

Processus d'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens

Le Maroc

Mohamed Mahdi, ENA Meknes

Introduction

Cette synthèse du travail effectué au Maroc sur l'émergence des territoires ruraux dans les pays méditerranéens est structurée autour de deux parties : **i)** une analyse nationale, qui situe le cadre institutionnel et sociétal devant favoriser l'émergence des territoires, qui portera successivement sur : 1) le processus de déconcentration - décentralisation, 2. le concept étatique de territoire, 3. l'émergence des acteurs locaux et de la société civile. **ii)** une analyse locale d'un cas d'émergence d'un territoire d'activité, la localité d'*Imlil*.

Conditions institutionnelles et sociétales d'émergence des territoires

Cette analyse aborde le cadre institutionnel et sociétal d'émergence des territoires, à savoir la décentralisation et la déconcentration, expose brièvement les concepts de territoire développés par l'Etat et enfin approche le "phénomène" d'émergence de la société civile.

Des collectivités décentralisées limitées par la tutelle.

La Maroc a procédé, depuis son accession à l'indépendance, à la mise en place d'une administration territoriale structurée. La décentralisation et la déconcentration, sont adoptées à titre de principes structurants de l'organisation administrative marocaine et conçues comme un facteur d'apprentissage de la vie publique et un cadre adéquat d'association des citoyens à la prise en charge de la conduite des affaires locales. En vertu de la constitution de 1996¹, les collectivités locales sont « les régions, les préfectures et les provinces et les communes.»² Ces collectivités détiennent de par les lois qui les régissent de nombreuses compétences en matière de développement territorial. La commune, par exemple, examine et vote le plan de développement économique et social de la commune, détient des compétences en matière des finances, de la fiscalité et biens communaux, examine et vote le budget et les comptes administratifs, décide en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de services publics locaux et d'équipements collectifs, de coopération, d'association et de partenariat.

Toutefois, le jugement porté sur le fonctionnement des collectivités décentralisées montre le décalage existant entre les textes et la pratique. Dans le « Rapport du cinquantenaire », on peut lire que « cette longue expérience et ces tentatives de dynamiser la gouvernance territoriale n'ont pas toujours eu les résultats escomptés. Les déviations entachant les processus électoraux, le caractère conjoncturel et instable des alliances partisanes locales, l'inégale formation des élus, la mauvaise gestion, le découpage pas toujours heureux du territoire, sont autant de facteurs qui ont pénalisé le développement humain de beaucoup de communes rurales et urbaines.»³ « Sur le terrain (...) la déconcentration administrative n'a pas toujours accompagné convenablement la décentralisation des prérogatives au profit des collectivités

locales. (...) Derrière le discours administratif prônant la déconcentration effective des moyens et des compétences, les difficultés de modernisation de notre système de « délégation des pouvoirs et de délégation de signature ne sont pas réelles. »⁴

L'administration marocaine est d'ailleurs souvent qualifiée de fortement centralisée et d'adepte d'une gestion « jacobine. » La tutelle administrative, du Wali, du Gouverneur, du Caïd, chacun à son niveau, s'exerce fortement sur les collectivités décentralisées et limite l'exercice de la plénitude des compétences des conseils de ces collectivités.

Des services administratifs déconcentrés défaillants

Les administrations sectorielles ou leurs représentants provinciaux et locaux devraient théoriquement être présentes aux différents échelons du découpage administratif du territoire Marocain pour "rendre ses services à des populations de plus en plus exigeantes et informées de leurs droits et obligations." La réalité du terrain montre que si le ministère de l'Intérieur a pu assurer son prolongement jusqu'aux Douars où il est présenté par des moqaddem et Chioukh, les ministères offrant des services de base, comme, par exemple, l'éducation nationale ou la santé peinent encore à mettre en place des écoles ou des dispensaires dans l'ensemble des localités rurales, notamment.

Des conceptions étatiques de territoire instables

Les concepts de territoire développés par l'Etat ont pour corollaire sa politique et sa stratégie de développement agricole et rural et l'idéologie qui les justifient et changent avec le changement de celles-ci.

Le Maroc est ainsi passé par trois étapes dans la conception des territoires de développement : i) une étape qui a consacré la dichotomie territoire irrigué / territoire bouř à travers la politique des grands barrages, ii) une étape marquée par les tentatives de rééquilibrage entre les deux types de territoire, en s'intéressant aux zones d'agriculture pluviale, sans toutefois abandonner la politique des grands barrages, iii) l'affirmation explicite de l'approche territoriale dans les stratégies de développement. Ainsi, la stratégie 2020 se prononce expressément pour une approche territoriale du développement rural. "Cette stratégie est fondée sur trois concepts qui sont la territorialisation, la participation et l'intégration. La prise en compte de la dimension «territoriale» dans les processus de développement signifie tout d'abord que le développement agricole et rural doit se rattacher à des échelles territoriales diverses : le Douar, les communes rurales, etc. Ensuite, que la conception du développement agricole et rural est une émanation de programmes élaborés au niveau de ces territoires. Ceux-ci tiennent compte de la diversité des milieux physiques, des vocations et des potentialités de chaque territoire. Enfin, que cette approche tend à rompre avec le centralisme jusqu'ici pratiqué dans la conception et la mise en œuvre du développement. L'approche territoriale devient ainsi une composante essentielle du développement chez les différentes institutions en charge de développement.

Une société civile entreprenante

Dans sa relation à la société civile, l'Etat Marocain est passé par plusieurs étapes : i) Une étape de suspicion et de prévalence du tout sécuritaire, ii) une étape d'ouverture et de tolérance imposées par la conjoncture mondiale, iii) une étape de reconnaissance et un appel officiel à la société civile pour contribuer au développement et constituer des relais locaux de dynamisation locale.

De très nombreuses associations ont depuis vu le jour. Certaines sont initiées par l'Etat dans le cadre de projets de développement, d'autres sont de création spontanées, émergeant sur l'initiative d'acteurs locaux. Ces associations ont un ancrage territorial local certain et

parviennent même, pour certaines, à rayonner au niveau de la région et jouir d'une reconnaissance des autorités locales. Ces associations tentent d'apporter des solutions endogènes à des situations de crise dans leur communauté et peuvent être analysées comme des acteurs agissant dans le sens de l'émergence de leur territoire. Les analyses faites de ces associations, comme celle qui sera ici présentée, montrent qu'émerge chez elles, une perception nouvelle des ressources territoriales, l'existence d'un processus de mobilisation de ces ressources et leur valorisation pour la construction du territoire.

Un exemple de l'émergence d'un territoire, la localité d'Imlil

Imlil est une petite localité de montagne située au cœur du massif du Toubkal et du parc du même nom. Elle jouit d'un privilège de position au pied du mont Toubkal, le plus haut sommet d'Afrique avec ses 4136 m altitude. Une piste carrossable (en cours de bitumage) le relie en partie à l'Oukaïmeden, station de ski et parcours d'été des éleveurs de la tribu Rheraya, plus connu par les pasteurs et les pastoralistes sous le nom d'Agdal Oukaïmeden. La zone est située sur l'axe routier qui relie Marrakech à Agadir à travers le col mythique de Tizi n'test. Imlil est reliée par une route goudronnée de 19 kms à Asni, chef-lieu de la Commune Rurale et du cercle.

Les enquêtes conduites au niveau des Douars et des exploitations agricoles ont permis de diagnostiquer les forces et faiblesses de la zone, ses opportunités et les menaces qui pèsent sur son devenir et de présenter les principales évolutions de la zone

En effet, les enquêtés ont révélé des atouts touristiques importants, renforcés par une infrastructure de base récemment installée, comme l'eau, l'électricité ou la route bitumée. Mais des menaces pourraient à tout moment compromettre le développement de l'activité. Après les événements du 11 septembre 2001, la ressource touristique a tari et a fait comprendre aux acteurs que « Le tourisme est bon, mais notre vie, c'est l'agriculture ». De plus, la concurrence sur l'usage de l'eau pour l'agriculture ou le tourisme est un enjeu futur qui appellera des arbitrages.

L'enquête a permis également de faire ressortir les évolutions qui ont favorisé le développement de la zone et initié le processus d'émergence de son territoire : i) Evolution du système d'activité, avec la prégnance progressive de l'activité touristique, ii) Evolution du système de production, avec le passage d'un système de production agropastorale, vivrier, à un système intensifié et de rente, tourné et dépendant du marché, iii) Evolution concernant les conditions de vie (habitat, moyen de confort, etc.), iv) Evolution de type urbanistique, notamment la montée en puissance du petit centre d'Imlil et les investissements touristiques visibles, comme les gîtes, les auberges, les hôtels, et les différents commerce, etc.)

En relation avec ces évolutions, et les accompagnant, la zone a connu l'émergence d'acteurs locaux, individuels ou collectifs, porteurs d'intentionnalité sur le territoire et qui vont peser positivement sur la construction du territoire. Une profusion spectaculaire d'associations a été observée dans les années 90. Ces associations, chacune en ce qui la concerne, tentent de prendre en charge des aspects de la problématique de développement local, comme l'adduction d'eau potable, l'électrification, l'alphabétisation, etc., ou défendent les intérêts de leur corporation (muletiers, guides, commerçant, etc.) en cherchant à résoudre les problèmes particuliers à la profession.

L'ensemble de ces évolutions ont favorisé une structuration du territoire basée sur deux processus complémentaires : i) La valorisation d'une ou plusieurs ressources territoriales à travers une ou plusieurs activités structurantes, c'est la notion de « panier de biens », ii) l'organisation des acteurs et leur capacité à mobiliser l'action collective en vue du développement de leur territoire, c'est la notion d'« intentionnalité ». Ces deux notions traduisent les éléments du processus classique d'identification des ressources spécifiques, de création d'activités à partir de ces ressources et de l'organisation des acteurs autour de ces

ressources. Les deux ressources territoriales exploitées ici sont le tourisme et l'activité agricole, spécialement l'arboriculture fruitière.

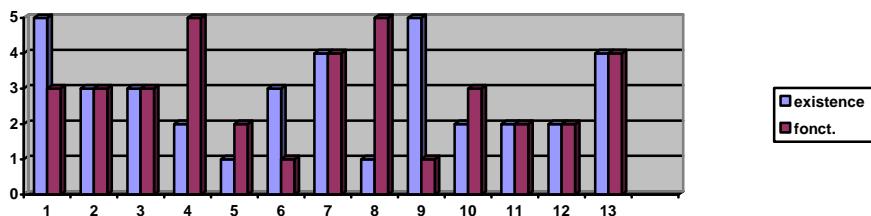
La petite localité d'Imlil s'est mue en l'espace de deux décennies en un espace structurant le développement et porteuse d'une logique territoriale qui s'explique par son privilège de position, son homogénéité spatiale et ethnique, le dynamisme de ses hommes, l'organisation des acteurs territoriaux.

C'est un territoire, à mi-chemin entre la commune et le Douar. Il a favorisé de nombreuses actions collectives pour la prise en charge de problèmes transversaux, qui concernent des acteurs partageant des problèmes et intérêts communs et développant une conscience commune du territoire, « pays », « Lablad », « Tamazirt ». C'est ce que suggère la création de l'association bassin d'Imlil. La notion de bassin associée au dénominatif d'Imlil place le territoire désigné à distance par rapport à la notion de vallée et le dénominatif Ait Mizane à connotation clanique. C'est une hypothèse qui interpelle l'intention des créateurs de l'association.

Il est difficile d'assigner un contour physique, une étendue spatiale à la zone et la figer dans une structure territoriale prédéfinie. Ce niveau de structuration territoriale n'est pas une collectivité territoriale dans le sens juridique. Mais les signes précurseurs se mettent progressivement en place. Un agent d'autorité, l'adjoint du Caïd, y siège en permanence. Ce territoire connaît par contre le déploiement d'une intense activité économique. Imlil est certes un épicentre autour duquel s'agglutine une grappe de Douars. Mais il se prolonge au-delà, tout au long de la vallée d'Ait Mizane jusqu'au sommet du Toubkal. Dans cette structuration du territoire, le Douar, vu son importance démographique et spatiale, joue également le rôle de territoire de développement.

La structuration du territoire résulterait alors de l'agrégation des actions collectives (et individuelles) organisées à l'échelle des Douars (comme les structures d'hébergement, etc.) et des actions transversales ou structurantes pour la promotion des activités développées autour du centre d'Imlil ou du « pays », ce nouveau « chez soi commun » qui transcende l'appartenance au seul Douar. La structuration du territoire est l'aboutissement d'un travail de construction entrepris au sein de plusieurs espaces interconnectés (les Douars) et reliés à des espaces plus englobant (Localité d'Imlil) où se rencontrent et convergent les actions d'acteurs exogènes, des associations nationales ou internationales qui accompagnent ce travail de structuration et de développement du territoire.

Indicateurs d'émergence des territoires ruraux au Maroc



1. Administrations déconcentrées
2. Administrations sectorielles
3. Services d'appui au développement
4. Territoires de projet sectoriel
5. Territoires de projet global
6. Associations territoriales incluses dans les projets
7. Associations territoriales suscitées par des ONG
8. Associations territoriales spontanées
9. Législation sur les associations territoriales
10. Fonctionnement démocratique des associations
11. Ancrage socio territorial des associations
12. Emergence d'une perception nouvelle des ressources territoriales à valoriser
13. Existence d'un processus de mobilisation de ces ressources
14. Unité administrative élémentaire qui initie un projet de développement territorial : le douar et parfois la commune rurale.

La grille qui a été établie par chacune des équipes a été remplie de la façon suivante :

- Pour chaque indicateur, on a deux éléments, représentés par deux lignes :

- . ligne « E » : « existence du phénomène dans le pays [(ex. oui, il y a dans le pays des administrations déconcentrées (indicateur 1))] »,
- . ligne « F » : « fonctionnement du phénomène » (ex. services d'appui au développement : ils existent mais fonctionnent mal).

- L'appréciation sur l'existence et le fonctionnement est donnée par une note de 1 à 5 permettant de mesurer l'extension du phénomène dans le pays (existence) et la pertinence de son fonctionnement (fonctionnement).

¹Notes

¹ Celle-ci a été révisée en Juillet 2011 et prévoit d'étendre l'autonomie des régions.

² Royaume de Maroc – Ministère de l'Intérieur. Direction générale des collectivités locales. « Collectivités locales en chiffres ». Publication du centre de documentation des collectivités locales. 2002.

³ Rapport du cinquantenaire, p.81.

⁴ Idem, p, 84