

La planification stratégique et le développement territorial : cas des communes marocaines

Strategic planning and territorial development: the case of Moroccan municipalities.

Auteur 1 : Khalid EL YADINI.

Auteur 2 : Aicha EL AZZAOUI.

Khalid EL YADINI, (0009-0002-7291-1148*, Doctorant, Sciences Economiques et Gestion)
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès / Faculté Poly disciplinaire de Taza, , Maroc

Aicha EL AZZAOUI, (0009-0000-4527-496X *, Professeure de l'Enseignement Supérieur)
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès / Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Fès, Maroc

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : EL YADINI .Kh & EL AZZAOUI .A (2026). « La planification stratégique et le développement territorial : cas des communes marocaines », African Scientific Journal « Volume 03, Num 34 » pp: 0472 – 0502.



DOI : 10.5281/zenodo.18594664
Copyright © 2026 – ASJ



Résumé

La planification stratégique territoriale devient un outil important pour planifier le développement au niveau local. Au Maroc ce type de planification constitue un levier de développement que les collectivités territoriales utilisent pour promouvoir leurs localités. Dans ce cadre, le rôle des communes a été renforcé à travers les réformes de la décentralisation et de la gouvernance locale pour les rendre comme des acteurs stratégiques en matière de la planification de développement au niveau local. La loi a aussi doté les communes de plusieurs compétences en matière de développement territorial. Ainsi, la programmation des projets de développement à l'échelon locale devient une mission des communes. Cet article vise l'étude des concepts liés à la planification stratégique et l'analyse de la mise en œuvre des plans d'action dans les communes marocaines, en se basant sur une revue de littérature et l'analyse des études de cas existantes (Oued Jadida, Ourika, Sidi Ahmed ou Amer). Les résultats dégagés montrent que la planification stratégique des communes marocaines est moins efficace, à cause de l'existence de contraintes liées au contexte local, à l'insuffisance de la participation, à la faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation et à une faible stratégie intégrée et prospective. Face à ces limites, l'analyse propose des recommandations pour améliorer l'efficacité du plan d'action (PAC). Ces propositions sont axées sur le renforcement des capacités, l'amélioration de la gouvernance, l'instauration d'un système de suivi-évaluation et la mise en place d'une stratégie intégrée et prospective qui prend en considération la durabilité de l'environnement.

Mots-clés : planification stratégique, communes marocaines, développement territorial, décentralisation, gouvernance locale.

Abstract

Strategic territorial planning is becoming an important tool for planning development at the local level. In Morocco, this type of planning is a lever for development that local authorities can use to promote their localities. In this context, the role of municipalities has been strengthened through decentralisation and local governance reforms to make them strategic players in local development planning. The law has also given municipalities several powers in the area of territorial development. Thus, the programming of development projects at the local level has become a task for municipalities. This article aims to study concepts related to strategic planning and analyse the implementation of action plans in Moroccan municipalities, based on a review of the literature and an analysis of existing case studies (Oued Jadida, Ourika, Sidi Ahmed and Amer). The results show that strategic planning in Moroccan municipalities is less effective due to constraints related to the local context, insufficient participation, weak monitoring and evaluation mechanisms, and a lack of integrated and forward-looking strategies. In light of these limitations, the analysis proposes recommendations to improve the effectiveness of the action plan (PAC). These proposals focus on capacity building, improving governance, establishing a monitoring and evaluation system, and implementing an integrated and forward-looking strategy that takes environmental sustainability into account.

Keywords: strategic planning, Moroccan municipalities, territorial development, decentralization, local governance.

Introduction

La planification stratégique territoriale est devenue actuellement un outil important pour planifier le développement au niveau local. Elle constitue un mode de gestion utilisé par les collectivités territoriales qui vise la conception d'une stratégie de développement des territoires et trace les conditions de sa mise en œuvre. Autrement dit, c'est un mécanisme qui dessine les grandes orientations et les objectifs du développement d'un territoire. Elle représente la volonté collective pour développer un territoire.

Au niveau théorique, la planification territoriale a passé du modèle traditionnel, avec l'École de Chicago, pendant les années 40 et 50 du 20^{ème} siècle, qui s'appuie sur l'ordre, le contrôle et l'expertise technique au modèle collaborative basé le dialogue et la mobilisation sociale des acteurs.

Au Maroc, un changement important a été enregistré en matière de planification stratégique territoriale dans le cadre d'une approche qui favorise la politique de décentralisation, mettant ainsi l'accent sur le renforcement du rôle des collectivités territoriales. Dans ce sens, la loi a doté ces dernières de la personnalité morale et de l'indépendance financière et administrative dans le but de leur permettre d'assurer leur rôle de développement dans le cadre des missions et des compétences qui leur sont confiées pour gérer leurs affaires régionales et locales et développer leurs territoires (Elhazziti, 2024).

L'échelon communal est un niveau administratif territorial qui permet une meilleure connaissance des aspirations de la population en raison de la proximité des communes aux citoyens. Cette connaissance facilite l'identification des besoins prioritaires et la conception d'un plan stratégique intégrant les besoins de la population en matière de développement.

La planification stratégique communale au Maroc remonte à 2009. Toutefois, la réforme de la Constitution en 2011 et l'adoption des lois organiques relatives au CT ont renforcé le rôle de l'échelon local en matière de développement. Ainsi, les communes ont été amenées à se doter de nouvelles missions en matière de planification territoriale et à adopter l'approche de la politique des programmes de développement comme un choix démocratique. Ceci renforce la présence des communes au niveau local et soutient leur rôle dans l'atteinte du développement durable et la mise en œuvre des dispositions des nouveaux textes législatifs et réglementaires à partir de programmes de développement (Açimuz, 2015).

L'intervention des communes pour promouvoir le développement territorial repose essentiellement sur les outils de la planification stratégique. Pour cette raison, la loi 113-114 a stipulé que les communes doivent élaborer un plan d'action communal (PAC) sur la base du

diagnostic territorial pour planifier les interventions des communes en suivant le chemin de partenariat et de coopération avec les acteurs impliqués. Mais, l'opérationnalisation de la planification stratégique (plan d'action communal) rencontre des contraintes qui limitent l'atteinte des résultats attendus et limitent son efficacité. Dans ce cadre, se pose la question centrale de recherche : **dans quelle mesure la planification stratégique participe à la promotion du développement territorial ? Et quels sont les défis qui limitent l'efficacité de la planification stratégique au niveau des communes marocaines ?**

Cet article qui analyse la planification stratégique des communes marocaines et le développement territorial a pour objectif :

- D'analyser le cadre conceptuel, institutionnel et opérationnel de la planification stratégique territoriale des communes au Maroc, sur la base de la littérature scientifique et des études de cas empiriques menées dans ce sens ;
- D'identifier les avancées, les limites de la planification communale.
- De proposer des pistes d'amélioration pour renforcer le rôle de la planification stratégique au niveau des communes au Maroc, dans le but d'une action efficace sur le développement territorial.

La réalisation de ce travail de recherche sera faite selon la structure suivante :

- Le 1^{er} point sera consacré à la méthodologie de recherche utilisée ;
- Le 2^e point sera réservé au cadre conceptuel et théorique de la recherche ;
- Le 3^e point sera axé sur l'étude de la planification stratégique des communes au Maroc ;
- Le 4^e point consistera à analyser et à discuter les forces et les contraintes qui limitent l'efficacité de la planification communale ;
- Et le dernier point portera sur les recommandations et les perspectives d'avenir.

1. Méthodologie

Dans cette recherche, nous avons adopté une méthodologie basée sur une approche mixte composée de la revue de littérature et de la comparaison des études de cas empiriques réalisées sur le sujet. Nous visons une compréhension du cadre théorique de la planification stratégique territoriale et une analyse des cas empiriques des communes au Maroc. Notre but est de dégager les conditions de réussite, les contraintes et les piliers qui conduisent à l'amélioration de la planification communale et à la rendre un outil de développement à l'échelle locale du processus de planification à l'échelle communale.

Cette recherche vise une analyse en profondeur et n'est pas une généralisation statistique. Ce qui nous situe dans la méthode qualitative dans une logique de recherche compréhensive (Yin,

2018). Elle permet d'appréhender la complication des processus territoriaux à travers les discours, les cadres institutionnels et les pratiques. Notre choix méthodologique est justifié par la spécificité de la planification stratégique territoriale, qui dépend du contexte de chaque commune. Ce qui nous conduit à une lecture contextualisée des politiques, des documents, et des interdépendances locales.

Nous avons mobilisé aussi des ressources documentaires variées composées de la littérature académique au sujet de la planification, notamment la planification stratégique territoriale, des textes réglementaires, des guides méthodologiques du ministère de l'Intérieur au sujet de l'élaboration du plan d'action et des études, rapports et diagnostics relatifs à l'élaboration des PAC. Cette combinaison des analyses académiques et empiriques nous permet d'avoir un regard très clair sur la planification stratégique territoriale au niveau des communes au Maroc. Nous avons sélectionné trois études de cas pour effectuer cette recherche. Ce choix est justifié par la disponibilité des données, la représentativité territoriale et la pertinence analytique. En ce qui concerne la disponibilité des données, la possibilité d'accès aux documents détaillés produits par les communes nous permet une analyse rigoureuse. Pour la représentativité territoriale, les communes retenues nous offrent une variété d'expériences. Parce qu'elles se situent dans des contextes distincts (urbain, périurbain, rural). La justification s'explique par la présentation de ces communes des trajectoires contrastées en matière de la performance institutionnelle, de la gouvernance et de la participation, permettant une comparaison instructive. Cette méthode de sélection entre dans une logique de raisonnement par cas contrastés (Flyvbjerg, 2011), qui conduit à l'exploration de la diversité des processus et des résultats en tenant compte des spécificités locales.

2. Cadre conceptuel et théorique

L'environnement des organisations se spécifie actuellement par des évolutions et des changements rapides et de manière instable et incertaine. Ce qui est porteur de risque à l'avenir de l'organisation. De ce fait, il devient impératif de prendre en considération cette caractéristique de l'environnement dans la prise de décisions stratégiques. Donc, le pilotage long terme de l'organisation doit suivre un processus bien organisé d'analyse et de réflexion pour prendre les bonnes décisions stratégiques (Oreal, 1993). Dans ce sens, la planification stratégique est devenue un instrument qui permet de prendre en compte les mutations de l'environnement afin de piloter l'organisation à long terme d'une manière efficace.

Dans ce contexte, la planification stratégique territoriale est devenue un outil important qui permet aux communes la planification du développement de leur territoire en prenant en

considération l'évolution et le changement de son environnement. Le domaine de la planification stratégique territoriale se situe à la croisée du management stratégique, de la gouvernance territoriale et de la prospective spatiale. Pour comprendre ce type de planification, nous allons mettre le point sur le passage de la planification stratégique à la planification stratégique territoriale, ces approches, ces principes et son processus, en plus des questions liées à la gouvernance territoriale et l'importance de l'intégration de la prospective dans la planification territoriale.

2.1. De la planification stratégique à la planification stratégique territoriale

Hafsi et al. (2019) définissent la stratégie comme « le cadre dans lequel des décisions en fonction d'une finalité sont prises. Il s'agit du filon conducteur qui maintient le cap tout en permettant une liberté d'action, assurant ainsi la flexibilité nécessaire pour s'adapter » (Morasse, 2021). La stratégie est un pilotage de l'organisation à long terme, mais ne se résume pas à une définition simple. Alfred Chandler et Michael Porter de la Harvard Business School, Peter Drucker de l'université Claremont en Californie et Henry Mintzberg de l'université McGill mettent l'accent sur les points essentiels mais différents dans leurs définitions. Chandler souligne le processus logique qui conduit l'organisation de la définition des buts et des objectifs à l'allocation de ressources et Porter insiste sur les choix optés et le ciblage d'un avantage compétitif. Drucker avance qu'il s'agit d'une théorie qui permet à l'entreprise de dépasser ses concurrents. Alors que Mintzberg évoque le terme de « configurations » pour mettre en évidence que les stratégies ne découlent pas toujours d'un schéma logique et délibéré, mais peuvent aussi surgir de façon plus imprévisible (Fréry, 2017).

La stratégie n'est pas isolée de son contexte, mais c'est son mécanisme qui est en liaison avec son environnement. Il s'agit d'un outil de gestion de cette relation avec l'environnement à l'avantage de l'organisation. Cette dernière doit compter sur ses compétences pour tirer le maximum d'avantages. L'élaboration de la stratégie se construit à partir des forces et de la recherche de solutions aux faiblesses ou de l'émergence de nouvelles compétences. Dans la littérature classique, on trouve que l'intelligence et les valeurs des dirigeants occupent une place très importante. Toutefois, dans la vision récente, l'importance est donnée aux acteurs dans l'organisation et ne se contente pas seulement du rôle des dirigeants dans la formation de la stratégie. Donc, la stratégie est une formulation d'une communauté d'acteurs (Séguin, 2008). Le développement territorial exige la construction d'une stratégie de développement. Ainsi, on voit que la stratégie est impliquée dans le développement d'un milieu dans le cas du choix d'un plan de développement stratégique territorial (Morasse, 2021).

La planification stratégique territoriale ressemble à toutes les procédures de planification spatiale qui tracent les grandes orientations à long terme de l'aménagement du territoire qui mènent à l'établissement des documents à caractère prospectif (Açimus, 2015). Elle se base sur trois principaux objectifs : réunir l'ensemble des dimensions d'un territoire, dynamiser par la coordination d'actions et exécuter progressivement ces actions conformément à un planning établi. C'est-à-dire une approche de gestion de territoire par la planification et la coordination des initiatives territoriales de façon stratégique et structurée pour promouvoir le développement d'une localité (Hmid et al., 2023). Mais pourquoi stratégique et pourquoi territorial ?

Pourquoi stratégique ? Parce qu'elle constitue une démarche de mise en cohérence des finalités à long terme, des objectifs à moyen terme et des actions à court terme. L'existence de plusieurs parties prenantes au sein du territoire qui ont des préoccupations, des champs d'action et des horizons différents est un enjeu majeur pour le territoire. La démarche stratégique facilite l'unification des projets individuels dans un projet collectif dans une projection dans le futur. La solidarité réduit les incertitudes dans un univers turbulent, « un îlot de stabilité temporaire ». Pourquoi territorial ? Parce qu'elle permet la convergence des politiques nationales et locales et d'optimiser les décisions collectives et de piloter leur mise en œuvre à l'échelle du territoire. Elle permet aussi la diversification du système d'acteurs, institutionnels ou autres, répond nécessairement des configurations organisationnelles nouvelles (Casteigts, 2003).

2.2. Approches de la planification territoriale

Les pratiques de la planification territoriale ont connu une évolution à travers le temps. Le premier modèle de la planification apparaît à la fin du XIX^e siècle, avec la révolution industrielle (Freidmann, 1987 ; Douay, 2013). Il est appelé le modèle traditionnel de la planification. Le deuxième modèle s'appelle le modèle de planification collaborative, il a fait émergence dans les années 1990 pour répondre aux faiblesses du modèle traditionnel de planification basé sur, l'ordre, le contrôle et l'expertise technique.

Le modèle traditionnel : le modèle traditionnel a évolué avec l'École de Chicago, pendant les années 40 et 50 du siècle passé. Ce modèle rationnel a pour objectifs la régulation de l'usage du sol et l'orientation et la maîtrise du développement urbain à travers la production de plans et de règlements quantitatifs (Douay, 2013). « Un plan d'usage des sols comporte une proposition sur la manière dont l'espace doit être utilisé (...) dans une perspective future d'expansion ou de restructuration. » L'échelle d'intervention de ce modèle est le territoire politico-administratif pouvant correspondre à une ville, une agglomération et même une région (Douay, 2013).

Le modèle traditionnel en management est basé sur une approche rationnelle. C'est une approche top-down, ou verticale, renforçant l'intervention du secteur public (Douay, 2013). Il est bureaucratique et centralisé, le processus décisionnel implique les responsables politiques et les experts de planification, jouant un rôle central dans l'élaboration du plan. Toutefois, ce modèle rationnel n'ouvre pas les arènes de négociation aux acteurs privés et à la société civile (Douay, 2013).

La planification collaborative : pour Albrechts (2004) et Nadin (2007), les approches stratégiques constituent une réponse aux diverses préoccupations régionales et locales, à la déficience des approches de planification traditionnelles et à la prise de conscience à l'égard de l'environnement.

La planification collaborative s'appuie sur l'idée que la planification est intrinsèquement politique, visant à relier savoirs et actions à travers un processus d'apprentissage continu, soutenu par le dialogue et la mobilisation sociale des acteurs (Friedmann, 1987). Elle propose également une vision renouvelée du rôle des planificateurs, les voyant comme des communicateurs et des facilitateurs.

2.3. Principes et processus de la planification stratégique territoriale

La planification stratégique est une approche de l'aménagement du territoire intégrée à la politique publique. Elle vise à réduire les dysfonctionnements grâce à une démarche prospective. Cette démarche cherche à créer une interface entre l'organisation d'un espace à structurer, à rendre compétitif et agréable, et l'utilisation normative du sol. La planification stratégique implique la mise en place de référentiels à long terme pour optimiser les décisions publiques, reflétant ainsi certains aspects de la politique publique (Nachoui, 2018).

La planification stratégique territoriale exige un processus continu d'analyse approfondie des enjeux stratégiques à mesure qu'ils apparaissent au sein de la collectivité territoriale, en se concentrant fortement sur la mobilisation des acteurs autour de projets d'action. Elle est perçue comme un processus dynamique de mise à jour des priorités, plutôt qu'un plan indicatif à très long terme. Elle a pour but d'orienter les décisions vers la réalisation des objectifs fixés.

La démarche stratégique territoriale est un processus qui se fait suivant un certain nombre de principes de base qui sont :

– L'engagement : ce principe implique l'engagement de tous les acteurs du territoire (les élus, la société civile, des organismes professionnels et des services de l'État) ;

- La participation et l’inclusion : à ce niveau toutes les couches de la société sont concernées par le processus de planification territoriale stratégique (les femmes, les jeunes, les personnes âgées...);
- La transparence : la transparence impose que les consultations et les prises de décision doivent être menées de manière libre, démocratique et transparente, en favorisant le contrôle citoyen et la bonne gouvernance ;
- La prise en compte des thèmes transversaux prioritaires : le développement durable, l'égalité des genres et l'équité doivent être intégrés dans le choix des priorités, la définition des orientations, l'élaboration des stratégies et la mise en œuvre des actions à chaque étape du processus ;
- La cohérence : la cohérence requiert que l'élaboration du plan stratégique se fasse en cohérence avec les orientations stratégiques nationales, régionales... ;
- Le réalisme, la flexibilité et l'adaptabilité aux réalités des communes : ce principe signifie que la collectivité territoriale doit tenir compte de sa capacité à mobiliser les ressources nécessaires, du contexte physique, social, économique, culturel et financier ;
- L'intégration : le plan établi doit refléter un ensemble significatif de projets qui constituent tous un effet de synergie permettant la réalisation des objectifs stratégiques. Pour cette raison, le processus de planification doit intégrer toutes les dimensions de l'intégration (l'intégration sectorielle, l'intégration horizontale et verticale et l'intégration territoriale) (Fédération nationale des communes tunisiennes, 2021).

Le processus de la démarche de planification stratégique est composé de cinq phases : la phase préparatoire, la phase de diagnostic, la phase de planification et la phase de validation (ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement du territoire au Sénégal, 2021).

2.4. La gouvernance territoriale un pilier fondamentale de la planification stratégique

La recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale et de nouvelles méthodes de management local a donné naissance au concept de la gouvernance territoriale dans une logique transcendant les politiques sectorielles. La gouvernance territoriale traduit une action collective coordonnée guidant l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire et de développement économique (Courlet et Pecqueur, 2013). « La gouvernabilité des territoires » exige l'existence des acteurs locaux responsables, motivés et opérationnels pour atteindre l'efficacité. Cette dernière se traduit par la capacité renouvelée à prendre des initiatives, à

introduire du neuf, à promouvoir des changements profonds et des actions durables. (Sedjari, 2008).

Les collectivités territoriales sont au centre de la gouvernance territoriale, vu les moyens et les compétences dont elles disposent au niveau local. De ce fait, elles peuvent jouer un rôle important au niveau local en rassemblant les actions des acteurs territoriaux à travers un projet de territoire. La réussite du projet de développement local implique l'utilisation des méthodes modernes de gestion et de management pour arriver à dynamiser le territoire et à le rendre plus attractif. La planification stratégique est un moyen du management qui a pour but la conception d'un projet de territoire à long terme. Mais l'élaboration de ce plan stratégique territorial ne doit pas se faire sans prendre en considération les mécanismes de la gouvernance territoriale. Cette dernière est considérée comme un cadre qui permet d'organiser un dialogue basé sur la co-construction des orientations stratégiques et la légitimité des décisions prises. Elle constitue aussi un cadre qui permet de favoriser la cohérence entre les différentes politiques sectorielles (Pasquier, 2012). Donc, il est crucial d'impliquer tous les acteurs du territoire. Notant que la manière d'interaction, de coopération et de coordination des acteurs publics, privés et de la société civile détermine la direction que prend le développement d'un territoire dans une vision durable et concertée (Le Galès, 1995).

En général, la gouvernance territoriale est un élément de grande importance pour l'élaboration de la stratégie territoriale. Elle favorise la participation, la coordination et légitime les actions entreprises. Elle permet de faire une planification ancrée dans la réalité locale, intégrant les différents intérêts des acteurs locaux et constitue un outil d'anticipation des défis futurs. Vanier (2008) souligne qu'on ne peut pas penser le développement territorial sans gouvernance. Parce que l'action collective se situe au cœur du développement territorial.

2.5. L'importance de l'intégration de la prospective dans la planification du développement

La prospective est liée à l'idée que l'avenir n'est pas un destin. L'avenir se construit progressivement, qu'il est moins à découvrir qu'à inventer. Sa construction se base sur l'anticipation. Dans une phase exploratoire, la prospective s'attelle à réduire l'incertitude face à l'avenir, à décrypter et à conjecturer collectivement des futurs possibles. Puis, dans une phase plus normative, elle permet de faire sortir la vision d'un futur souhaitable, ainsi que la trajectoire pour y parvenir.

La prospective territoriale est soumise aux lois générales de la prospective appliquées à un champ d'intervention qui est le territoire, celui de l'élaboration d'un projet de territoire (Durance et al., 2007).

La prospective territoriale vise à développer des visions, des perspectives et des orientations pour l'avenir d'un territoire et de ses habitants, afin d'éclairer les décisions et de permettre des choix stratégiques, en particulier dans les situations les plus complexes, en élaborant un projet de territoire (Longer et Spohr, 2005). Ce projet se distingue par ses particularités, notamment l'accent mis sur le rôle des acteurs locaux. Cela inclut la concertation avec la société civile, l'élaboration d'un scénario souhaitable fondé sur le consensus, la gouvernance, et l'intégration de la notion de développement durable. La prospective territoriale constitue un outil qui aide à comprendre comment un territoire se transforme, favorise une culture de l'anticipation et du débat collectif sur les enjeux futurs, et encourage les acteurs locaux à élaborer des stratégies ambitieuses et proactives. Cet outil permet de concevoir un projet de territoire visant à reprendre en main et à influencer son avenir.

Presque toutes les collectivités locales, quel que soit leur niveau (communes, communautés de communes, agglomérations, départements, régions, territoires transfrontaliers, etc.), doivent aujourd'hui mettre en œuvre des projets de territoire en combinant trois types d'approches nécessitant des savoir-faire et des méthodes spécifiques : une démarche prospective, une approche stratégique et un processus participatif. L'ensemble de ces trois approches rend la prospective territoriale une prospective stratégique.

- Une démarche prospective : un projet de territoire repose sur l'anticipation et la création d'un scénario cohérent représentant un futur désiré. La réflexion prospective territoriale inclut un diagnostic à long terme (forces/faiblesses, menaces/opportunités, questions clés pour le futur), l'analyse des tendances majeures, la détection des signes de changement, l'identification des ruptures potentielles, et l'élaboration collective de scénarios contrastés.
- Une approche stratégique : la stratégie est nécessaire face à l'incertitude de l'avenir. La réflexion prospective et stratégique est essentielle pour obtenir une vision territoriale globale, ajuster les priorités des partenaires, et mobiliser connaissances et savoir-faire pour des positionnements cohérents dans une gouvernance territoriale complexe.
- Un processus participatif : la démarche prospective, reflétant les désirs des citoyens et les besoins de la société locale, nécessite la mise en place d'un cadre organisé d'échanges avec les forces vives du territoire pendant toute sa durée. Ce cadre repose sur des

mécanismes d'animation, de concertation, de légitimation et d'aide à la décision impliquant un maximum de réseaux d'acteurs (Duranc et al., 2007).

La prospective peut être vue comme un ensemble d'outils et un système d'organisation permettant de créer un document de planification, servant de cadre de référence pour l'action. En d'autres termes, elle permet d'élaborer le projet de territoire qui soutient l'activité de planification. La prospective élargit et enrichit le domaine de la planification sans être antagoniste ou contradictoire. Mieux encore, lorsqu'elle est réalisée sérieusement, la prospective crédibilise la planification, dont les méthodes de prévision et d'extension des tendances ont souvent été discréditées (Longer et Spohr, 2005).

3. la planification stratégique des communes au Maroc

3.1. La planification territoriale au Maroc

La planification territoriale au Maroc a évolué de manière significative depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours. Les défis socio-économiques et environnementaux du pays ont poussé vers des changements structurels et institutionnels importants. Ainsi, depuis le début du nouveau millénaire, le Maroc a connu un changement de cap remarquable en matière de planification territoriale en adoptant des approches basées sur ses choix de renforcement de la politique de la décentralisation. De ce fait, l'organisation territoriale du royaume est une organisation décentralisée basée sur la régionalisation avancée, où cette décentralisation administrative repose sur l'octroi aux collectivités territoriales de la personnalité morale incarnée par l'indépendance financière et administrative, afin d'assurer le rôle de développement à travers les missions et les compétences qui leur sont confiées pour gérer leurs affaires régionales et locales et développer leurs territoires.

La réforme de la Constitution en 2011 et l'adoption des lois organiques relatives au CT ont renforcé le rôle de l'échelon local en matière de développement. Ainsi, les collectivités territoriales ont été amenées à se doter de nouvelles missions en matière de planification territoriale et à adopter l'approche de la politique des programmes de développement comme un choix démocratique. Ceci renforcerait

Les collectivités territoriales et soutiendrait leur rôle dans l'atteinte du développement durable et la mise en œuvre des dispositions des nouveaux textes législatifs et réglementaires à partir de programmes qui définissent les priorités de chaque niveau territorial (Elhazziti, 2024).

Les textes législatifs adoptés en 2015 relatifs au niveau des trois échelons territoriaux ont renforcé le rôle du territoire en matière de développement économique et social. Il s'agit de : la loi organique n° 111-14 relative aux régions qui définit les compétences des régions en matière

de développement économique, social et culturel, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces qui encadre les compétences des préfectures et provinces dans le développement local et la loi organique n° 113-14 relative aux communes qui précise les compétences des communes dans la gestion des services publics et le développement local. Donc, les régions, les préfectures et provinces et les communes sont tenues d'adopter des plans conformément à leurs compétences dévolues par la loi (Portail national des collectivités territoriales, 2019).

Pour les régions :

deux dispositifs articulés de planification territoriale stratégique et de programmation ont ainsi été prévus par la loi organique n° 111-14 relative aux régions, et à travers lequel la région devra formaliser sa vision de développement et d'aménagement et construire son programme d'action, à savoir :

Le schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT) : le SRAT est un cadre général de référence sur le long terme d'un aménagement et d'un développement régionale durable et cohérent et qui représente un cadre consensuel entre les différents acteurs du territoire régional.

Le Programme de Développement Régional : le PDR est un document à finalité programmatique lié à la durée des mandats des conseils, et qui traduit la vision stratégique formalisée, notamment dans le cadre du SRAT, en actions territorialisées et concrètes portant sur le développement national et ayant un impact direct sur la population. Le PDR est le document de référence pour la programmation des projets et des activités relevant des compétences de la région.

Pour la province et la préfecture :

Le programme de développement provincial ou préfectoral (PDP) est le document de référence pour la programmation des projets et des activités relevant des compétences de la préfecture ou de la province. Il prévoit pour une période de 6 ans, les actions de développement que la préfecture ou la province envisage de réaliser sur son territoire (Portail national des collectivités territoriales, 2022).

Pour les communes :

Le PAC est le document de référence pour la programmation des projets et des activités prioritaires de la commune visant à produire des services de proximité au profit des citoyen(ne)s en tant que compétence propre de la commune, le PAC est élaboré durant la première année du mandat du Conseil communal. Il prévoit, pour une période de six ans, les actions de développement que la commune envisage de réaliser sur son territoire. Il est mis en œuvre,

suivi, actualisé et évalué sous la supervision du Président du Conseil (articles 78 à 82, de loi n° 113-14, chapitre II, section première). Étant un outil de développement, le PAC définit, sur la base d'un diagnostic, les besoins et les priorités de la commune. Il comporte une évaluation de ses ressources et de ses charges. L'élaboration du PAC se fait selon une démarche participative et la prise en considération de l'approche genre et de la dimension environnementale. Il est aussi établi conformément à un référentiel juridique. Il s'appuie sur un cadre organisationnel et sur des approches et des principes d'action bien définis (Portail national des collectivités territoriales, 2019).

3.2. Bilan de la planification stratégique des communes marocaines dans le passé et leur impact

Le développement de plans communaux (PCD) n'est pas une idée récente, mais jusqu'à l'intervention de la DGCL, ces initiatives étaient dispersées et principalement liées à des projets de développement financés par des aides extérieures. Le FIDA a été l'un des premiers à intégrer cette approche dans des projets de développement, notamment dans la montagne du Haouz, et l'a ensuite étendue à d'autres régions comme le Moyen Atlas et le Tafilalt. D'autres institutions, comme la Banque Mondiale et l'Union Européenne, ont également soutenu des plans communaux dans divers programmes de développement. Ces projets reposaient souvent sur des sous-traitances avec des bureaux d'études, mais la participation des populations locales était limitée, et aucune véritable capacité de planification communale durable n'était établie (Lazarev, 2013). En 2002, La charte communale a introduit la planification communale sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre et les actions de développement à entreprendre sur le territoire de la commune (charte communale, 2002).

La DGCT a joué un rôle important en matière d'accompagnement des communes pour l'élaboration des plans de développement. Elle a suivi une démarche qui vise le renforcement des capacités communales dans le domaine de la planification stratégique et participative et de l'affirmation de la transparence de l'action de la commune vis-à-vis de ses administrés. L'approche s'est fondée sur l'implication et la responsabilisation des élu(e)s, l'amélioration du niveau d'opérationnalité du personnel communal et des acteurs de la société civile ancrés localement. Par cette démarche, la DGCT a visé Le transfert aux communes la capacité de conduire, de façon autonome, le processus de planification stratégique et celle d'actualiser les programmes successifs pour de nouvelles activités.

L'acquisition de cette appropriation se fait progressivement à travers une expérience concrète, soutenue par un appui ciblé et des formations appropriées pour les acteurs locaux concernés. Les guides méthodologiques et la feuille de route sont des outils essentiels qui non seulement clarifient les objectifs de cet accompagnement, mais créent également un cadre technique commun. Ce cadre vise à harmoniser les actions dans les différentes provinces, préfectures, et communes impliquées dans le programme. Dans ce processus, le rôle des médiateurs, une fonction assurée ici par l'Association Targa Aide, est essentiel. Ce constat est en accord avec les observations faites dans d'autres pays où les expériences de développement local réussies reposent sur des approches similaires (Lazarev, 2013).

En 2015, La loi organique 113-14 marque le passage d'un Plan Communal de Développement à un Plan d'Action de la Commune basé sur l'intégration des politiques publiques et les stratégies de l'État dans les domaines des services de proximité, la convergence et la mise en cohérence avec les objectifs prioritaires du PDR et du PDP, la prise en compte des possibilités existantes et les potentialités mobilisables par la commune, la prise en considération des engagements concertés entre la commune et les autres collectivités territoriales, les instances, les entreprises et les établissements publics ainsi que les secteurs économiques et sociaux représentés au sein de la commune. Contrairement au PCD, la loi organique prévoit des dispositions qui portent sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Ainsi, la commune est obligée d'exécuter le PAC tel qu'il a été établi et approuvé, de se doter d'un système de suivi-évaluation permettant de mesurer les résultats obtenus en rapport avec les objectifs fixés ainsi que les effets et les retombées sur les bénéficiaires des projets prévus dans le PAC (Portail national des collectivités territoriales, 2019).

3.3. Le plan d'action communal un outil de développement territorial

La planification territoriale constitue la traduction des instruments de l'action publique. Lascoumes (2004) considère que ces outils « ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé ». Les usages administratifs liés aux notions institutionnalisées dans les textes réglementaires et les discours des acteurs peuvent refléter aussi le type d'instruments utilisés.

La planification territoriale est un instrument de régulation et de conception de l'avenir d'un territoire que dispose les responsables locaux. Elle constitue un mécanisme politique pour prédire le contexte et mettre en cohérence des actions publiques et privées dans un domaine sur un espace-temps. Elle permet de gérer la complexité de l'action et de l'incertitude territoriale.

Par ce que le territoire se compose d'un ensemble de « sous –système » (économique, politique, culturel, etc.) et évolue dans un environnement incertain. Une bonne utilisation de la planification mène néanmoins à un contrôle optimal de la trajectoire du développement territorial. La planification territoriale est le résultat du croisement de la réglementation locale et les orientations nationales et parfois internationales avec l'intelligence locale. Elle constitue dans ce sens l'association de la rationalité collective à la prise de décisions au niveau infra-étatique (Kadir, 2017).

La planification stratégique du développement économique au niveau territorial est un instrument pratique qui aide à la prise en compte des questions locales. L'engagement dans le processus de planification stratégique est un outil à la disposition des communes pour créer un bon climat d'interaction entre le monde des affaires, l'administration, le monde du travail et les pauvres. L'avantage d'une planification réussie consiste dans sa capacité à augmenter la compétitivité, l'identification des opportunités de coopération, d'innover et de concevoir des stratégies facilitant l'atteinte des priorités territoriales (United Nation Human Settlements programme et EcoPlan International Inc, 2005).

La planification stratégique locale au Maroc remonte à 2009 (loi 17-08). Aujourd'hui. Ce type de planification est encadré par nouvelles dispositions juridiques (les trois lois organiques : 111-14 ; 112-14 ; 113-14). Ces lois apportent les dispositions relatives à la planification territoriale des collectivités territoriales : le Programme de Développement de la Région (PDR), le Programme de Développement de la Préfecture ou de la Province (PDP), le Plan d'Action de la Commune (PAC).

Le PAC est le document de base pour la planification du développement de la commune. Ce document est élaboré durant la première année du mandat du Conseil communal sur une période de six ans, il prévoit les actions de développement que la commune envisage de réaliser sur son territoire, sur la base d'un diagnostic, qui permet de dégager les besoins et les priorités de la commune. Le PAC, comporte une évaluation de ses ressources et de ses charges de la commune. Son élaboration se base sur démarche participative avec la prise en compte de l'approche genre et la dimension environnementale et de développement durable. (Portail national des collectivités territoriales, 2019)

3.4. L'élaboration du plan d'action communal

L'élaboration du PAC se déroule en cohérence avec les orientations du PDR, selon une l'approche participative et la coordination avec le gouverneur de la préfecture ou de la province, ou son intérimaire, en sa qualité de chargé de la coordination des activités des services

déconcentrés de l'administration centrale (article 78 de la loi 113.14). Dans ce sens plusieurs structures et instances participe à l'élaboration du PAC. Il s'agit du Président du Conseil communal, Le Conseil communal, Commissions permanentes du conseil, Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre, Commission sur l'environnement, Le Gouverneur de la préfecture ou de la province et Les services déconcentrés des administrations centrales de l'État et des organismes publics (à travers le gouverneur).

Aussi bien, des mécanismes de concertation et de dialogue sont prévus par la loi. Ces mécanismes permet aux citoyen(ne)s, aux organisations (à vocation socio-économique et professionnelle) de s'impliquer dans les différentes phases du PAC. Cette manière de faire permet d'adhérer les citoyens et les organisations pour proposer des solutions et de leurs problèmes.

L'élaboration du PAC s'étale sur cinq phases : le diagnostic, la fixation des priorités de développement, le choix des projets et la définition des activités, l'estimation des ressources et des dépenses prévisionnelles pour trois années et en fin la formulation du document de projet de plan d'action de la commune et la construction du système de suivi (Portail national des collectivités territoriales, 2019).

3.5. Le PAC et le développement territorial : cas pratiques

Figure N°1 : analyse de trois études de cas pratiques des communes d'Oued Jdid, Ahmed ou Amer et Ourika

Auteur(s) et Année	Titre de l'étude	Méthodologie	Résultats de l'étude	Insuffisances de l'étude
AZDOUH, L ET BENCHEKARA, M. (2023)	Évaluation de l'efficacité des Politiques Publiques Territoriales : Cas du Plan d'Action de la commune Oued Jadida	L'adoption d'une approche mixte quantitative et qualitative sur la base de l'analyse documentaire, les enquêtes de terrain et l'observation directe des réalisations	<ul style="list-style-type: none"> - au niveau de l'axe (Infrastructures/services) : la commune a réalisé 27/72 projets soit un taux de réalisation de (37,5%). - au niveau développement économique) : la commune a réalisé 1/7 projets soit un taux de réalisation de 14,3%. - Axe 3 au niveau de la gouvernance : 1/5 projet a été réalisé par la commune, le taux de réalisation atteint 20%. - au niveau de financement : Manque de financement - en ce qui concerne la réalisation des objectifs : une imprécision des objectifs a été enregistrée. - pour la sélection des projets : le choix se fait sans étude de faisabilité. - au niveau administrative : la bureaucratie et l'insuffisance de la coordination influence le temps de la réalisation des projets 	<ul style="list-style-type: none"> - l'échantillon est restreint par ce qu'il se limite un une seule commune - au niveau de l'impact socio-économique les données quantitatives sont limitées - Biais potentiels : les entretiens se limitent seulement aux responsables et ne prennent pas en considérations les citoyens - Le manque de l'analyse comparative
Ouafa Barakat, O et Bendou, A (2013)	Rôle du Diagnostic Territorial Participatif dans la prise de décision pour le développement local - Cas de la commune rurale Sidi Ahmed ou Amer	<ul style="list-style-type: none"> -L'étude documentaire -Enquêtes de terrain : -Observation directe, à travers des directes aux infrastructures 	<ul style="list-style-type: none"> - la détermination des besoins prioritaire du territoire qui sont : les infrastructures de base, services sociaux, développement économique et le renforcement des capacités locales - la participation des acteurs locaux est active - au niveau de la gouvernance locale : une planification transparente, les décisions sont légitime (l'implication de la population locale et lune vision stratégique du développement partagée entre les acteurs locaux) 	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisance au niveau de la méthodologie : l'échantillon est très limité (deux entretiens seulement) et le manque de données quantitatives sur la réalisation des projets planifiés - l'existence d'un biais potentiel lié à la dominance des élites locales ce qui marginalise les conflits d'intérêts ou la résistance au changement. - La négligence du contexte institutionnel et financier ignoré: contraintes budgétaires et bureaucratiques et manque de l'analyse comparative - Faible perspective critique :

				<ul style="list-style-type: none"> • l'aspect critique est limité en raison d'un optimisme excessif sur l'effet du diagnostic participatif • Peu de recul sur les contraintes relatives aux méthodes participatives (complexité, cout, durée)
El Asri, F. & Rachik, A. (2018)	L'opérationnalisation des plans communaux de développement: cas de la commune rurale d'Ourika	<ul style="list-style-type: none"> - entretiens avec des acteurs locaux et des citoyens. - analyse du plan communal de développement, textes de lois et rapports - Étude de cas : commune d'Ourika. 	<ul style="list-style-type: none"> - la mise en œuvre du PCD et confronté à certains contraintes, comme l'insuffisance des ressources humaines et financières - la participation des citoyennes dans l'élaboration et le suivi des projets du PCD est très faible. - Problèmes de gouvernance lié au manque de coordination de entre les différents acteurs locaux. - le besoin de renforcement des capacités locales : des élus et des administrations locales. 	<ul style="list-style-type: none"> - la concentration de l'étude sur une seule commune - L'absence de données quantitatives permettant d'évaluer l'effet réel des PCD.

Source : réalisé par nos soins

L'analyse des résultats de ces études de cas montre que :

- Le diagnostic territorial participatif joue un rôle important dans l'identification des besoins prioritaire du territoire et renforce les mécanismes de la gouvernance : transparence, légitimé des décisions et implication de la population locale. Il permet aussi de mettre la vision stratégique entre les mains des acteurs locaux (Barakat et Bendou, 2013).
- L'évaluation de l'efficacité du plan d'action de la commune Oued Jadida illustre un fiable taux de réalisation des projets inscrits dans le PAC, notamment au niveau des axes développement et économique et gouvernance. Cette situation s'explique essentiellement par l'absence de suivi, de l'évaluation et de la participation citoyenne. En plus de la bureaucratie et du manque de moyens de financement (Azdough et Benchekara, 2023).
- La mise en exécution du plan d'action de la commune d'Ourika est confrontée à des obstacles tels que l'insuffisance ressources humaines et financières, la faiblesse de la participation citoyenne, le manque de la coordination des acteurs locaux et la nécessité du renforcement des capacités des élus et des administrations locales.

Sur la base de ces études, nous pouvons dire que la planification communale rencontre plusieurs obstacles. Ces derniers sont liés au problème de financement, au manque des ressources humaines, à l'absence des mécanismes de suivi –évaluation, à la faiblesse de la participation citoyenne, à l'insuffisance des capacités des communes et aux problèmes de la gouvernance.

4. Analyse et discussion

Nous analysons dans ce point les résultats des études cas présentés dans cette recherche à la lumière de la littérature dans ce sujet. Ainsi, nous allons déterminer les forces et les contraintes qui limitent l'efficacité de la planification communal au Maroc et de savoir les conditions qui favorisent une planification stratégique efficace dans le cadre de la décentralisation et de la gouvernance.

4.1. Les contraintes

Les contraintes sont liées aux conditions du contexte local, à l'insuffisance de la participation, à l'insuffisance des ressources financières et des compétences techniques, à la faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation, à l'existence d'une planification peu intégrée et prospective.

4.1.1. Le contexte local est un facteur important de la réussite de la planification stratégique communal

Au niveau réglementaire, le Maroc a franchi un grand pas dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance. Dans ce sens, les réformes juridiques entamées ont constitué une base normative claire et cohérent qui mettent les communes au centre des préoccupations de développement (Constitution du Maroc, 2011 ; Loi organique n° 113-14). Ces réformes indiquent la volonté de renforcer la décentralisation et de s'orienter vers une gouvernance territoriale participative (Benali, 2022). Cette situation est bien illustrée dans le cas des communes étudiées dans cette recherche. Ainsi l'exemple de cette commune montre que la planification stratégique territoriale est bien ancrée dans le cadre institutionnel marocain.

Toutefois, l'application concrète de la planification stratégique ce fait de manière inégale en fon fonction du contexte local. Dans les cas étudiés, nous remarquons que les communes qui disposent d'un leader technique qualifié et d'un leader politique fort ont réussi à articuler les objectifs de développement du PAC (comme Ourika), en suivant une vision stratégique partagée. Au contraire, les communes qui se trouvent dans une situation de ressources humaines limitées (Sidi Ahmed ou Amer) la planification traduit seulement une obligation administrative (Azdough et Benchekara, 2023).

4.1.2. Une participation insuffisante

Le cadre juridique a réglementé les mécanismes participatifs au Maroc, en raison de leur rôle dans la gestion de la chose locale, notamment au niveau de la planification stratégique qui constitue un de ses fondements (Innes et Booher, 2010). Mais la pratique montre que la participation citoyenne reste encore insuffisante au niveau de la planification stratégique territoriale. Cette situation est illustrée dans les études de cas, ainsi nous trouvons que la

participation est dans la plupart des cas est limitée à la phase de diagnostic du PAC (ateliers, réunion de d'information) et s'affaiblie dans les phases de priorisation des projets et de suivi. Boutayeb (2025) indique dans ce sens que la participation risque d'être formelle et symbolique que d'avoir une portée.

4.1.3. Insuffisance des ressources financières et des compétences techniques

La limite des ressources financières et humaines constitue un handicap majeur à la réussite de la planification communal. Azdouh et Benchevara (2023) et Benali (2022) soulignent que plusieurs communes rurales ne disposent pas d'autonomie fiscale qui leur permettent d'avoir des ressources financières suffisantes pour financier leurs projets d'investissement et restent dépendantes des fonds transférés de l'Etat. Les études de cas montrent que le financement des projets inscrits dans le cadre du PAC se fait souvent par des fonds externes (ministères, INDH) que par des ressources propres des communes. Ce qui influence négativement sur la pérennité des projets et la capacité d'innovation. Aussi bien, le manque de personnel qualifié, principalement en aménagement de territoire, de prospective et d'évaluation de projet affaiblit les plans stratégiques des communes (Barakat et Bendou, 2013).

L'insuffisance des ressources exige un transfert supplémentaire de la part de l'Etat pour combler le manque des ressources propres. Dans ce cadre, Rodríguez-Pose (2022) souligne qu'une décentralisation réussie implique que le transfert de compétences doit être accompagné d'un transfert de moyens financiers et humains parallèle. A défaut, la planification stratégique devient seulement un exercice formel, sans aucune relation avec les capacités d'action locales.

4.1.4. Faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation du PAC

Le système de suivi et d'évaluation joue un rôle important dans l'efficacité et la durabilité du processus de planification stratégique (Albrechts, 2004 ; Healey, 2021). Toutefois, ces outils sont négligés dans les cas présentés de cette recherche. Par exemple les mécanismes de suivi et d'évaluation au niveau des communes d'Oued Jadida et Sidi Amer s'arrêtent seulement au à des rapports annuel d'activité et ne présentent aucune évaluation de l'effet produit par le PAC sur le développement territorial. L'absence d'évaluation par des indicateurs de performance pour mesurer l'effet des actions entreprises par les communes s'explique par l'existence d'un personnel qui ne dispose pas des qualification nécessaire pour mener ce type d'évaluation et par le manque d'outils adaptés (Benali, 2022). Jessop (2020) et Scott et Storper (2021) soulignent que les collectivités qui mirent en place un système d'évaluation continue arrivent à une adaptation de leurs stratégies et une meilleure mobilisation des acteurs locaux. Pour instaurer le système d'évaluation du PAC au niveau des communes, il est important de créer

des unités locales d'évaluation ou de mutualiser les compétences au niveau provincial ou régional.

4.1.5. La nécessité de l'orientation Vers une planification stratégique plus intégrée et prospective

Le Maroc a réalisé des avancés important en matières de la planification stratégique à l'échelon communal, et ce malgré les obstacles rencontrés. Ainsi les communes ont mis le pas vers une vision plus intégrée et anticipatrice pour le développement de leur territoire, en prenant en compte les considérations économiques, sociales et environnementales. C'est le cas de l'exemple d'Ourika et d'Oued Jadida qui illustre que l'existence d'un fort leadership local et d'une coordination efficace favorise la participation et peut produire de bons résultats. Cette illustration est le reflet d'un passage graduel d'une logique de planification administrative à une logique de gouvernance stratégique.

Mais, la consolidation des acquis implique une transversalité entre les politiques locales : économie, inclusion sociale, urbanisme, environnement et mobilité. Nous pouvons dire à cet effet que l'avenir de la planification stratégique communal au Maroc réside dans la capacité d'intégration de la prospective, de l'innovation territoriale et de la participation. La combinaison de ces éléments pourrait produire un développement durable et inclusif.

En fin, nous pouvons dire que la comparaison des cas de ces trois communes montre d'une part une dynamique croissante de la planification stratégique communale au niveau institutionnel (une base juridique forte), et d'autre part, des difficultés de concrétisation de la planification au niveau des communes pour des raison de ressources humaines, techniques et financières, ainsi que de la gouvernance. Donc, la planification stratégique est un outil de grande importance de la gouvernance territoriale. Cependant, sa réussite est liée à la capacité de sa concrétisation et de son ajustement au contexte propres de chaque commune.

Pour dépasser ces lacunes et renforcer le rôle des communes au Maroc en matière de la promotion du développement territorial dans le cadre de la planification stratégique territoriale, il est indispensable de prendre des mesures capables d'améliorer l'efficacité de la planification stratégique des communes dans le but de réaliser un développement territorial durable et inclusif. Ce point sera détaillé dans ce qui suit

4.2. Recommandations et perspectives

La planification stratégique territoriale au Maroc ce caractérise par un cadre juridique solide, mais elle rencontre encore des obstacles de son opérationnalisation. Pour améliorer sa mise en œuvre d'une manière efficace, nous allons essayer de formuler un ensemble de

recommandations à partir des cas étudiés et de la revue de littérature dans ce sens. Ces recommandations seront axées sur le renforcement des capacités, la gouvernance et l'introduction d'une approche intégrée et prospective.

4.2.1. Le renforcement des capacités humaines et organisationnelles

Nous avons relevé dans les études que la faiblesse des capacités humaines et organisationnelles est un obstacle pour la planification communal. Donc, il indispensable de prendre des mesures pour corriger cette situation. Les solutions doit porter sur le renforcement des compétences locales, la création d'équipes techniques de planification et la mutualisation des moyens humains :

- **Le renforcement des compétences au niveau locales :** le renforcement des compétences passe la formation continue. Le staff communal doit bénéficier d'une formation en matière de la planification et la prospective territoriale, de l'analyse stratégique, des techniques de suivi et d'évaluation et de la gouvernance participative (Benali, 2022).
- **La création des équipes techniques de planification :** les communes doivent créer une unité dans leur organisation spécialisée dans le domaine de la planification et au suivi. Cette unité doit unir des compétences de différentes spécialités (économie, urbanisme, environnement) pour professionnaliser la planification.
- **La mutualisation des moyens :** les communes de petite taille, notamment les communes rurales souffrent de l'insuffisance des compétences et du manque des moyens financiers et technique. Pour dépasser ce problème, il est recommandé de mutualiser les moyens humains, techniques et financiers en matière de planification.

4.2.2. La consolidation de la gouvernance participative et de la transparence

La gouvernance participative est un pilier fondamental de la planification stratégique territorial (Healey, 2021). Au Maroc, l'expérience a montré la faiblesse de la participation citoyenne. Pour renforcer la participation, les communes doivent :

- Intégrer la participation dans tout le processus de planification de l'élaboration jusqu'au l'évaluation, à travers des outils qui favorisent cette participation (des comités consultatifs thématiques, outils numériques) ;
- donner plus de valeur à la société civile locale en renforçant et en soutenant le tissu associatif local et en le rendant comme un partenaire essentiel dans le processus de la planification

- renforcer la transparence et la communication : pour créer un climat de confiance entre les citoyens et la commune, il est indispensable de s'orienter vers la publication du PAC et ses résultats, à travers une communication continue sur les projets réalisés.

4.2.3. L'intégration de la prospective et la durabilité dans la planification

La prospective est un outil important qui permet d'anticiper les changements futur et de prendre des décisions en fonction de ces changements dans le long terme (Godet, 2001 ; Durance et Michel-Godet, 2019). Donc, il faut encourager les communes à intégrer la prospective territoriale comme un élément essentiel dans le processus de la planification. L'analyse des tendances économiques, sociales et environnementales permet d'élaborer des scénarios et d'anticiper les risques pour la planification de meilleures réponses.

Le PAC doit prendre en considérations les objectifs de développement durable en articulant les objectifs locaux avec les engagements internationaux du Maroc (United Nations, 2019).

A noter aussi que les innovations territoriales doivent être encouragées pour améliorer la résilience et la compétitivité des communes.

4.2.4. La mise en place d'un système de suivi-évaluation

L'instauration d'un système d'évaluation renforce l'efficacité de la planification, car il permet de corriger les erreurs en apprenant de l'expérience passé (Jessop, 2020 ; Rodríguez-Pose, 2022). Donc, il est primordial de mettre en place un système de suivi-évaluation sur la base d'indicateurs de performance pertinents qui permettent de mesurer la performance des actions entreprises (tableaux de bord de performance territoriale, rapports périodiques d'évaluation, des mécanismes d'apprentissage collectif). L'évaluation ne doit pas être considérée comme un contrôle administratif, mais comme un processus continu d'apprentissage.

4.2.5. La planification stratégique territoriale comme une stratégie intégrée

La planification de prendre en compte les dimensions économiques, sociales, environnementales et spatiales d'une manière articulée. Il doit s'affirmer comme un instrument de gouvernance intégrée. Cela est conditionné par une coordination entre les différents niveaux territoriaux, une cohérence des politiques locales avec les politiques nationales et une gouvernance multi-niveaux unissant les acteurs publics et privés de façon complémentaire.

Pour réussir la planification stratégique territoriale au niveau des communes aux Maroc, il est nécessaire de s'appuyer sur le renforcement des capacités, la gouvernance participative et l'instauration d'un système de suivi-évaluation et l'adoption d'une approche intégrée et prospective qui prend en considération la durabilité.

Figure N°2 : récapitulatif des résultats de l'analyse

Les contraintes	Les recommandations et les perspectives
<ul style="list-style-type: none"> - Le contexte local influence la réussite de la planification stratégique communale - Une participation insuffisante - Insuffisance des ressources financières et des compétences techniques - Faiblesse des mécanismes de suivi-évaluation du PAC - une planification stratégique peu intégrée et prospective 	<ul style="list-style-type: none"> - Le renforcement des capacités humaines et organisationnelles - La consolidation de la gouvernance participative et de la transparence - L'intégration de la prospective et la durabilité dans la planification - La mise en place d'un système de suivi-évaluation - La planification stratégique territoriale comme une stratégie intégrée

Source : réalisé par nos soins

Conclusion

La planification stratégique territoriale est devenue un instrument clé qu'utilisent les pouvoirs publics locaux, dans l'action locale, pour dynamiser les territoires. Ce type de planification a connu une évolution dans le temps, ainsi il a passé d'une planification traditionnelle basé sur une approche verticale où les plans sont élaborés par les responsables politiques et les experts à une planification collaborative fondée sur le dialogue et la mobilisation des acteurs locaux où la gouvernance territoriale est considérée comme un cadre qui permet d'organiser un dialogue basé sur : la co-construction des orientations stratégiques, la légitimation des décisions prises et la favorisation de la cohérence entre les différentes politiques sectorielles.

La prise en compte de la prospective dans la planification stratégique territorial permet aussi développer des visions et des orientations pour l'avenir d'un territoire, en éclairant les décisions et en permettant des choix stratégiques, en particulier dans les situations les plus complexes, ce qui mène à l'élaboration d'un projet de territoire.

Au Maroc, la planification stratégique territoriale a évolué de manière remarquable depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours. Ainsi les réformes constitutionnelles de 2011 et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont renforcé le rôle de l'échelon local en matière de développement. Dans ce cadre, le commun été amené à se doter de nouvelles missions en matière de planification territoriale et à adopter l'approche de la politique des programmes de développement comme un choix démocratique. Le PAC constitue le document de référence pour la programmation des projets et des activités prioritaires de la commune visant à produire des services de proximité au profit des citoyens.

L'analyse des trois études de cas portant sur les communes : Oued Jdid, Ahmed ou Amer, et Ourika montre l'importance du diagnostic territorial participatif comme un mécanisme de la gouvernance territoriale et que le plan d'action communal est confronté à des contraintes qui affaiblies la réalisation des projets programmés. Ces entraves sont liées à l'absence de suivi et l'évaluation et à la faiblesse de la participation citoyenne. En plus de la bureaucratie, de l'insuffisance des ressources humaines et financières et du manque de la coordination des acteurs locaux.

La confrontation des résultats de ces études avec la littérature a permis de dégager que :

- Les caractéristiques locales conditionnent la réussite de la planification communal ;
- La participation reste insuffisante ;
- les ressources financières et les compétences techniques sont insuffisantes ;
- les mécanismes de suivi-évaluation du PAC sont très faibles ;

- une planification stratégique plus intégrée et prospective devient une orientation de première nécessité.

Face à ces contraintes des recommandations ont été formulées portant sur :

- le renforcement des capacités humaines et organisationnelles, à travers la formation continue, la création des équipes techniques de planification et la mutualisation des moyens entre communes ;
- La consolidation de la gouvernance participative et la transparence en intégrant la participation dans toutes les étapes de la planification, en donnant plus de valeur à la société civile et en renforçant la transparence et la communication ;
- l'introduction d'une approche intégrée et prospective par l'intermédiaire de l'encouragement des communes à intégrer la prospective dans la planification et les objectifs de développement durable ;
- La mise en place d'un système de suivi-évaluation sur la base d'indicateurs de performance pertinents permettant de mesurer la performance des actions entreprises.
- La planification stratégique territoriale doit adoptée comme une stratégie intégrée en prenant en compte les dimensions économiques, sociales, environnementales et spatiales d'une manière articulée et en s'appuyant sur la coordination et la cohérence entre le local et le national.

Cette revue de littérature a permis de donner un regard sur la planification stratégique des communes au Maroc, à travers la présentation des avancés réalisés dans ce sens dans le cas du contexte marocain, l'identification des contraintes qui limitent l'efficacité de la planification communal et la proposition des pistes d'amélioration. Toutefois, cette étude n'est pas épargnée de limites liées aux volets méthodologique et théorique. La première concerne l'étude de cas portant sur les trois communes choisies, même s'ils présentent certaines dynamiques locales, ils ne donnent pas une vue sur l'ensemble des spécificités du contexte des communes marocaines. En plus, la concentration sur les trois communes a été limitée par l'insuffisance des études de cas qui étudient la planification stratégiques sur plusieurs contextes du Maroc. La deuxième porte sur l'insuffisance des modèles et cadre théorique liés au contexte maghrébin et africain, ainsi la transposition des modèles théoriques du Nord doit être traité avec prudence. Ces limites ouvrent la voie à des perspectives de recherche portant sur l'approfondissement des études de cas au sujet de la planification communal au Maroc, à travers des enquêtes de terrain et des analyses comparatives entre communes pour déterminer l'effet sur le développement

territorial dans différents contextes marocain. De même, une étude longitudinale peut aussi contribuer à évaluer l'évolution du PAC dans le temps.

BIBLIOGRAPHIE

Albrechts, L. (2004). Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743–758.

Azdouh, L et Benchekara. M (2023). Evaluation de l'efficacité des Politiques Publiques Territoriales: Cas du Plan d'Action de la commune Oued Jadida. *Alternatives Managériales et Economiques*, 5(N2), 178.

Barakat, O., & Bendou, A. (2013). Rôle du Diagnostic Territorial Participatif dans la prise de décision pour le développement local : Cas de la commune rurale Sidi Ahmed ou Amer. 6th International Conference on Economics and Management of Networks November, Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Université Ibn Zohr, Agadir, 21 – 23, 2013,

Benali, H. (2022). Décentralisation et gouvernance locale au Maroc : enjeux et limites institutionnelles. Rabat : Institut Marocain des Études Territoriales.

Durance, P., & Michel-Godet, M. (2019). *La prospective stratégique : pour les entreprises et les territoires*. Paris : Dunod.

El Asri, K., & Rachik, A. (2018). *La gouvernance locale au Maroc : vers une planification stratégique participative*. Casablanca : Fondation Abderrahim Bouabid.

Flyvbjerg, B. (2011). Case study methodology. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (4th ed., pp. 301–316). Thousand Oaks, CA: Sage.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University Press.

Friedmann, J. (2019). *The Future of Planning: Beyond the Postmodern Turn*. Routledge.

Godet, M. (2001). *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Brookings Institution Press.

Healey, P. (2021). Urban complexity and strategic spatial planning: Learning from practice. *Planning Theory & Practice*, 22(1), 1–15.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. Routledge.

Jessop, B. (2020). Putting neoliberalism in its time and place: A response to the debate. *Social Justice Studies*, 33(2), 41–59.

Ouafa Barakat, O., & Bendou, M. (2013). Les défis de la planification territoriale locale au Maroc : vers une gouvernance renouvelée. *Revue Marocaine des Sciences Sociales*, 4(2), 56–73.

- Rodríguez-Pose, A. (2022). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 35–57.
- Scott, A. J., & Storper, M. (2021). Re-thinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, 21(5), 653–678.
- United Nations. (2019). *The Sustainable Development Goals Report 2019*. New York: United Nations.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Vanier, M. (2008). *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris, France : Anthropos.
- Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57–95. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403478>
- Pasquier, R. (2012). *La capacité politique des régions : une comparaison France/Espagne*. Rennes, France : Presses Universitaires de Rennes.
- Vanier, M. (2008). *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris, France : Anthropos.
- Açimuz, B. (2015). L'évaluation de l'approche stratégique de la planification territoriale en droit turc : souple ou arbitraire ? *Cahiers du GRIDAUH*, 29(2), 717–728. <https://doi.org/10.3917/cdg.029.0007>
- Elhazziti, M. A., & Naciri, K. (2024, février 22). La planification territoriale régionale au Maroc : les plans de développement régionaux. ResearchGate. <https://www.researchgate.net/publication/378396617>
- Fédération Nationale des Communes Tunisiennes. (2021). *Guide de planification territoriale stratégique « Ne pas planifier, c'est planifier d'échouer »*. Tunis : Auteur.
- Helfer, J.-P., Kalika, M., & Orsoni, J. (2019). *Stratégie* (3e éd.). Vuibert.
- Hmid, A., Abbadi, D., & Laamari, A. (2024). Le Management stratégique des territoires, vers une nouvelle configuration de l'action territoriale au Maroc. *Alternatives Managériales et Économiques*, 6(2). <https://hal.science/hal-04567584>
- Kadir, K. (2017). Les défis de la durabilité de la planification territoriale. Dans K. Kadir, M. N. Ndiaye, & A. Trousselle (Éds.), *Les sentiers du développement, de l'art à la manière* (p. 45–68). Presses universitaires de la Méditerranée. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3821>
- Lazarev, G. (2013). La nouvelle approche des plans communaux de développement : une démarche porteuse encore à valoriser. *GéoDév.ma*, 1, 5–15.

- Loinger, G., & Spohr, C. (2005). Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions (Travaux et recherches de prospective, n° 24). Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- Michaux, V. (2018). Stratégie territoriale : les impacts et les limites d'un cadre participatif « incitatif-coercitif ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1, 33-60.
- Ministère des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires, Sénégal. (2021). Guide de planification du développement territorial « Pour le développement durable des territoires ». Dakar
- Morasse, J. (2021). La planification stratégique comme outil de développement durable [Mémoire de maîtrise, HEC Montréal]. Archipel. <https://archipel.uqam.ca/>
- Nachoui, M. (2018). Aménagement et développement du territoire au Maroc : contexte et vision. *Revue Espace Géographie et Société marocaine*, 20/21, 89 102
- Oreal, S. (1993). *Management stratégique de l'entreprise*. Economica.
- Portail national des collectivités territoriales. (2019). Plan d'action de la commune : Guide méthodologique – Processus d'élaboration et de suivi-évaluation. Repéré à <https://collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/pnct/2021-05/Guide%20PAC%20fr-.pdf>
- Portail national des collectivités territoriales. (2022). Programme de développement de la préfecture ou de la province : Guide méthodologique – Processus d'élaboration, de suivi et d'évaluation. Repéré à <https://collectivites-territoriales.gov.ma>
- Portail national des collectivités territoriales. (2022). Programme de développement régional : Guide méthodologique – Élaboration, mise en œuvre, suivi, actualisation et évaluation. Repéré à <https://collectivites-territoriales.gov.ma>
- Séguin, F., Hafsi, T., & Demers, C. (2008). *Le management stratégique de l'analyse à l'action*. Transcontinental.
- United Nations Human Settlements Programme & EcoPlan International Inc. (2005). *Promoting local economic development through strategic planning*. UN-Habitat.
- Fréry, F., Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2017). *Stratégie*. France, Pearson, 11e édition, p316, 416-306.
- Casteigts, M. (2003). *Le management territorial stratégique. Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle*.
- Sedjari, A. (2008). *Gouvernance, réforme et gestion du changement*. L'Harmattan.
- Durance, P., Godet, M., Mirénowicz, P., & Pacini, V. (2007). *La prospective territoriale : Pour quoi faire ? Comment faire ?* (Série Recherche, no 7). Librairie des Arts et Métiers.

Ministère de l'Intérieur – Direction Générale des Collectivités Locales. (2009). La Charte Communale. Royaume du Maroc, Centre de Communication et de Publication.

Boutayeb, S. (2025). Civil society and participatory governance. *Josoor International Journal* (ou recueil académique), analyses critiques de la gouvernance participative,

Douay, N. (2013). La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique. *L'Information géographique*, 77 (3), 45-70. <https://doi.org/10.3917/lig.773.0045>

Courlet C et Pecqueur B (2013) *l'économie territoriale*. Presse universitaire de Grenoble. Fontaine.

Constitution du Royaume du Maroc. (2011). Bulletin Officiel du Royaume du Maroc, n° 5964

Royaume du Maroc. (2015). Dahir n° 1-15-85 du 7 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes [Loi organique]. Bulletin Officiel du Royaume du Maroc n° 6380