

# ECONOMICUS



## LE CASSE-TÊTE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La chaîne des responsabilités

par Ilham Lahreche & Laetitia Grotti

### Et l'aménagement du rural ?

Entretien avec Abdeslam Dahmane

propos recueillis par Laetitia Grotti

### La gestion chaotique des crues

par Laetitia Grotti & Ilham Lahreche

# Le casse-tête de l'aménagement du territoire

## DIAGNOSTIC

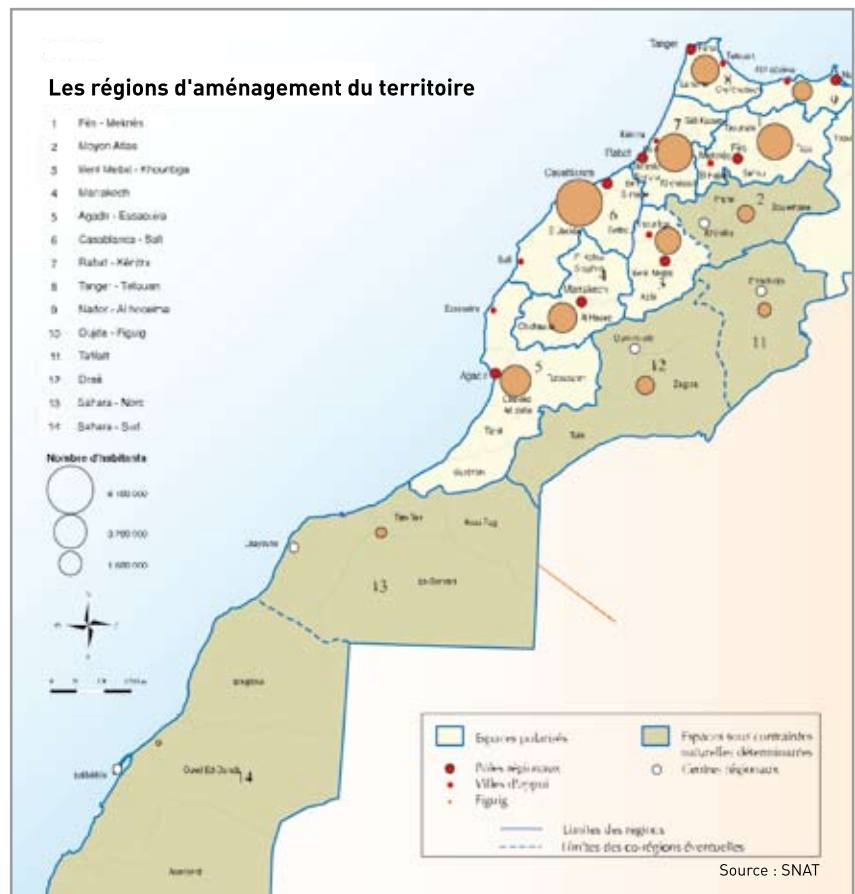
Par Ilham Lahrech, journaliste  
& Laetitia Grotti, journaliste, Cesem - HEM

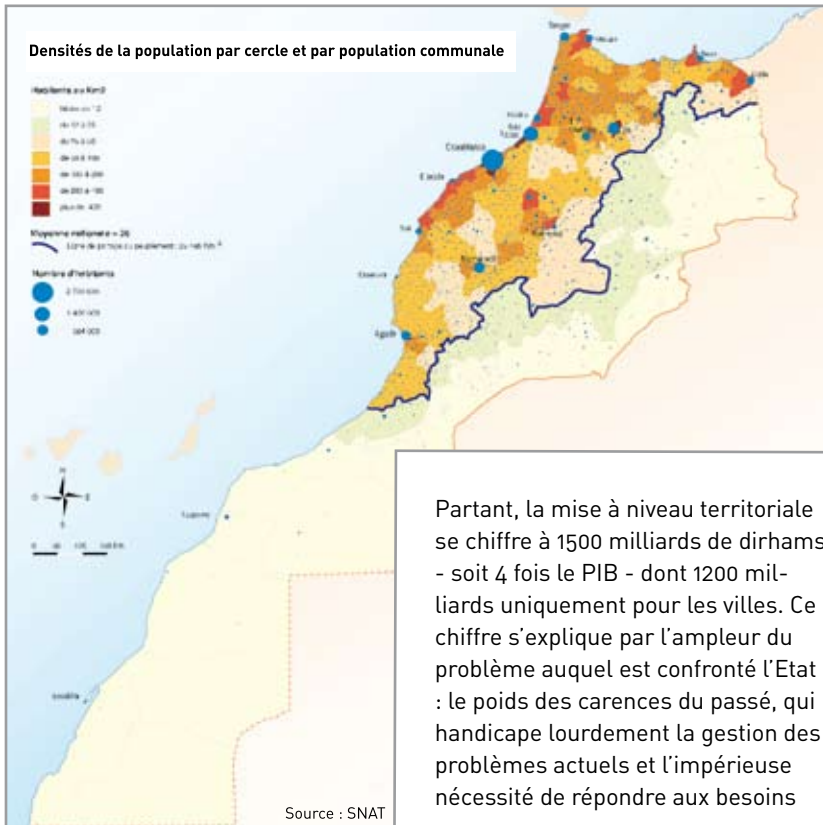
Développer la valeur économique des régions, des villes et des campagnes, passe par la qualité des infrastructures, la modernisation des modes de gestion et la redistribution des cartes, pour une prise de décision plus rationnelle et efficace. Etat des lieux d'un chantier cahoteux. Exposé des solutions préconisées. Une enquête exclusive

**L**e processus entamé en 2000 avec le grand débat sur l'aménagement du territoire était une démarche novatrice. Pour la première fois, on a donné aux populations locales la possibilité d'exprimer leurs besoins, avant de définir une stratégie nationale. Cette concertation, qui faisait suite au dirigisme du ministère de l'Intérieur, devait se traduire dans les faits. Elle supposait de faire évoluer le mode de gouvernance de l'Etat, pour faire plus de place aux régions et aux villes, relais indispensables sur le terrain, des stratégies définies au niveau national...

### Rattraper le retard dans le rural et presser le pas dans l'urbain

Presque dix ans après, la régionalisation demeure toujours un souhait: l'administration centrale concentre tous les pouvoirs décisionnaires, sans compter les résistances sectorielles, et une loi sur l'aménagement du





Partant, la mise à niveau territoriale se chiffre à 1500 milliards de dirhams, - soit 4 fois le PIB - dont 1200 milliards uniquement pour les villes. Ce chiffre s'explique par l'ampleur du problème auquel est confronté l'Etat : le poids des carences du passé, qui handicape lourdement la gestion des problèmes actuels et l'impérieuse nécessité de répondre aux besoins

les scénarii probables à suivre. Ici, nous nous intéresserons à la 3ème phase, celle qui doit présenter les orientations et proposer le Schéma national proprement dit. Ce travail a été conduit en usant de nouveaux instruments, tels que l'analyse fonctionnelle, les analyses factorielles, l'élaboration des données du PIB à l'échelle provinciale... Trois faits majeurs ont poussé à ce grand débat national : la mondialisation, la montée d'une diversité d'acteurs, dont la société civile, les collectivités locales, le privé, et le besoin de redéfinir ce qui revenait à l'Etat, pour pouvoir organiser des partenariats concertés.

Le débat, déployé successivement sur trois niveaux, local, régional et national, a permis de dresser le tableau complet des problèmes du pays et de proposer les grandes orientations pour y faire face. Tout cela a été

territoire se fait toujours attendre. De quoi expliquer les incohérences – nombreuses – en termes de programmation, de contrôle et de suivi des infrastructures, des projets.

En matière d'aménagement du territoire, le pays se trouve actuellement à un point remarquable de son évolution, qui est celui du passage de la majorité de sa population du côté «villes». Ce basculement vers la dominante urbaine s'effectue dans des conditions très difficiles, parce que les campagnes ont subi pendant trois décennies un délaissement tel qu'il faudrait aujourd'hui consacrer une part notable des ressources publiques au rattrapage des retards qui s'y sont accumulés (lire pp 28-31), alors que la nouvelle situation exigerait au contraire de concentrer les ressources sur la maîtrise de la croissance urbaine, car c'est là que se situent les grands enjeux de la période à venir, aussi bien en termes de cohésion sociale que d'efficacité économique.

## Le SNAT ne décline pas de programmation de projets, mais il met l'accent sur les projets structurants

prioritaires des populations. Plongée dans les méandres de l'aménagement du territoire.

### Une histoire de schémas qui traînent

Revenons un peu en arrière et plus spécifiquement en 1998, avec l'avènement du gouvernement de l'alternance, la première ébauche politique de l'aménagement du territoire et le lancement d'un débat national qui a abouti fin 2003 à la conceptualisation du premier SNAT (Schéma national de l'aménagement du territoire).

L'élaboration de ce document directeur s'est faite en trois phases. Les deux premières se sont déroulées au cours des années 90 ; elles portaient sur le bilan du territoire et sur

synthétisé dans la Charte nationale, qui constitue elle-même le fondement du schéma national. Dans le même temps, des éléments politiques majeurs sont venus conforter cette démarche et, en particulier, en 2004, le célèbre discours royal de Casablanca, définissant le «Nouveau concept d'autorité» et l'approbation par le roi de cette charte. Cependant, le SNAT n'est pas un document programmatique, il propose des orientations «dans une optique de cohérence de l'action publique», sur 25 à 30 ans, mais ne prescrit pas les actions à mener.

Du SNAT -qui ne décline pas de programmation de projets, mais qui met l'accent sur les projets structurants- ont découlé les onze schémas régionaux de l'aménagement du territoire



## Le casse-tête de l'aménagement du territoire

(SRAT), toujours en cours de réalisation aujourd'hui. Trois d'entre eux sont actuellement à l'état de diagnostic territorial : celui de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, de Meknès-Tafilalet et de Tadla-Azilal. Si tout va bien, au rythme où se passent les choses, une vision cohérente pour le développement régional finira par se concrétiser (un jour !).

### Vœu de régionalisation et centralisation des stratégies

Amina Bouktab, ex-cadre du département de l'Aménagement du territoire, affirme que tous les SRAT qui démarrent aujourd'hui doivent être réactualisés, en raison des dynamiques territoriales existantes et de la prise en compte des préoccupations des acteurs locaux. Ces derniers se déclinent de la manière suivante : l'autorité (soit le gouverneur et les services déconcentrés) et l'élu qui devient l'acteur principal, vu les nouvelles attributions qui lui sont dévolues en matière de développement. Or, les collectivités territoriales ont de grandes lacunes en matière de finances et de compétences. L'autre pendant de l'autorité est le président de région qui, lui, peut prendre les décisions, mais dépend du gouverneur qui est l'ordonnateur. La tutelle de l'Intérieur, c'est un secret de polichinelle, est encore proclamée comme handicap majeur pour l'action des collectivités territoriales.

En clair, ce qui devrait être dans l'action de la planification et de la mise en œuvre des projets, c'est l'articulation suivante : le SNAT, ou le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement de l'espace donne la vision d'ensemble et les SRAT déclinent ce projet au niveau régional. Toutes les actions ou politiques publiques doivent alors

être traduites sur le plan territorial, au niveau de la province, «c'est là où la cohérence de la programmation devrait se réaliser», insiste Amina Bouktab. Sauf qu'aujourd'hui encore, c'est au niveau central que se prend la décision, que se dessinent les grandes stratégies, telles que le plan vert, Emergence, pour ne citer que celles-là. C'est le décalage entre les compétences du central et du local qui est très conflictuel. Aujourd'hui, les attributions existent, mais dans les textes uniquement. La meilleure illustration, concernant les SRAT, est que, théoriquement, leurs périmètres d'action doivent être délimités par les conseils régionaux, mais que, pratiquement, il en est tout autrement

### La nécessaire mue de l'Etat et de la fiscalité des collectivités

Quand on sait que l'Etat accapare 86% de l'impôt et n'octroie que 14% aux collectivités locales, c'est trop peu pour que celles-ci puissent assainir, faire des travaux de voirie, raccorder l'eau potable. Or, on admet que, ne serait-ce que pour l'eau potable, les tarifs de vente soient contrôlés par l'Etat et maintenus à un niveau trop faible pour mettre des investissements en réseau. Donc, le manque d'infrastructures est aussi lié aux problèmes de financement des communes. Un constat sans équivoque : le développement territorial ne peut se faire que par la mue de l'Etat. Deux exemples choc de villes «nantes», qui produisent de la valeur ajoutée : Casablanca et Paris. Comparaison n'est pas raison, mais c'est bon à savoir ! Casablanca a la même superficie que Paris soit 180km<sup>2</sup>, alors que les deux villes ne bénéficient pas, c'est le moins qu'on puisse dire, des mêmes conditions de transport (mé-

tro, distribution des bus, tramway). Paris est une des villes les plus denses d'Europe avec 180 000 habitants au km<sup>2</sup>. Casablanca a 20 000 habitants au km<sup>2</sup>, mais aucune infrastructure de transport digne de ce nom. L'équation proximité de l'habitat et de l'emploi n'y est absolument pas résolue. La direction centrale des collectivités locales est tiraillée : doit-elle favoriser les locomotives économiques ou tirer de la précarité absolue des zones par endroits surpeuplées, sous-équipées et marginalisées. Concernant les régions répertoriées comme défaillantes (le Haouz, Taza, Taounate et Taroudant, Guelmim), il y a urgence

### Le manque d'infrastructures est aussi lié au problème de financement des communes : l'Etat ne leur octroie que 14% de l'impôt

pour l'action publique en matière d'équipements et de mise en place d'un système productif spécifique. Au niveau du SNAT, on détermine que ce sont des villes d'Etat, c'est-à-dire des villes pauvres où l'Etat apporte son soutien financier car elles ne produisent pas de valeur ajoutée, contrairement aux villes économiques. De fait, l'on se trouve face à un problème de répartition de la fiscalité. Comment explique-t-on que Casablanca, premier producteur de TVA soit la ville la moins dotée du Maroc? . Sur quels critères se fait cette répartition ? Faute de réponse claire, on se trouve face à un indice ou à un semblant de réponse : la répartition reste, comme toujours, du ressort du ministère

de l'Intérieur, qui doit assurer des équilibres. Du coup, aujourd'hui, les villes exonérées de TVA sont celles qui n'en produisent pas et donc de fait ne génèrent pas de revenus. A titre indicatif, Zagora est exonérée. On peut se demander l'intérêt d'une telle mesure : un investisseur s'implantera-t-il là où il n'y a pas de voies de communication, et de conditions qui puissent donner de l'attractivité à un territoire ?

Force est de constater qu'aujourd'hui, le ministère de l'Intérieur œuvre pour introduire des réformes en matière de répartition de la fiscalité, revoir le système de la charte d'investissement pour exonérer des villes. On parle même de réforme pour la mise à niveau des collectivités territoriales, d'un redéploiement des cadres des administrations pour constituer des noyaux permanents. Cela devrait se faire par un renforcement des compétences des collectivités territoria-

pour gérer le stress des collectivités locales. C'est en ce sens qu'il faut préciser les compétences de chacun (Etat, secteurs, collectivités locales) et préciser si toutes les structures héritées du SNAT depuis huit ans ont



## Aujourd'hui, le ministère de l'Intérieur œuvre pour introduire des réformes en matière de répartition de la fiscalité

les. Pour avoir une force de négociation ou de lobbying sur des projets, il faut tout de même disposer de deux outils : le financement et les compétences humaines pour juger de la pertinence des projets, ce qui n'existe pas aujourd'hui. Du coup, l'administration fait arbitrairement ce qui lui semble le plus pertinent.

### Application partielle du schéma national et absence de loi territoriale

Si l'on considère que, dans 15 ans, la population urbaine va doubler et constituer ainsi 70% de la population totale, la question de l'aménagement des villes devient cruciale, d'où un système dérogatoire et par à-coups

été abandonnées ou appliquées. Parfois, tempère Amina Bouktab, «certaines de ses options sont mises en œuvre». C'est surtout vrai pour les grandes infrastructures routières : à titre d'exemple, les axes Oujda - Fès, Casa - Agadir, prévus dans le SNAT. C'est également vrai pour les aménagements prévus sur l'axe Kénitra - El Jadida, à l'instar du méga projet Bouregreg ou pour la constitution de bipôles, tels que Casa - Rabat, Fès-Meknès ou encore Tanger-Tétouan visant à renforcer la compétitivité de ces axes. Par ailleurs et dans cette continuité, les concepteurs du SNAT ont insisté sur le renforcement de pôles de croissance, à savoir le rôle que vont être amenées à jouer les principales villes du pays en tant que

moteurs de croissance. Pour ce faire, chacune se voit attribuer une vocation spécifique. Ainsi en est-il de Rabat et de sa nouvelle vocation dédiée à la Recherche et Développement et aux services high tech. Pour Casablanca, trois fonctions principales ont été identifiées : les services, le business et les loisirs. Ces options, pointées par le SNAT, ont été prises en compte dans le nouveau schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) de la ville, récemment présenté à Mohammed VI....sans qu'il fut toutefois rappelé le rôle du SNAT !

Pour le reste des projets, vu qu'il n'existe pas de loi sur l'aménagement du territoire (AT), la charte de l'AT n'ayant pas de valeur juridique, ils restent dépendants des priorités budgétaires et politiques des secteurs concernés. Si l'interrogation se situe au niveau de l'absence de loi sur l'AT, la réponse, elle, se trouve dans la problématique de la continuité administrative (entre Etat, secteurs et régions).

### L'axe Casablanca - Rabat et la problématique des villes nouvelles

Analysons le schéma d'organisation fonctionnelle de l'aire métropolitaine centrale Casablanca - Rabat (Sofa) : c'est la première réflexion d'ensemble à l'échelle d'une région étalée sur 230 km de long du littoral, avec des incursions de 80 km à l'intérieur des terres. Cette région, la locomotive du Maroc, s'essouffle. Le SNAT a montré que l'axe central Kénitra - El Jadida concentre les 2/3 du PIB et à peu près les 2/3 de la population marocaine, soit un peu moins de 20 millions de Marocains, dans un rayon maximum de 350 km par la route. Il fallait donc l'organiser, de sorte qu'elle produise plus de valeur ajoutée, puisque c'est elle qui tire tous les pôles de croissance du Maroc.

Pour ce faire, il fallait que Rabat et



## Le casse-tête de l'aménagement du territoire

Casablanca joue la complémentarité des fonctions. A cet effet, des propositions ont été avancées pour créer des pôles de croissance secondaires, qui soient des relais entre des pôles primaires et des centres émergents tirés par les deux pôles. On a donc proposé la création de pôles de relais au niveau de l'axe Rabat-Casa, mais pas à l'endroit où l'on a construit la nouvelle ville, Tamesna. Le projet initial devait se trouver plutôt vers le sud

de Casa. Il s'agissait initialement de toute une ceinture de relais qui devaient tirer l'arrière-pays - Benslimane et Berrechid - qui restent handicapées aujourd'hui par la croissance accrue de Casablanca.

Concernant Rabat, les analyses techniques montrent que le fait de baser la ville nouvelle, Tamesna, dans un site à 25 km de Rabat va poser le problème des infrastructures. Les premières populations qui vont être

plan des infrastructures en est une autre.

### Aménagement de villes nouvelles sans une vue d'ensemble

Aujourd'hui, c'est le ministère traditionnellement chargé de l'habitat qui conçoit les villes nouvelles. Or, le hic avec ces nouveaux centres urbains réside dans le fait qu'un ministère les programme avec l'accord des

autres sur le principe. Quand arrive la concrétisation, il se trouve toujours l'un des ministères pour annoncer qu'il n'a pas programmé, qu'il a d'autres priorités. Si la croissance urbaine conduit à faire des villes pour absorber le surplus de population, Amina Bouktab ne conçoit pas qu'on puisse parallèlement faire des villes nouvelles et planifier des SRAT : «On construit une vision régionale et en même temps, on fait une politique autre. Or, Il existe des pôles de croissance où la situation est très alarmante. Si on n'accompagne pas la maîtrise urbaine, on crée de la marginalisation collective. Il faudrait aller vers ces espaces où il y a de l'urgence». En fait, l'absence de diagnostic des besoins réels des territoires vient de la méconnaissance des dynamiques territoriales. Preuve en est qu'on ne

### Les analyses techniques montrent que le fait de baser la ville nouvelle, Tamesna, dans un site à 25 km de Rabat va poser le problème des infrastructures

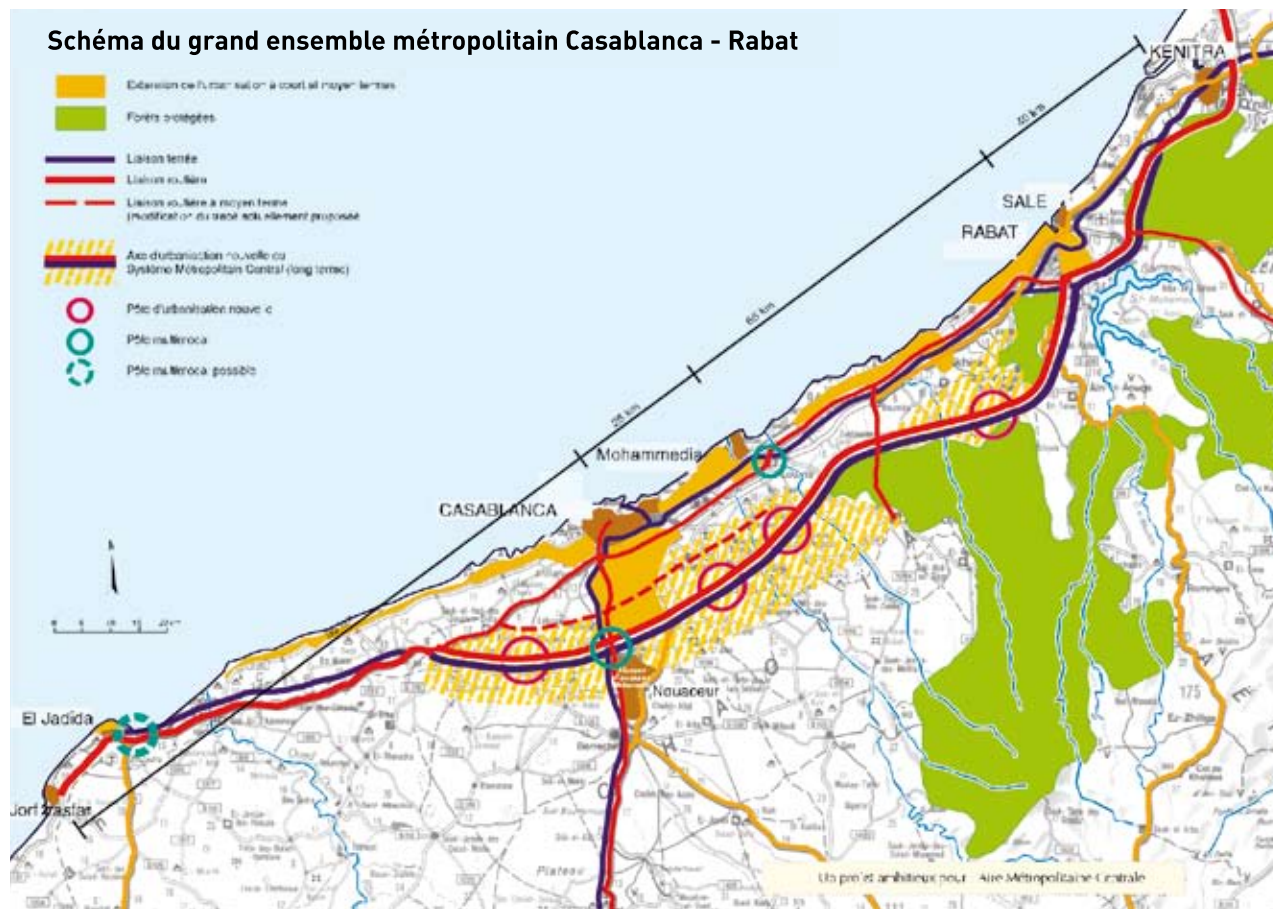
autres sur le principe. Quand arrive la concrétisation, il se trouve toujours l'un des ministères pour annoncer qu'il n'a pas programmé, qu'il a d'autres priorités.

Si la croissance urbaine conduit à faire des villes pour absorber le surplus de population, Amina Bouktab ne conçoit pas qu'on puisse parallèlement faire des villes nouvelles et planifier des SRAT : «On construit une vision régionale et en même temps, on fait une politique autre. Or, Il existe des pôles de croissance où la situation est très alarmante. Si on n'accompagne pas la maîtrise urbaine, on crée de la marginalisation collective. Il faudrait aller vers ces espaces où il y a de l'urgence».

En fait, l'absence de diagnostic des besoins réels des territoires vient de la méconnaissance des dynamiques territoriales. Preuve en est qu'on ne



## Schéma du grand ensemble métropolitain Casablanca - Rabat



trouve jamais d'observatoire ou un quelconque système d'informations qui maîtrise la dynamique, les besoins réels des territoires et identifie les dysfonctionnements éventuels, ce qui permettrait de réaliser des expertises poussées, d'aider à la décision et de mettre en place des stratégies efficaces qui émanent des territoires.

### Des aménagements «hors ville» et des imprévus à gérer

Ces appréhensions nous sont confirmées par une source du ministère de l'Équipement et des Transports, département qui, rappelons-le, agit sur les infrastructures «hors ville», en reliant des régions, des villes et en désenclavant d'autres. Les routes et autoroutes s'inscrivent, elles aussi, dans le cadre d'un schéma national qui prévoit un certain nombre de

## L'autoroute Tanger Med n'aurait jamais existé, s'il n'y avait pas eu le port du même nom, à la suite d'une décision venue d'en haut

projets à réaliser. Ce dernier s'inspire du SNAT qui reste, pour le secteur de l'Équipement, une sorte d'input, un cadre de référence donnant une vision globale sur quelque 30 ans, mais aussi d'éléments annexes, comme des enquêtes sur le trafic, un programme gouvernemental, une orientation politique, une demande de transport...

L'autoroute Tanger Med par exemple n'aurait jamais existé, s'il n'y avait pas eu le port du même nom. Or ce dernier émane d'une décision survenue à un certain moment, «venue d'en haut», alors qu'initialement le chantier était prévu à côté d'Asilah.

Le changement a été opéré à la suite d'un ensemble de considérations, politico-économiques (en Méditerranée, il manquait un grand port de transvasement - il fallait donner un souffle économique à la région de Sebta), autant de préoccupations qui n'étaient pas inscrites dans le SNAT.

Tant qu'il n'y avait pas de port, il n'y avait pas de visibilité sur le développement de cette région. Puis est venue se greffer la rocade méditerranéenne qui est l'illustration d'une volonté politique de se rapprocher de l'Europe et certainement de faire du Nord une seconde locomotive du pays, en désenclavant toute la côte rifaine. ►►

## Le casse-tête de l'aménagement du territoire

Faut-il déplorer ces réajustements? Ces changements, par rapport aux SNAT, sont considérés au ministère de l'Équipement comme normaux, d'autant qu'ils ne sont pas propres au Maroc. Ailleurs, des schémas similaires sont élaborés tous les dix ans parfois tous les cinq ans, car le développement des villes obéit souvent à une logique autre que celle prévue initialement.

### Côté infrastructures, ponts et chaussées, peut mieux faire !

Au niveau de l'aménagement du territoire, les handicaps énumérés par le département chargé de l'équipement sont clairs : le premier concerne le manque d'évaluation de l'action publique. C'est vrai au niveau

### L'Etat doit rattraper le déficit accumulé et répondre aux besoins urgents de la population sur les grands axes et les pôles de croissance

des barrages, des ponts, des infrastructures qui coûtent très cher. Le deuxième réside dans l'absence de suivi de l'évaluation par rapport aux changements possibles tels que les conditions climatiques (lire pp 32-34) ou à titre d'exemple l'accroissement des populations, ou leurs mutations. Le ministère de l'Équipement et du Transport détient, après le ministère de l'Intérieur, la représentation la plus large sur le territoire (au moins 60 gouverneurs territoriaux et quelque 50 directeurs provinciaux de l'Équipement), ce qui lui assure une grande proximité du terrain. De manière générale il faut, nous apprend-on au sein du ministère, un système d'auscultation et de suivi des ouvrages (routes, ponts, ...) sans faille; Le ministère de tutelle étant en charge des routes inter-villes, chaque

directeur régional doit normalement faire le suivi des ponts dépendant de sa province.

A leur niveau, les Autoroutes du Maroc ne font pas d'autocritique majeure. Elles reconnaissent avoir eu à gérer à peine un problème, (sur 1000 km d'autoroutes et sur les dix dernières années), entre Meknès et Fès : une erreur technique sur 500 mètres qui les contraint à dévier le tracé sur 3 km pour la corriger. « Il faut remédier au problème et veiller à ne pas recréer le même », commente un responsable !

Les dégâts consécutifs à de telles erreurs peuvent pourtant avoir des répercussions énormes. Dans le Sud, par exemple, certains tronçons de route sont coupés quelque 10

jours par an pour des pluviométries normales. Ils sont conçus ainsi, par un choix économique qui tient compte du rapport budget/risque. « Compte tenu des moyens alloués, on aurait pu faire mieux, reconnaît notre source. Il existe un potentiel d'amélioration de 10 ou 15%. Pas plus car, vu le budget et les compétences dont dispose le ministère, (par rapport à l'Éducation nationale où le potentiel est de 100%!), ce serait le comble d'avoir un pourcentage plus élevé ! ».

### Le département de l'Équipement a les moyens, mais le suivi fait défaut

En effet, le ministère de l'Équipement et du Transport comprend des entités qui font des études, réalisent des travaux, et doivent assurer une



maintenance et une exploitation du réseau. Dans ce schéma, il n'y aurait donc pas de grandes failles au niveau planification, programmation et mise en œuvre. « Je considère, souligne notre source, que durant les deux dernières décennies, il y a eu énormément d'efforts en matière d'infrastructures. Il se trouve qu'on a un peu plus de 30 000 km de routes nationales. Il y a forcément quelques petits problèmes. Est-ce que ceux-ci sont liés à un défaut de conception initiale ? Peut-être, car certains réseaux datent du protectorat. En tout cas, il faut suivre la vie de la route, du pont, de l'ouvrage en général ». Or, c'est là que le bât blesse.

De manière plus générale, et malgré l'effort d'une ébauche de politique d'aménagement territorial qui date tout de même d'une décennie, le problème ne réside pas dans la réalisation mais dans la programmation et le suivi. Aujourd'hui, de manière globale, l'Etat doit régler une double problématique : rattraper le déficit accumulé depuis des décennies et répondre aux besoins pressants, urgents de la population sur les grands axes, les pôles de croissance et les villes nouvelles. Or pour ce faire, il y a manque de financement et d'évaluation. L'autre problème, hormis le diagnostic, concerne le rural, parent pauvre depuis longtemps, qu'on continue à marginaliser pour apporter un maximum de renfort aux villes, lieu où se jouera la compétitivité de tout le Maroc, cheval de bataille du SNAT.



## Routes et pistes de désenclavement

Quand on observe les réalisations dans le rural, le ministère de l'Équipement et du Transport apparaît comme le champion des infrastructures, ce qui est certainement dû, outre la volonté politique, à la force de son budget d'investissement (il s'élève pour l'année 2009 à environ 3,8 milliards de dirhams<sup>1</sup> et ne comprend pas les investissements des entités sous tutelle de ce ministère (ADM, ONDA,...). Ce même ministère a réalisé, au début des années 1990, une étude qui a montré que les besoins en construction de routes de désenclavement ou d'aménagement de pistes sont estimés à plus de 38 000 km. Ce constat a été suivi d'actions concrètes qui ont abouti dès 1995 à la définition du Programme national des routes rurales (PNRR), avec la construction et l'aménagement sur 7 à 9 ans de 11.236 km de routes jugées prioritaires, soit 5.472 km de routes revêtues et 5764 km de routes non revêtues.

Evidemment les ressources financières avaient suivi. En chiffres, cela a donné la répartition suivante :

- 170 millions de dirhams/an sur le budget de l'Etat,
- 480 millions de dirhams /an sur le Fonds spécial routier (FSR)
- 100 millions de dirhams à mobiliser par les Collectivités locales dans le cadre d'un partenariat.

### Impact sur les populations

Selon une évaluation rétrospective réalisée par la Banque mondiale, l'amélioration des routes a eu un impact positif dans les domaines suivants :

**Côté infrastructures et transports**, les usagers de ces routes ont gagné du temps et de l'argent :

- le coût d'utilisation des véhicules a baissé fortement ;
- le coût du transport des marchandises est tombé de 300 DH à 150 DH/tonne sur une distance de 10 km,
- les services de transport de passagers ont augmenté fortement,
- le temps de trajet jusqu'au marché et aux centres de services sociaux a diminué de moitié,

**Côté activités**, les projets routiers ont transformé

l'économie agricole dans les zones desservies :

- la production fruitière a augmenté de 31%
- les agriculteurs ont augmenté de 150% leur investissement en cheptel de race,
- l'utilisation d'engrais a augmenté de 60% dans les zones du projet,
- le nombre d'emplois non agricoles, suite à la mécanisation et aux améliorations apportées dans le domaine de l'élevage, a été multiplié par six,

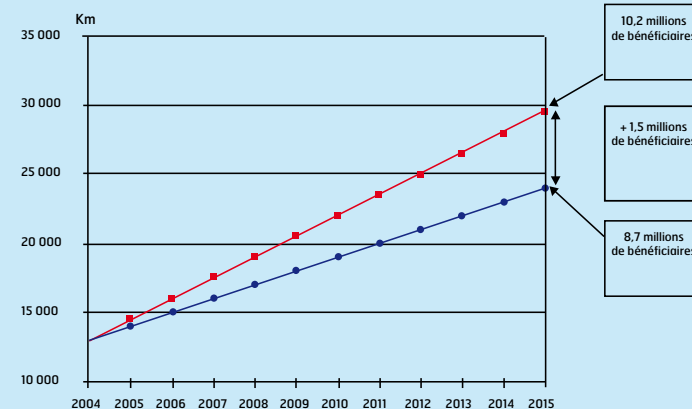
**Côté social**, la qualité de vie s'est sensiblement améliorée :

- la fréquentation des centres médicaux par les bénéficiaires des routes a doublé
- l'amélioration des routes a facilité la fourniture des soins et a permis une meilleure qualité de service,
- un plus grand nombre de professionnels se sont montrés prêts à travailler dans les zones accessibles,
- les ménages ruraux ont changé leurs habitudes alimentaires (la consommation de fruits, légumes et poisson a augmenté)

- le taux de scolarisation primaire a augmenté de 28% à 68%,
  - le taux de scolarisation primaire des filles a très fortement augmenté (il a triplé en dix ans)
- Enfin, les femmes disposent de beaucoup plus de temps libre et bénéficient de nouvelles possibilités en matière d'emploi.

### Perspectives chiffrées

**Accélération du rythme de réalisation des routes à travers la création de la CFR**



Pour généraliser l'accélération du rythme de réalisation des routes rurales dans les autres provinces du royaume qui souffrent d'une insuffisance considérable en infrastructures routières, une Caisse pour le financement des routes (CFR) a été créée en 2004. Elle permet d'accélérer sensiblement la cadence actuelle de réalisation de routes rurales, durant le deuxième programme national de routes rurales (PNRR II) qui, lui, a été lancé en 2005. Le PNRR II vise l'augmentation du taux d'accessibilité de la population rurale au réseau routier de 54 % en 2005, à 80 % à l'horizon 2015, par la réalisation de 15 000 km de routes rurales. Le montant global nécessaire à la réalisation du PNRR II est estimé à 10 milliards de dirhams.

# Le casse-tête de l'aménagement du territoire

## SOLUTIONS

### Quelles alternatives aux montages financiers complexes et opaques ?

Après cette incursion dans le secteur gouvernemental de l'Équipement, assez privilégié, vu les moyens qui lui sont alloués, replongeons-nous dans la gouvernance des projets régionaux ou excentrés, qui ne bénéficient pas de la même autonomie financière, ni de programmes ficelés à plus ou moins court et moyen terme.

La complexité des montages financiers au niveau local, concernant les grands projets (Tanger Med, Bouregreg, etc) implique qu'il y ait des structures spécifiques ou spécialisées qui suivent la réalisation du projet jusqu'à son terme. Et pour cause,

### Pour la réalisation des grands projets, un besoin de transparence est fortement réclamé par les bailleurs de fonds, notamment étrangers

vu la centralisation de la décision, il y a toujours un hic au niveau des délais et des procédures. Il y a, par ailleurs, pour la réalisation des grands projets, un besoin de transparence fortement réclamé par les bailleurs de fonds, notamment étrangers. Par conséquent, il fallait trouver, au niveau de la direction générale des collectivités locales, d'autres moyens et faire en sorte que la lourdeur dans la gestion financière ne constitue plus un handicap

Au ministère de l'Intérieur, on semble dorénavant convaincu que ce sont les collectivités territoriales qui doivent mener le jeu de la gestion urbaine, un changement palpable lors du séminaire sur l'aménagement du territoire qui a eu lieu fin janvier à Skhirat. Suivant cette logique à affiner, le ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement de l'espace se

devra de les accompagner dans leurs choix et dans l'exécution. En clair, plus d'attributions aux collectivités locales certes, avec le soutien du ministère chargé de l'Habitat mais, bien sûr, sous la supervision de l'Intérieur.

### Un bureau d'études au service des collectivités ?

En quoi consistera alors le rôle du ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement de l'espace ? Bénéficiant de la technicité et de services déconcentrés (il a une grande représentativité au niveau des régions, des agences, d'Al Omrane), il devra agir plus comme un bureau d'études au service des collectivités territoriales. C'est la conclusion avec

rural, soit 600 millions de dirhams disponibles aujourd'hui. Pour le gérer, vu les urgences de l'Intérieur, une convention sera signée avec le Premier ministre afin que 60% de ce fonds soient gérés par l'Agriculture pour la mise en œuvre du Plan vert et 40% par le ministère de l'Habitat... pour y réaliser des infrastructures, de l'équipement et de la production de valeur ajoutée sur le plan économique. Là où seront réunis ces 3 critères, il y aura financement par le Fonds de développement rural.

• **Et le Fonds de développement territorial**, annoncé dans la loi de finances mais dont le montant n'est pas encore fixé et dont le texte de création est toujours en instance au niveau du Secrétariat général du gouvernement. Bref, une fois qu'il verra le jour, son 1er objectif sera de garantir la mise en œuvre de projets intégrés, au niveau de territoires pertinents. La pertinence sera identifiée sur la base de diagnostics précis, territoriaux, par les seize inspections régionales de l'Aménagement du territoire. Pour chaque région, ces dernières auront à identifier les projets prioritaires qui seront négociés et discutés au niveau local, avec les acteurs locaux.



laquelle les officiels sont sortis de ce séminaire. Le ministère en question apportera, outre sa technicité, son appui financier, à travers deux instruments :

- **Le Fonds de développement**

### Réorganiser les territoires et territorialiser les stratégies sectorielles

Pour que tout cela puisse donner des résultats, il faudrait tout d'abord que les territoires existants soient pertinents. Au ministère de l'Intérieur, on se penche aujourd'hui sur le découpage administratif. Le constat est connu. Prenons le cas de la région Meknès-Tafilalet qui s'étend de Meknès au nord, à Errachidia au sud. Toutes les infrastructures de base et les équipements sont fixés au niveau de l'aire de Meknès. Or, entre les deux

villes, ainsi qu'à Errachidia même, il n'y a pas le même système productif. En ce sens, il serait plus logique de rattacher Errachidia à Agadir. Vu la complémentarité des deux villes, elles pourraient œuvrer ensemble à tout ce qui est touristique. Cette option avait déjà été proposée au niveau du SNAT, qui avait développé tout un argumentaire pour re-découper le territoire, selon la pertinence économique et sociétale.

Aujourd'hui, le diagnostic est qu'il y a des besoins, des déficits qui se sont accumulés, sur tout le territoire national. Pour apporter une réponse à tout le territoire, le budget d'un ministère ou un quelconque don de la Banque mondiale (BM) ne sont pas suffisants. Même avec l'effort de la BM et tout

la région Taza- Al Hoceima, souligne Amina Bouktab, il faut que tous les ministères projettent d'avoir une stratégie pour cette région, dans un cadre cohérent qui doit se faire à un double niveau, au niveau national de la Primature et au niveau local, c'est-à-dire du wali ou du gouverneur».

### Vers des contrats Etat-collectivité ?

La cohérence se réalisera si un gouverneur contractualise, au nom de l'Etat, avec les collectivités locales, des services déconcentrés, avec un programme d'action élaboré sur un territoire bien défini (la région ou la province). C'est la formule préconisée par le ministère de tutelle qui va

cièrement à la réalisation de ceux qui ont été validés, puisque l'ensemble est validé pour les deux villes (Settat et el Jadida), et suivront la réalisation. C'est là que l'on testera l'efficacité des mécanismes de l'articulation et de la coordination.

En attendant, le gouvernement est en train de revoir les morasses budgétaires de chaque ministère et des administrations, d'examiner la réforme du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT), la possibilité de globaliser les crédits, sur la base de 3 à 4 ans. Cela permettrait, à terme, de prévoir avec les collectivités un projet global sur 3-4 ans. Cette transparence annoncée se fait dans le but de créer de la cohésion sociale, dit-on, mais aussi pour atténuer les risques et attirer les opérateurs économiques. Voilà pour ce qui est des intentions. Quant aux réalisations, qui vivra verra.



## L'aménagement du territoire nécessite une approche transversale, qui doit conjuguer les compétences de chaque secteur

ce qui se fait au niveau sectoriel actuellement, il existe toujours des villages et des douars enclavés. Aussi, à côté du SNAT, il faudrait que toutes ces stratégies sectorielles se traduisent au niveau territorial. Le hic est qu'il n'existe pas de territorialisation de l'action publique. «Pour

d'ailleurs être testée, dès avril 2009, dans deux régions, Settat et El Jadida (Chaouia et Doukkala). Settat est la 1ère ville à formaliser son projet Etat-Collectivité. Dès la signature du contrat en avril, l'Etat passera à la mise en œuvre des projets. Tous les ministères contribueront finan-

### Conclusion

On l'aura compris, l'aménagement du territoire englobe l'ensemble des problèmes du pays, ce qui nécessite une approche transversale, qui doit conjuguer les compétences de chaque secteur. De fait, le Maroc va être confronté au cours de la prochaine décennie à des exigences, parfois contradictoires, mais tout aussi urgentes : création d'emploi, compétitivité économique avec la levée des barrières tarifaires, économie de l'eau, avec le stress hydrique de plus en plus prégnant. Or, tant que les différents départements ministériels resteront dans une logique sectorielle sans concertation, ni coordination, ni mutualisation des moyens techniques et financiers, l'aménagement du territoire restera une chimère. Seule issue : une régionalisation et une déconcentration effective des pouvoirs de décision et une réelle capacité du Premier ministre à pouvoir assumer pleinement les choix qui se présentent à lui. ■

ENTRETIEN

Avec Abdeslam  
Dahmane Saïdi\*

# Et l'aménagement du rural ?

Propos recueillis par  
Laetitia Grotti,  
journaliste, Cesem-HEM

A travers cet entretien, l'un des plus grands spécialistes de l'aménagement du rural et connaisseurs du terrain nous éclaire sur les intervenants, les modes de fonctionnement et de dysfonctionnement, les entraves à la décentralisation et bien d'autres joyusetés qui ne permettent pas jusqu'à maintenant une gestion optimale de l'espace rural.

## Quels sont les principaux acteurs institutionnels du développement rural et leurs attributions ?

On retrouve deux sortes d'acteurs, les constants et les variables. Parmi les acteurs constants, la commune rurale fait théoriquement figure d'acteur principal, puisqu'elle a la charge de l'aménagement du territoire, d'après la Charte communale de 2002 (ces attributions devraient encore croître dans la nouvelle charte). Son institution de tutelle est le ministère de l'Intérieur, qui agit principalement à travers deux directions, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et la Direction des affaires rurales (DAR). La première apporte appui, aide et agit en tant que partenaire. Dans la pratique et face au peu de moyens des communes, c'est elle qui intervient le plus souvent en matière de planification, d'expertise... Reconnaissons toutefois qu'elle se fait de plus en plus discrète en matière d'intervention, car nombre d'institutions internationales, comme certains acteurs nationaux, ont demandé le

recentrage de la commune rurale. La DAR a, quant à elle, une fonction importante, puisqu'elle a la tutelle des terres collectives, ce qui représente un foncier très important. A son côté, le ministère de l'Agriculture occupe un rôle constant, même s'il a varié au cours des années. Il reste l'élément moteur du développement rural à travers le développement agricole.

On retrouve bien évidemment les différents acteurs sectoriels, ministère de l'Éducation, de l'Équipement... On peut également citer la Commission interministérielle de développement rural, mais elle ne fonctionne

pas vraiment. Elle s'était réunie au milieu des années 90, à l'époque de la sécheresse, puis sous Abderrahmane Youssoufi, quand il a été plusieurs fois question de ranimer le Fonds de développement rural.

## Cette pluralité d'acteurs ne nécessite-t-elle pas un coordinateur stable ?

Il est à noter que la fonction d'aménagement et de coordination a beaucoup bougé. Elle a d'abord été occupée par l'Intérieur, puis par l'Agriculture, pour être aujourd'hui occupée par le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Or, cette fonction pluridisciplinaire - qui fait appel à plusieurs acteurs très différents et qui n'arrivent pas à travailler ensemble - est justement censée permettre leur intégration, la mise en cohérence des projets, une réflexion globale. Le fait qu'elle ait changé systématiquement de tutelle s'est traduit par une absence d'accumulation, voire une déperdition. Aujourd'hui, il faut compter sur les plans de développement (venus en



\* Professeur à l'Institut agronomique et vétérinaire - Hassan II, secrétaire général de l'association Targa.

remplacement des plans de développement économique et social) dont la démarche est calquée sur celle de l'INDH et qui établissent un processus précis. La DGCL devrait généraliser à l'ensemble des communes ce système, qui va permettre le diagnostic, l'identification, la planification et la validation aux différents échelons et la mise en œuvre de projet de développement ruraux.

### Les communes ont-elles les moyens financiers, humains et institutionnels de leurs missions ?

Les communes ont des attributions larges, mais elles n'ont ni les moyens humains, ni les moyens financiers et institutionnels, car la régionalisation et la déconcentration n'ont pas eu lieu. La DGCL bénéficie de moyens plus importants, notamment grâce à la coopération internationale. Encore aujourd'hui, beaucoup de choses ne peuvent se faire si la DGCL ne donne pas son feu vert. C'est elle qui lance certains programmes à caractère national. On peut citer l'exemple de la généralisation de ces plans de développement. C'est elle qui a décidé et choisi l'échantillon. C'est encore elle qui a envoyé une note à toutes les communes pour informatiser leur état civil, communes qui sont à la recherche de partenaires pour réaliser ces projets. A titre d'exemple, notre association, Targa, essaie d'intervenir sur ce type de projets. Nous travaillons actuellement avec une dizaine de communes, que nous équipons en logiciels informatiques, où nous prenons en charge la formation de l'agent communal, mais force est de constater que les capacités sont très faibles. Il faudrait un taux d'encadrement très élevé, ce qui n'est pas le cas. Une anecdote très révélatrice : pendant une semaine, un président de commune nous a appelés pour nous dire, «Le logiciel ne marche pas, vous devriez

venir»... Nous avons fait 600 km pour découvrir que c'était le câble de l'imprimante qui n'était pas branché !

### La situation est-elle alarmante ou perfectible ? Si c'est le cas, dans quelles conditions ?

Quoi qu'il en soit, il est normal que nous passions par ce stade. L'essentiel étant de ne pas y rester. Pour



cela, la commune peut générer petit à petit ses ressources propres mais là encore, cela nécessite la réunion de deux conditions essentielles : rendre transparents les mécanismes de gestion et donc, colmater les brèches de la corruption et du détournement. On assiste actuellement à une inspection générale du ministère de l'Intérieur avec le renvoi d'un certain nombre d'élus... S'agit-il d'une réelle volonté de renforcer les inspections, la surveillance et de lutter contre l'impunité ou est-ce un coup médiatique peu avant les élections communales ? Le temps nous le dira. Mais le fait est qu'avec le peu de ressources dont disposent les communes, si cela fuit de partout, elles ne pourront pas faire grand-chose.

Deuxième condition : avoir l'autonomie financière. Je m'explique. Depuis 1996 et l'apparition des communes «nouvelle génération», nombre d'entre elles paient les dettes des infrastructures de base : routes, électrification, adduction d'eau potable... car elles ont pris en charge, en fonction des programmes, entre 5 et 20% des montants globaux

(soit par les transferts, c'est-à-dire qu'une partie du budget de fonctionnement qui n'a pas été dépensée est «transférée» au remboursement de la dette – ce qui est une façon de payer par les subventions de l'Etat -, soit par un prêt contracté auprès du Fonds d'équipement communal). Ainsi pour le Programme d'électrification rurale global (PERG), les finances communales ont dû déboursier près de 4 milliards de dirhams, plus de 2 milliards pour les routes rurales, ce qui représente des sommes colossales pour elles... Elles commencent seulement à sortir la tête de l'eau, même si la situation est très variable selon les communes. Certaines ont une capacité d'autofinancement qui ne dépasse pas 20% de leur budget de fonctionnement (les 80% restants proviennent des subventions de l'Etat via la TVA), d'autres peuvent aller jusqu'à 100%.

On le voit, l'autonomie financière est primordiale et devrait être alimentée par une fiscalité locale mais là encore, nous sommes loin du compte. A titre d'exemple, beaucoup de communes rurales fournissent des services publics tels que la collecte des déchets, mais ne touchent pas en contrepartie de taxe d'édilité, réservée à l'urbain. Nous sommes face à un paradoxe : il existe une centaine de centres qui revêtent pratiquement un caractère urbain, concentrent presque tous les maux d'une ville comme les bidonvilles, les problèmes d'assainissement... les communes font plein de choses, mais ne reçoivent aucune contrepartie.

### Quelles sont les principales entraves au développement rural ?

Aujourd'hui, le principal problème est celui du repositionnement de la commune par la décentralisation et de la déconcentration. La question du contrôle a posteriori est très importante, car il y a une déperdition énorme qu'il est difficile de chiffrer.

## Les leçons majeures d'une crise systémique

En effet il n'existe que des évaluations locales, pas nationales. Mais on constate tous les jours des projets ratés, des décisions techniques incorrectes... Nous avons besoin d'une culture de la Cour des comptes, pas seulement pour les communes mais pour tout le monde, administrations centrales, offices publics.... Il faut également une révision de la loi fiscale. Nous l'avons vu, la fiscalité locale est nécessaire pour assurer certains services, sinon nous serons toujours dans le cercle de la dépendance et des subventions. Or, les citoyens veulent plus de services, de confort... Les infrastructures de base commencent à être à la hauteur avec une électrification présente sur la quasi-totalité du territoire, des routes, l'eau potable... Nous allons donc assister à une exigence de plus en plus grande vis-à-vis de la qualité des services publics. Pour cela, il faut des moyens.

### Y a-t-il eu des avancées enregistrées dans les domaines institutionnel, juridique et de financement ?

Une nouvelle charte communale vient d'être adoptée. Je n'en ai pas encore pris connaissance, mais elle a été largement modernisée et devrait remédier à nombre de situations de gouvernance locale. Je pense notamment à l'absence du principal responsable du territoire qu'il est censé administrer. Combien de présidents de commune n'habitent pas dans leur commune et n'y sont quasiment jamais ? Or, ils en sont la pièce maîtresse. Leur absence peut bloquer bien des situations. Les prochaines élections communales laissent présager des changements. Une commune où le président est là n'a rien à voir avec celle où le président est à Casablanca ou à Rabat.

On a pu observer à l'association Targa qu'une commune pauvre où le président s'active, est présent au quotidien... évolue très rapidement, contrairement à une commune riche où le président est absent.

Au niveau des finances locales, à partir de 2009-2010, les grandes dettes des communes vont être épongées. Est-ce que cela leur permettra plus de liberté et de mobilité ? Va-t-il y avoir un changement au niveau de l'assiette fiscale pour leur permettre

## La nouvelle charte devrait remédier à nombre de situations de gouvernance locale

de créer des ressources propres ? Enfin, va-t-on aller vers plus de partenariat avec les ONG, dans le cadre de la coopération décentralisée et ce, pour créer une dynamique locale ?

### Où en est-on de la décentralisation et de la déconcentration ?

On n'a guère avancé. Mais quoi qu'il en soit, si l'Etat ne prend pas les devants, il va être forcé de donner plus d'autonomie aux communes, à cause de la pression soit interne, soit externe. Il y a de nombreuses résistances que je peux comprendre. Tant qu'il n'y a pas de garantie de transparence, de garde-fous, de contrôle, la décentralisation peut s'avérer dangereuse. En revanche, l'autonomie peut se réaliser dans le cadre d'un processus transparent où les plans de développement sont appelés à devenir de véritables tableaux de bord du gestionnaire local, où il devrait y avoir des institutions

d'évaluation et de contrôle. Rappelons que les plans de développement ont été faits avec tout le monde, il y a eu une large concertation et c'est peut être le niveau local qui va donner des leçons au niveau central.

Pour ce qui a trait à la déconcentration, rien n'a été fait. Quelques administrations ont amorcé un processus où les centres de décision sont au niveau des provinces ou des communes, comme le Haut commissariat des eaux et forêts. Ce sont les directions régionales qui prennent les décisions, signent les conventions. Mais cela reste très limité, car les administrations les plus importantes restent au niveau central. Pourtant, la déconcentration est un élément fondamental du concept de «convergence» apparu dans le sillage de l'INDH. Il n'empêche que toute la programmation, la planification se font au niveau central, ce qui d'ailleurs n'est pas nécessairement la faute des administrations concernées, mais de l'ensemble du processus. Quand on voit par exemple le poids qu'occupe le ministère des Finances dans le processus de distribution et de gestion de l'argent, il demeure un élément central. Or, il impose des règles, des modalités qui ne sont pas en adéquation avec la décentralisation et la déconcentration.

### Existe-t-il une coordination des projets et programmes touchant le rural, ou reste-t-on dans une logique sectorielle ?

Dans certains cas, on voit que les effets de l'INDH commencent à se faire sentir. Le maillage : comité provincial, présidé par le gouverneur ou le wali..., ainsi que d'autres programmes, amorcent une forme de coordination à l'échelle de la province. A titre d'exemple, dans la province de Taroudant, existe actuel-

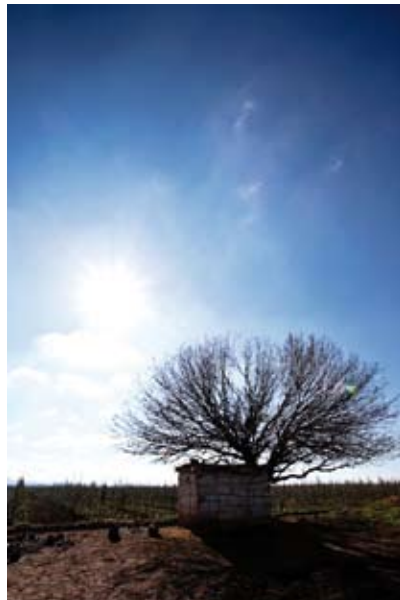
lement un programme de la Banque mondiale relatif au développement rural intégré, de mise en valeur des zones bours. Il relève du ministère de l'Agriculture. Or, son exécution passe par cette coordination du comité provincial de Taroudant. Il y a donc une tentative de mise en cohérence à ce niveau-là. Cela étant, si le système commence à fonctionner dans quelques zones, nous sommes encore loin d'une généralisation. Rappelons qu'à sa conception, l'INDH n'était ni un projet, ni un programme mais un mode de gouvernance, ce qui sous-entend la programmation, la planification, la mise en cohérence au niveau des territoires, notamment de celui de la province qui constitue, pour le moment, un échelon suffisamment large et efficace.

### Qu'en est-il de l'appui des services techniques au développement des activités productives, en termes de planification, de suivi et de contrôle ?

De manière générale, depuis 3-4 ans, l'impact des services techniques des ministères et l'effet de proximité se réduisent. On s'y attendait, suite au «curetage» qu'a connu l'administration (départs volontaires...). Il est vrai qu'ils ont amorcé une tendance à la sous-traitance mais ce n'est pas encore suffisant. Contrairement à ce que l'INDH prévoit, on se retrouve devant des services techniques vidés de leur substance et qui ont du mal à se déployer sur le terrain. A une époque, on a évacué toutes les voitures de service. Il est vrai qu'il y avait de nombreux abus mais tout de même, on parle ici d'outils de travail, en particulier pour les services à forte mobilité et à forte présence sur le terrain. Sur le papier, on voudrait plus de coopération avec les services extérieurs. Mais ils sont de plus en plus démunis et amputés de cette capacité d'action.

### Cela explique-t-il les problèmes de conception de nombreux ouvrages, pointés dans un récent rapport de la FAO ?

Pas exactement. Les promoteurs de ce rapport ont voulu pointer du doigt les excès de participation de la société civile, y compris au niveau de la réalisation. Ce qu'on appelle les projets participatifs. On donne de l'argent à une association pour qu'elle se mobilise, creuse, réalise un certain nombre d'ouvrages, mais elle n'a pas la qualification technique. Participation, ne signifie pas démission des services techniques. Pourtant, c'est ce qu'on constate et partant, on ne peut que déplorer une chute des normes. Je vous cite l'exemple d'un village dans la région d'El Hajeb. Dans le cadre de l'INDH, une association locale a été appelée



à réaliser un projet d'adduction d'eau potable (AEP), à le gérer, le suivre et le maintenir en état. Dans le même temps, un autre réseau, d'électrification cette fois, est suivi par l'ONE. Que constate-t-on ? Le projet d'AEP connaît une multitude de problèmes car l'association est dans l'incapacité d'imposer son autorité, quand les

gens ne paient pas par exemple. Alors que le réseau ONE, parce qu'il est géré par les services extérieurs indépendants des conflits familiaux ou autres du village, ne connaît pas de problèmes. On ne peut pas, au nom de la participation, de l'implication de la société civile, tout confier aux associations ou aux populations.

### Le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) évalue à 1500 milliards de dirhams la mise à niveau territoriale. Y a-t-il une évaluation de la part revenant au rural ?

Pour donner un ordre de grandeur du coût que représente la mise à niveau territoriale, il faut savoir qu'un programme aussi important que le PERG, qui affiche des résultats très positifs (rappelons qu'en 1995, le taux d'électrification était de l'ordre de 20%, nous en sommes aujourd'hui à + 96%) est évalué entre 20 et 22 milliards de dirhams. En matière de désenclavement, le SNAT s'appuie sur un renforcement du maillage petit-urbain car nous n'avons pas de centres de services, ce qui explique pour partie notre retard. Si quelqu'un est sérieusement malade aujourd'hui au fond de Bab Berret (province de Chaouen), il doit aller à Fès pour se faire soigner. Il n'y a donc pas émergence de ces centres qui permettent de rayonner. Dans les 1500 milliards de dirhams, les 2/3 sont dévolus à l'urbain, le tiers restant au rural. L'aménagement du territoire, tel qu'il a été conçu, a été fortement réfléchi sur le modèle de l'urbanisation (avec petites, moyennes et grandes villes), c'est le fil conducteur. Le rural tel qu'il est, nécessite un encadrement, une dynamique pour développer une économie locale réduite mais suffisante pour maintenir les populations sur place. Mais nous sommes dans une logique urbanistique plus que rurale. L'intégration des deux coûterait encore plus cher. ■

# La gestion chaotique des crues

Par Laetitia Grotti,  
journaliste, Cesem, HEM

1995, Ourika ; 1997, El Hajeb ; 2002, Settat et Mohammédia ; 2003, Tan Tan, Nador, Al Hoceima, Khénifra ; 2008, Nador, Tanger, Taza, Oujda, Tinghir... Cette liste n'est pas exhaustive. Depuis une quinzaine d'années, le Maroc connaît des crues d'une ampleur exceptionnelle, qui causent des dégâts tout aussi exceptionnels. Qu'en est-il de la prévention et de la gestion du risque ?

**U**n article au titre évocateur, Les pluies de la mort<sup>1</sup>, dresse le bilan des précipitations torrentielles qui sont tombées sur certaines régions du Maroc. La facture est lourde qu'elle soit humaine ou matérielle. Un autre<sup>2</sup> parle de «pluies de la honte». Les deux s'accordent aussi pour réclamer que des mesures soient prises, pour que plus jamais pareille catastrophe ne se reproduise.

Dans le premier cas, nous sommes en 2001, dans le second en 2002. Les mêmes articles pourraient être repris quasiment mot pour mot pour illustrer les récentes catastrophes. Aux mêmes causes, les mêmes effets et on peut même ajouter aux mêmes endroits, à quelques nuances près. Une rapide revue de presse de ces quinze dernières années et a fortiori des derniers mois donne les mêmes résultats : de nombreuses régions, presque toujours les mêmes, qui paient un lourd tribut à la montée des eaux et le discours à juste titre

**Il n'existe pas, aux différentes étapes de la chaîne de décision, de connaissance documentée, scientifique et impartiale de l'appréciation du risque d'inondation**

indigné du journaliste qui se demande pourquoi rien ne change. Noyades, routes bloquées, maisons inondées ou détruites, cultures ravagées, la liste des méfaits de l'eau est interminable alors que, d'ordinaire, elle symbolise la vie. Les hommes l'ont compris depuis fort longtemps puisque, depuis toujours, ils ont choisi de se rassembler là où elle se trouve et, tout particulièrement dans les zones inondables et le Maroc n'échappe pas à la règle. C'est bien là ce qui rend le problème compliqué, d'autant plus qu'on ne pourra jamais contrôler

complètement les crues, on peut cependant les prévenir, les anticiper, les endiguer et en limiter les méfaits. Au Maroc, la problématique connaît une particulière acuité pour trois raisons : trente années de sécheresse ont fait momentanément oublier que, de mémoire d'homme, le pays a toujours été victime de fortes inondations, la vigilance s'est donc endormie. Ensuite, comme dans tous les pays du pourtour méditerranéen, les pluies violentes, qui ravinent et dévastent, sont une caractéristique climatique régionale. Le problème n'est pas qu'il pleuve, tout le monde ne peut que s'en réjouir, mais comment il pleut. Enfin, le climat change et il semblerait que ce soit pour une pluviométrie plus forte au Maroc. Un météorologue anglais l'avait annoncé il y a quelques années, les récentes évolutions semblent le confirmer. Il semble donc urgent qu'une véritable politique de prévention et de gestion des crues se mette en place dans notre pays. Qu'en est-il réellement dans les faits ?



## Un plan de protection onéreux, lent et mal préparé

Quinze ans après la catastrophe de l'Ourika, Abdelkébir Zahoud, le secrétaire d'Etat chargé de l'Eau et de l'Environnement (SEEE) annonce qu'un plan national de protection contre les inondations est fin prêt avec au centre de ce dispositif, outre son département, ceux de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture et du Haut Commissariat aux Eaux et Forêts. Une étude réalisée par ses services a ainsi permis d'identifier 400 sites exposés au phénomène dont la sécurisation devrait coûter pas moins de 25 milliards de dirhams. Parmi eux, une cinquantaine a été jugée prioritaire. A elle seule, cette première tranche requiert un montant de 6 milliards de dirhams. Actuellement, 30 points ont été aménagés et les travaux sont en cours pour qu'à l'horizon 2012, le reste du programme prioritaire soit achevé (la protection de l'ensemble des sites répertoriés est prévue pour l'échéance 2020).

Si la nécessité de ce plan n'est pas à discuter, il n'en reste pas moins que de l'aveu de nombreux spécialistes réunis fin janvier en séminaire à Rabat, il n'existe pas, aux différentes étapes de la chaîne de décision, de connaissance documentée, scientifique et impartiale de l'appréciation de ce risque, des moyens de le limiter et des coûts qui en découlent. D'où l'urgence, pointée par les mêmes, de réaliser dans les meilleurs délais, des études de faisabilité et détaillées de protection des zones à risque, définies dans le plan national de lutte contre les inondations ; la nécessité de regrouper géographiquement ces études en favorisant la cohérence technique des documents produits et d'associer, à tous les stades et suffisamment en amont, l'ingénierie hydraulique au processus en cours



de généralisation des documents d'urbanisme.

## Chamboulement urbanistique en vue

Côté urbanisme, les recommandations ne sont guère plus réjouissantes puisqu'il a été rappelé qu'il fallait favoriser la mise en œuvre effective des exigences de la réglementation (il serait temps !), favoriser la qualification des ingénieurs chargés de ces études et exiger que ces dernières

leur tissu urbain vers les cours d'eau ou les dépressions naturelles, ainsi qu'un renforcement des capacités des organismes chargés d'examiner ces projets, comme la Direction générale des collectivités locales, le Fonds d'équipement communal et la Direction des investissements des grandes communes urbaines. Par ailleurs, le développement et l'extension des infrastructures de transport (routes, autoroutes, rail, ports et aéroports) vers des zones géographiques de plus en plus

## La gestion des risques est très complexe. Elle fait appel à la nécessité d'une culture de la conscience collective du risque

soient menées par un bureau d'étude technique qualifié dans ce domaine (ce qui laisse entendre que ce n'était pas toujours le cas). De fait, le développement de plus en plus perceptible de l'occupation du territoire vers des zones à risque d'inondation (comme on a pu malheureusement le constater dans le cas de la région d'Oujda, en octobre dernier) rend nécessaire l'instauration d'une revue hydrologique et hydraulique pour tous les projets d'investissement des communes prévoyant un développement de

difficiles, avec des contextes hydro-météorologiques particuliers, et les exigences des usagers vis-à-vis de la continuité de service de ces infrastructures, rend nécessaire une refonte du contenu des études hydrologiques et hydrauliques et de leur agencement dans le processus d'élaboration de ces mêmes infrastructures. Rappelons que les conclusions de ce type d'étude peuvent avoir un impact fondamental sur les principaux choix relatifs à un projet et partant, sur les investissements projetés. Un ingé-



## La gestion chaotique des crues

nieur de préciser, «si ce type d'étude est mené uniquement en tant qu'outil pour le dimensionnement d'ouvrages hydrauliques accompagnant un projet d'infrastructure préétabli, elle peut masquer un choix optimal alternatif non fait et/ou induire des frais de gestion et de maintenance qu'on pourrait éviter».

### Dépasser la gestion aléatoire du risque

Au vu et à l'expérience de la gestion des inondations qui se sont multipliées sur tout le pays - et qui se multiplieront avec les effets dus au changement climatique -, «il faut une nouvelle gestion collective et solidaire du risque qui permette de clarifier les rôles, d'évaluer la pertinence et l'efficacité des outils de prévention et des procédures mises en place pour lutter contre les inondations et d'éviter la dispersion des responsabilités, le morcellement et le gaspillage des compétences et des moyens ».

Le constat fait par les représentants des principales administrations en charge de la prévention et de la lutte contre les inondations est sans appel. «La gestion des risques est très complexe. Elle fait appel à la nécessité d'une culture de la conscience collective du risque qui, tout au long de la chaîne de prévention et de protection, nécessite le recours à l'expertise et à l'ingénierie à tous les niveaux : météo, services hydrauliques, hydrométéorologie... Sans oublier la construction de protections directes en amont, ou indirectes, en aval ».

### Un fonds spécial annoncé et un plan de sauvetage léthargique

Outre le plan national de lutte contre



les inondations, la création d'un fonds spécial de lutte contre les effets des catastrophes naturelles a également été annoncée. Doté d'un montant global de 2 milliards de dirhams (la moitié de cette somme a été assurée par un don du roi Abdallah Ibn Abdelaziz d'Arabie Saoudite, l'autre moitié étant répartie entre une dotation du Fonds Hassan II pour le développement économique et social, pour un montant de 300 millions de dirhams et une allocation du budget de l'Etat de 800 millions de dirhams à mettre en œuvre, à raison de 200 millions de dirhams dans le cadre de la loi de Finances 2009 et le reliquat sur les années 2010-2012), ce fonds a pour objectif principal le financement et la prise en charge des opérations urgentes de secours et l'assistance aux populations sinistrées. Il devrait également permettre de développer les moyens d'intervention des différents corps spécialisés, notamment ceux de la Protection civile, et participer à la construction d'ouvrages de prévention, ainsi qu'à la mise en place de systèmes d'alerte et de veille.

Pourtant, à écouter le colonel Mohamed Benziane, du ministère de l'Intérieur, le Maroc dispose d'un Plan Orsec qui, rappelons-le, est une doctrine d'organisation des secours. «Son objet, rappelle le colonel, est de permettre à la préfecture ou à la province de tirer le meilleur parti, en cas de catastrophe, de son organisation administrative, de son potentiel humain et matériel». Reste que les faits sont têtus et que les dernières crues ont démontré, s'il le fallait, que l'intervention des secours était loin de répondre aux besoins urgents des populations. Reconnaissons au colonel Benziane l'honnêteté de pointer les défaillances du système. Défaillances d'ordre juridique d'abord : «Le plan Orsec et les différents plans d'intervention sont en effet diffusés par de simples circulaires ; les services du ministère de l'Intérieur ne disposent pas de fondement juridique pour mobiliser légalement les moyens d'autres ministères».

Défaillances d'ordre financier : la mise en œuvre du plan ORSEC et des autres plans n'entraîne pas le transfert des charges financières ; il n'existe pas de rubriques budgétaires exclusivement réservées à la mise en œuvre des plans de secours. Enfin, les défaillances d'ordre opérationnel persisteront tant que le plan ORSEC et les autres plans d'intervention ne seront pas suffisamment connus, ni ne feront l'objet de tests et d'exercices, comme cela peut être le cas dans d'autres pays.

La conclusion s'impose donc tristement : «le plan ORSEC et les différents plans d'intervention sont rarement déclenchés. Ils ne sont pas actualisés. Il faut donc une refonte en profondeur de la doctrine de planification des secours, ainsi que la mise en place d'une nouvelle génération de plans de secours». ■