Countries. Infrastructure Finance in the Developing World Working Paper Series", Washington, DC: Intergovernmental Group of Twenty-Four and Global Green Growth Institute.
- Allain-Dupré, D., et al., (2017), "Assigning responsibilities across levels of government : challenges and guiding principles", (RDPC/Fiscal Network paper).
- Bousquet, B., "PLF 2017: le montant des investissements publics s'élève à 190 milliards de dirhams", [http://telquel.ma/2016/10/25/plf-2017-le-montant-des-investissements-publics-seleve-a-190-milliards-de-dirhams\\_1520578](http://telquel.ma/2016/10/25/plf-2017-le-montant-des-investissements-publics-seleve-a-190-milliards-de-dirhams_1520578).
- CESE (2016), « Exigences de la régionalisation avancée et défis de l'intégration des politiques sectorielles », Auto-Saisine n° 22, Royaume du Maroc.
- Charbit, C., and Romano, O., (2017), "Governing together: An international Review of Contracts Across Levels of Government for Regional Development, *OECD Regional Development Working Paper*."
- Charbit, C. and Gamper, C. (2015) "Coordination of Infrastructure Investment across Levels of Government" in J. Frank and J. Martinez-Vasquez *Decentralization and Infrastructure in the Economy: from Gaps to Solutions*, Routledge.
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multilevel Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Fonds Équipement communal, n.a, « Aperçu du secteur local », <https://www.fec.org.ma/article91.html>.
- Haut-Commissariat au plan (2016a), « Étude sur le Rendement du Capital Physique au Maroc ».
- Haut-Commissariat au plan (2016b), « Inégalités sociales et territoriales à la lumière des résultats de l'enquête nationale sur la consommation et les dépenses des ménages 2014 - Présentation des résultats de l'Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des ménages 2013/2014 ».
- Nations Unies (2015), « Profil de Pays, Maroc », commission économique pour l'Afrique, [www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/CoM/com2015/cp\\_profil\\_de\\_pays\\_-\\_maroc.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/CoM/com2015/cp_profil_de_pays_-_maroc.pdf).

- Ministère de l'Intérieur (2012), « La promotion de l'intercommunalité en milieu rural et dans les petites communes urbaines au Maroc », Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, Direction des Affaires Juridiques, des Études, de la Documentation et de la Coopération, Royaume du Maroc, <http://www.pncl.gov.ma/fr/Publication/guide/Pages/La-promotion-de-l'intercommunalit%C3%A9-en-milieu-rural-et-dans-les-petites-communes-urbaines-au-Maroc.aspx>.
- NCE (2016), "The Sustainable Infrastructure Imperative - Financing for Better Growth and Development", The Global Commission on the Economy and Climate, [http://newclimateeconomy.report/2016/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE\\_2016Report.pdf](http://newclimateeconomy.report/2016/wp-content/uploads/sites/4/2014/08/NCE_2016Report.pdf).
- OECD (à paraître), « Quelle gouvernance pour un territoire métropolitain compétitif, durable et inclusif à Casablanca? », Groupe de travail sur les politiques urbaines de l'OCDE Centre de conférences de l'OCDE.
- OECD (2017X), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en> OECD (2017) *Subnational governments in OECD countries: key data*. Database: <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-en>.
- OECD (2015), Implementation Toolkit of the Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government, [www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/](http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/).
- OECD (2014), "Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government", OECD, Paris, [www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf](http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf).
- OECD (2012), "Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships", OECD, Paris, [www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf](http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf).
- OECD-CoR (2015), "Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions", <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/pub/Documents/oecd-cor-jointreport.pdf>.
- OECD/Mountford D., (2009), "Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report", working document, CFE/LEED, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446](http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446).
- OECD/UCLG (2016), *Subnational Governments around the World: Structure and Finance*. <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>.
- Zejly, B., « Pourquoi les investissements publics ne génèrent pas de croissance », [http://telquel.ma/2016/05/30/investissement%E2%80%89-flop\\_1499408](http://telquel.ma/2016/05/30/investissement%E2%80%89-flop_1499408).
- UCLG Africa (2013), « L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique », Cities Alliance, El Mârif Al Jadida, Maroc.

## Recommandation du conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernement

### LE CONSEIL,

**VU** l'Article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

**VU** la Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle [C(95)21/FINAL], la Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires [C(2012)37], la Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public [C(98)70/FINAL], la Recommandation du Conseil sur les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [C(2003)107], la Recommandation du Conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics [C(2008)105], la Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying [C(2010)16] ; la Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé [C(2012)86], et la Recommandation du Conseil concernant les Principes pour la participation du secteur privé aux infrastructures [C(2007)23/FINAL] ;

**RECONNAISSANT** que l'investissement public peut jouer un rôle crucial dans le développement durable et la croissance à long terme aux niveaux national et infra-national, et améliorer la confiance et le bien-être futurs des citoyens ;

**RECONNAISSANT** que la majorité des investissements publics réalisés dans les pays de l'OCDE sont le fait des gouvernements infra-nationaux, tout en faisant l'objet d'une responsabilité partagée entre les différents niveaux de gouvernement ;

**RECONNAISSANT** qu'en période de restrictions budgétaires comme en temps d'expansion du budget, les gouvernements doivent faire preuve d'une efficacité et d'une efficacité plus grandes en termes de dépenses publiques, notamment en ce qui concerne l'investissement ;

**NOTANT** que l'OCDE joue un rôle de premier plan dans la promotion d'une bonne gouvernance aux niveaux de gouvernement national et infra-national, ainsi que de bonnes pratiques de coordination entre niveaux de gouvernement ;

Sur proposition du Comité des politiques de développement territorial :

I. **RECOMMANDE** que les Membres mettent en œuvre les Principes suivants afin de renforcer l'efficacité de l'investissement public à tous les niveaux de gouvernement :

#### **A. Coordonner l'investissement public entre les différents niveaux de gouvernement et les différentes politiques**

**Investir en utilisant une stratégie intégrée adaptée aux différents territoires**

- I. *Concevoir et mettre en œuvre des stratégies d'investissement adaptées aux territoires ciblés.* Les choix d'investissement public doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de développement fondée sur l'évaluation des spécificités régionales (ou locales), des avantages comparatifs, du potentiel de croissance, d'innovation et de création d'emplois, des considérations en matière d'équité et de viabilité environnementale. Il conviendrait que les stratégies d'investissement soient axées sur les résultats (des objectifs d'action étant clairement définis en amont), réalistes et éclairées (c'est-à-dire fondées sur des preuves de la capacité de la région ou de la localité à faire un usage fructueux des investissements), et anticipatives (les investissements étant à même de positionner les régions et les gouvernements locaux en termes de compétitivité et de développement durable eu égard aux tendances mondiales).
- II. *Rechercher des relations de complémentarité et réduire les conflits entre stratégies sectorielles.* Des effets de synergie prenant la forme de relations de complémentarité sont souvent nécessaires afin d'exploiter au mieux les investissements publics. Aux niveaux de gouvernement supérieurs, l'instauration de ces relations de complémentarité peut être favorisée par : a) le recours à des cadres stratégiques nationaux d'investissement public dans le but d'assurer la concordance des objectifs à l'échelle des ministères et des différents niveaux de gouvernement ; et b) la réduction au minimum des obstacles administratifs grâce à des mécanismes de coordination tels que des comités et des programmes interministériels, entre autres, et à l'harmonisation des règles programmatiques. Les pouvoirs publics peuvent également constituer des réserves communes d'investissement à l'échelle des organismes publics/ministères afin de faciliter l'examen d'un ensemble plus large de priorités.
- III. *Encourager la production de données à l'échelon infranational pertinent* pour éclairer les stratégies d'investissement et fournir des éléments concrets aux fins de la prise de décision. Ces données peuvent être recueillies par les organismes chargés des statistiques mais aussi par le biais des dossiers administratifs, d'autres sources de données, et des citoyens eux-mêmes.

#### **Adopter des instruments efficaces pour la coordination entre les gouvernements nationaux et infranationaux**

- I. *Assurer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement pour renforcer l'efficience et l'efficacité de l'investissement public.* La coordination est nécessaire lorsqu'il s'agit de repérer les possibilités et les blocages en matière d'investissement, de gérer les compétences communes dans le domaine de l'action publique, de limiter au minimum le risque d'investissements œuvrant en faveur d'objectifs contradictoires, de veiller à disposer de moyens financiers et humains suffisants pour réaliser l'investissement, et d'établir un lien de confiance entre les acteurs à différents niveaux de gouvernement. Plusieurs outils peuvent être utilisés lorsque la cohérence des investissements à l'échelle des différents niveaux de gouvernement est impérative, notamment des accords de cofinancement, des contrats entre différents niveaux de gouvernement, des dispositifs de consultation formelle, une collaboration entre des organismes ou représentants nationaux et certains services infranationaux, ou d'autres formes de dialogue régulier entre gouvernements.

### **Assurer une coordination horizontale entre gouvernements infranationaux pour investir à l'échelon pertinent**

- I. *Fournir des incitations à la coordination entre les gouvernements régionaux et/ou locaux et rechercher des éléments favorables à celle-ci pour mettre en adéquation l'investissement public avec la zone géographique pertinente.* La coordination horizontale est essentielle à l'encouragement de l'investissement dans les zones qui bénéficient de retombées positives, au renforcement de l'efficacité grâce à des économies d'échelle, et à l'amélioration des effets de synergie entre les politiques de gouvernements infranationaux voisins (ou, d'une façon générale, liés). La coordination se matérialise notamment sous la forme de contrats, de plates-formes de dialogue et de coopération, de partenariats spécifiques d'investissement public, d'autorités mixtes, ou de fusions de collectivités régionales ou municipales.

### **Renforcer les capacités d'investissement public et promouvoir l'apprentissage en matière d'action publique à tous les niveaux de gouvernement**

#### **Évaluer en amont les effets à long terme de l'investissement public et les risques connexes**

- I. *Faire appel à des évaluations à long terme approfondies en ce qui concerne le choix de l'investissement.* Les évaluations *ex ante* devraient servir à la fois à préciser les objectifs et à dégager des informations. Les évaluations devraient être fiables d'un point de vue technique et concourir à clarifier les effets sociaux, environnementaux et économiques des investissements, et il faudrait *qu'on* puisse voir, grâce à elles, quelle méthode d'investissement offrira vraisemblablement le meilleur rendement. En outre, les décideurs publics devraient examiner les relations de complémentarité entre politiques et projets, ainsi que les solutions de substitution à l'investissement et l'option d'une utilisation efficace des infrastructures existantes pour atteindre certains objectifs. Il convient d'évaluer précisément les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme dès le stade de la décision d'investissement.
- II. *Évaluer les différents types de risques et d'incertitude associés à l'investissement public, y compris les effets à plus long terme, dans le cadre d'une évaluation réalisée à un stade précoce du cycle d'investissement.* Parmi ces risques figurent notamment des risques budgétaires, comme des éléments de passif éventuels, mais aussi financiers, politiques, sociaux et environnementaux. Ces risques et les stratégies d'atténuation correspondantes devraient être réévalués dès que de nouvelles informations sont disponibles.

#### **Impliquer les parties prenantes tout au long du cycle d'investissement**

- I. *Impliquer les parties prenantes des secteurs publics, privés, et de la société civile dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies d'investissement public, afin d'en améliorer la valeur économique et sociale, et d'assurer la responsabilité.* Les différents niveaux de gouvernement devraient associer les parties prenantes à l'évaluation des besoins et à l'élaboration d'une politique d'investissement au début du cycle d'investissement, et, à un stade plus avancé, aux processus de remontée de l'information et d'évaluation. Les données relatives aux projets, aux dépenses et aux résultats en matière d'investissement public devraient être soumises à un certain niveau d'examen du public de façon à promouvoir la transparence et la responsabilité.

- II. *Concilier les avis des parties prenantes au moment de les prendre en compte, en adoptant des mesures pour éviter que des groupes d'intérêts n'exercent une influence disproportionnée.* Les mécanismes de consultation à tous les niveaux de gouvernement devraient être inclusifs, ouverts et transparents, et promouvoir par ailleurs la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

#### **Mobiliser les acteurs et institutions de financement privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités**

- I. *Faire correspondre les accords de financement privé avec les besoins d'investissement et les capacités des gouvernements, en particulier au niveau infranational,* en analysant rigoureusement les avantages et inconvénients que présentent les différents dispositifs de participation du secteur privé et leurs implications en termes de risques et de capacités financières et administratives publiques. Les décisions concernant les partenariats public-privé (PPP) devraient être coordonnées avec le processus budgétaire, et il convient de comparer les rendements potentiels des sommes investies, respectivement, dans le cadre de PPP et dans le cadre de marchés publics classiques.
- II. *Impliquer des acteurs et institutions de financements privés à l'investissement public pour proposer davantage qu'un simple financement.* Impliquer des acteurs et des institutions de financements privés aux opérations d'investissement devrait être un moyen de renforcer les capacités des gouvernements, aux différents niveaux, et de profiter de leur expertise grâce à de meilleures évaluations *ex ante* des projets, à une analyse plus solide du marché et des risques de crédit, et à la recherche d'économies d'échelle et d'efficience. L'utilisation par les pouvoirs publics de mécanismes de financement innovants doit se faire en ayant conscience des capacités de gestion qu'exigent ces approches.

#### **Renforcer l'expertise des personnes et des institutions jouant un rôle dans l'investissement public**

- I. *Renforcer les capacités des personnes et des institutions impliquées dans l'investissement public.* Il convient de s'attacher à gérer efficacement les ressources humaines, mais également de cultiver les connaissances (mise en évidence, diffusion et application des bonnes pratiques tels que les présents Principes) et les relations (perfectionnement des mécanismes de coordination verticale, renforcement de la coopération entre les gouvernements infranationaux et instauration de liens avec les sources de compétences techniques). Les capacités des gouvernements infranationaux méritent une attention particulière ; dans certains cas, les ressources financières, les compétences spécialisées ou la qualité institutionnelle peuvent être insuffisantes. Il n'est pas possible de renforcer toutes les capacités en même temps. Il est donc utile de repérer les contraintes les plus fortes et de réfléchir à l'ordre dans lequel les réformes doivent être menées.

#### **Mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience**

- I. *Clarifier les résultats à obtenir au moyen d'investissements publics et mettre en œuvre des mécanismes pour produire ces résultats,* notamment des stratégies d'investissement axées sur les résultats intégrant des objectifs d'action clairement définis, des procédures d'appel d'offres bien conçues, des systèmes de suivi efficaces, des évaluations en aval de qualité, une réflexion continue sur les choix d'investissement en vue de leur amélioration, des échanges actifs et un processus

d'apprentissage mutuel continu entre les parties prenantes impliquées dans l'investissement public.

### **Veiller à l'existence d'un solide cadre d'investissement public à tous les niveaux de gouvernement**

#### **Mettre en place un cadre budgétaire adapté aux objectifs d'investissement visés**

- I. *Appliquer un cadre budgétaire adapté aux différents objectifs visés en matière de politique d'investissement.* Les dotations entre niveaux de gouvernement et les accords de cofinancement sont particulièrement pertinents lorsque les projets génèrent des retombées positives, lorsque des économies d'échelle sont nécessaires, lorsqu'on cherche à répartir les risques ou à établir une coopération temporaire, lorsqu'il faut harmoniser les priorités entre les différents niveaux de gouvernement, ou lorsqu'il faut renforcer les capacités de certains niveaux. Le cofinancement peut également stimuler l'engagement des diverses parties prenantes en faveur de la réussite d'un projet et inciter les différentes collectivités à mettre en commun leurs ressources.
- II. Créer des conditions propices à l'exploitation par les gouvernements infranationaux de leur propre potentiel de production de recettes, en vue non seulement de financer des investissements, mais aussi de permettre leur participation à des dispositifs de cofinancement et d'assurer le financement des dépenses d'exploitation et d'entretien à long terme.

#### **Imposer une gestion financière solide et transparente à tous les niveaux de gouvernement**

- I. *Adopter des bonnes pratiques pour le processus budgétaire et la responsabilité financière* qui intègrent, entre autres, le chiffrage précis des plans d'investissement public, la prise en compte de ces plans dans les stratégies budgétaires et les procédures d'affectation des ressources, leur insertion dans un cadre budgétaire à moyen terme, et la prise en considération en bonne et due forme des coûts d'exploitation et d'entretien à long terme. Il s'agit notamment d'appliquer le traitement budgétaire qui convient aux partenariats public-privé et aux entreprises publiques locales, ainsi qu'aux éléments de passif éventuels connexes.

#### **Promouvoir la transparence des marchés publics et leur utilisation stratégique à tous les niveaux de gouvernement**

- I. *Optimiser la transparence à chaque étape du processus de passation des marchés publics, promouvoir la spécialisation des agents publics chargés de ce processus, et mettre en place des circuits de responsabilité et des mécanismes de contrôle clairement définis.* Les systèmes de passation des marchés publics devraient être transparents, concurrentiels, soumis à un suivi permettant de s'assurer que les fonds sont employés aux fins prévues, et efficaces en matière d'enregistrement et de traitement des réclamations. Les gouvernements devraient investir pour veiller à disposer des capacités suffisantes, en particulier au niveau infranational, en recrutant et en formant des spécialistes des marchés publics, en ayant recours à des mécanismes de passation conjointe des marchés publics, ainsi qu'à des systèmes de passation dématérialisée.
- II. *Faire appel à la passation de marchés publics pour garantir la bonne prestation des services publics tout en s'employant à atteindre les objectifs stratégiques des*

*pouvoirs publics aux différents niveaux de gouvernement.* Pour ce faire, il faudrait que les objectifs de passation de marchés publics soient clairement énoncés et hiérarchisés. Il peut s'agir d'objectifs classiques d'optimisation des ressources au sens du rapport qualité-prix, ou encore d'objectifs plus vastes fixés par les pouvoirs publics en matière, par exemple, de développement durable, d'innovation et de développement des petites et moyennes entreprises (PME).

### **Appliquer une réglementation de qualité et cohérente à l'échelle des différents niveaux de gouvernement**

- I. *Œuvrer en faveur de la qualité et de la cohérence des systèmes réglementaires à l'échelle des différents niveaux de gouvernement* en évaluant le cadre réglementaire applicable au moment de l'établissement des priorités et des programmes d'investissement. Utiliser des mécanismes de coordination appropriés afin d'instaurer une réglementation cohérente d'un secteur ou niveau de gouvernement à l'autre, en veillant à l'uniformité de l'application, et en évitant les doublons. Les gouvernements nationaux devraient examiner régulièrement la réglementation existante et analyser avec précision les coûts et avantages associés à l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires, en prenant en compte les coûts de mise en conformité qui pèseraient sur les gouvernements infranationaux. Chaque niveau de gouvernement devrait avoir connaissance de la charge que représentent les formalités administratives requises pour un projet d'investissement public classique et chercher à l'alléger le plus possible.
- II. **INVITE** le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.
- III. **INVITE** les Membres à diffuser la présente Recommandation à tous les niveaux de gouvernement.
- IV. **INVITE** les Partenaires (non-Membres) à tenir compte de la présente Recommandation et à y adhérer.
- V. **CHARGE** le Comité des politiques de développement territorial de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil trois ans, au plus tard, après son adoption, puis à intervalles réguliers, en concertation avec les autres comités compétents de l'OCDE.



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial

## ENJEUX ET RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION PUBLIQUE COORDONNÉE

Le Maroc est l'un des premiers pays, et le seul au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, à bénéficier d'un Programme-pays de l'OCDE. Cet outil stratégique offre un cadre de collaboration privilégié et renforcé entre le Maroc et l'OCDE. Signé le 15 juin 2015, le Programme-pays comprend 16 projets incluant des revues de politiques publiques, des examens par les pairs, des activités de renforcement des capacités et l'inclusion à des outils statistiques de l'OCDE. Il prévoit également une participation renforcée aux activités de 9 comités, et l'adhésion à 9 instruments juridiques de l'OCDE. Le Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial, projet phare du programme pays Maroc, a accompagné la mise en œuvre de la régionalisation avancée entre 2016-2017. Il a mobilisé plus de 800 parties prenantes marocaines autour de quatre priorités: (i) la métropolisation, à travers le cas de la gouvernance métropolitaine de Casablanca ; (ii) les liens urbain-rural, dans les provinces de Taounate et de Berrechid ; (iii) le renforcement des capacités pour la production, l'usage et la gouvernance des indicateurs territoriaux ; et (iv) la gouvernance de l'investissement public entre niveaux de gouvernement pour accompagner l'adhésion du Maroc à la Recommandation de l'OCDE sur l'Investissement Public Efficace entre Niveaux de Gouvernement. Ce Dialogue souligne les enjeux liés à la mise en œuvre de la régionalisation et propose des pistes pour l'action publique coordonnée.

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302884-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

éditionsOCDE  
[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)



ISBN 978-92-64-30287-7  
04 2018 07 2 P



9 789264 302877