

Amal EL KHAMMAL¹
Mohamed HANZAZ²

GOUVERNANCE URBAINE ET RECOMPOSITION SPATIALE AU MAROC : ENJEUX DE COORDINATION ET DE COHESION TERRITORIALE

Résumé. Les transformations urbaines au Maroc, marquées par une urbanisation soutenue, une polarisation spatiale et une différenciation fonctionnelle, posent des enjeux croissants de gouvernance. Cet article analyse les relations entre gouvernance urbaine et organisation de l'espace, en mettant l'accent sur la coordination des acteurs et l'articulation des instruments de planification. La recherche adopte une approche qualitative fondée sur une grille multidimensionnelle (institutionnelle, multi-niveaux, intégrée, opérationnelle, participative, adaptative), inspirée de Healey (2007), Edelenbos et Boonstra (2023, 2025) et Kramer et al. (2024). Elle mobilise une analyse croisée des cadres juridiques, des documents de planification, des rapports institutionnels et des données statistiques, complétée par une illustration à partir de l'agglomération de Rabat. Les résultats montrent que, malgré la consolidation des dispositifs institutionnels, des écarts persistent entre planification stratégique et mise en œuvre, en raison de la fragmentation des instruments, de l'hétérogénéité des capacités territoriales et de logiques centralisées.

Mots-clés : gouvernance urbaine, planification urbaine, organisation spatiale, dynamiques territoriales, Maroc, coordination multi-niveaux, transformation urbaine

¹ École doctorale : Dynamique Territoriale, Planification et Gouvernance Urbaine (DTPGU) Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU), Maroc ; adresse email de l'auteur correspondant : <amalkhammal@yahoo.fr>.

² Professeur d'Enseignement Supérieur, Directeur de l'École doctorale : Dynamique Territoriale, Planification et Gouvernance Urbaine (DTPGU), Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU), Maroc.

Introduction

Les transformations urbaines contemporaines, portées par des dynamiques économiques, technologiques et environnementales, redéfinissent le rôle des villes et renforcent les enjeux de gouvernance. À l'échelle internationale, les grands pôles urbains concentrent populations, investissements et fonctions stratégiques, entraînant une recomposition des formes urbaines. La densification, l'extension périurbaine, la diversification des territoires traduisent une mutation structurelle des systèmes urbains, posant des enjeux renouvelés d'aménagement et de gouvernance.

Au niveau national, l'urbanisation traduit une transformation structurelle du système territorial marocain, passé d'un profil majoritairement rural (29 % d'urbains dans les années 1960) à une société largement urbanisée (62,8 % en 2024) (Haut-Commissariat au Plan, 1994–2024). Cette dynamique, combinée aux politiques d'aménagement et de développement économique, a engendré une recomposition spatiale marquée par la concentration des fonctions économiques et institutionnelles dans les principaux pôles urbains, renforçant les enjeux de gouvernance liés à la coordination des acteurs, à l'articulation des échelles et à la cohérence des politiques publiques.

Dans ce contexte, les transformations du système urbain marocain mettent en évidence le rôle central de la gouvernance urbaine dans l'orientation et la régulation des dynamiques territoriales. Celle-ci renvoie à la capacité des acteurs publics et privés à coordonner leurs actions, à articuler les différentes échelles d'intervention et à assurer la cohérence entre vision stratégique et mise en œuvre opérationnelle.

Toutefois, la gouvernance urbaine ne peut être appréhendée comme un processus linéaire. Dans la littérature, elle est analysée comme un système d'action caractérisé par la pluralité des référentiels, la coexistence de visions différenciées et la diversité des échelles d'intervention (Edelenbos & Boonstra, 2023 : 171–172). Ces éléments traduisent des relations complexes entre structures institutionnelles et capacités d'action des acteurs. Dans ce cadre, l'action urbaine se déploie dans un environnement marqué par l'imbrication de logiques et de temporalités multiples, complexifiant les processus de décision et de coordination.

Cette complexité prend une dimension particulière, dans le cas marocain. Malgré la consolidation du cadre institutionnel et le renforcement des

instruments de planification territoriale, la question demeure de savoir dans quelle mesure ces dispositifs assurent l'articulation des échelles de l'action publique et accompagnent la transformation spatiale urbaine ?

Dans cette perspective, le présent article analyse les mécanismes de gouvernance urbaine au Maroc, Afin d'en apprécier les mécanismes, les interactions et les limites, ainsi que la capacité du système territorial à assurer la cohérence entre vision stratégique, coordination multi-niveaux et mise en œuvre opérationnelle.

Ainsi on suppose que la cohérence des aménagements économiques, du développement territorial, ainsi que la convergence des outils de planification et la synergie entre les acteurs à multiniveau, constituent la quintessence de toute gouvernance urbaine susceptible d'accompagner les mutations que connaissent les espaces urbains marocains.

Sur le plan méthodologique, l'analyse repose sur une approche qualitative fondée sur une grille multidimensionnelle de la gouvernance urbaine (institutionnelle, multi-niveaux, intégrée, opérationnelle, participative et adaptative). Cette grille s'appuie sur les travaux de Patsy Healey (2007), Jurian Edelenbos et Beitske Boonstra (2023, 2025), ainsi que Johannes Kramer et al. (2024), mettant en évidence la dimension relationnelle et évolutive des processus de gouvernance. Elle permet d'appréhender la gouvernance urbaine comme un système d'interactions entre acteurs, instruments et échelles territoriales, et d'analyser son rôle dans la structuration de l'espace urbain.

L'analyse repose sur des sources documentaires et institutionnelles, incluant les cadres juridiques et réglementaires de la gouvernance territoriale au Maroc (Constitution de 2011, lois organiques, textes d'urbanisme) ainsi que les principaux documents de planification afin d'analyser l'articulation entre orientations stratégiques et dispositifs opérationnels. Elle est complétée par l'analyse de rapports d'organismes nationaux et internationaux et par une lecture croisée de données statistiques ainsi que par une illustration à travers l'agglomération de Rabat pour éclairer les mécanismes de coordination à l'échelle métropolitaine. L'article s'organise en deux parties : la première présente le cadre théorique, la seconde analyse le cas marocain à travers les dynamiques urbaines, les dispositifs institutionnels et les mécanismes de coordination territorial.

1. Cadre theorique : les piliers structurants de la gouvernance urbaine

Dans la littérature scientifique, la gouvernance urbaine est généralement définie comme l'ensemble des processus et mécanismes par lesquels les acteurs publics, privés et la société civile orientent et coordonnent le développement urbain, (Edelenbos et Boonstra 2025: 2). Elle renvoie à des formes d'action collective fondées sur l'interaction entre acteurs, caractérisées par des relations d'interdépendance et des processus collaboratifs (Healey 2007 : 13-14). Les travaux récents mettent en évidence plusieurs caractéristiques de cette gouvernance : une dimension démocratique et inclusive favorisant la participation ; une approche intégrée et orientée vers le long terme assurant la cohérence des politiques publiques ; une gouvernance multi-niveaux impliquant la coordination entre niveaux de gouvernement ; une dimension territoriale considérant les villes comme des systèmes complexes d'interactions ; ainsi qu'une capacité institutionnelle fondée sur la coopération et l'apprentissage collectif.(ONU-Habitat 2016: 28). La gouvernance urbaine peut ainsi être appréhendée comme un système d'interactions entre acteurs et institutions structuré autour de plusieurs dimensions analytiques, présentées dans le schéma ci-après :



Figure 1. Schéma conceptuel des piliers structurants de la gouvernance urbaine
(Source : Élaboration des auteurs à partir de ONU-Habitat (2016) et Kramer et al. (2024))

1.1. Le pilier institutionnel et organisationnel

Le pilier institutionnel et organisationnel constitue l'ossature de la gouvernance urbaine, en définissant le cadre de l'action publique territoriale et la

répartition des responsabilités entre les acteurs impliqués dans la gestion des villes. Des travaux récents (Kramer et al. 2024 : 5) mettent en évidence que l'efficacité des politiques urbaines dépend largement des configurations institutionnelles et des interactions entre les acteurs, notamment à travers les « constellations d'acteurs », qui renvoient aux relations, responsabilités et dynamiques d'interaction entre les parties prenantes dans les processus de gouvernance.

1.2. Le pilier opérationnel et technique

Le pilier opérationnel et technique constitue le socle pragmatique de la gouvernance urbaine, assurant la traduction des orientations stratégiques en instruments fondés sur l'information territoriale. Il mobilise notamment des outils tels que les systèmes d'information géographique, les bases de données, les plateformes numériques, les observatoires urbains et les dispositifs de suivi-évaluation.

À cet égard, les travaux d'ONU-Habitat soulignent que les observatoires urbains constituent des dispositifs de production et de mobilisation des connaissances à différentes échelles, contribuant à l'analyse des dynamiques urbaines et à l'élaboration de politiques publiques adaptées (ONU-Habitat 2021 : 22).

1.3. Le pilier participatif et inclusif

Le pilier participatif et inclusif constitue le fondement démocratique de la gouvernance urbaine, en reposant sur l'implication des citoyens et des parties prenantes dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques urbaines. Il vise à dépasser les consultations ponctuelles pour instaurer des processus durables de concertation et de co-construction entre autorités publiques, société civile et communautés locales. Les travaux d'ONU-Habitat soulignent que la participation citoyenne ne produit des effets réels que lorsqu'elle influence effectivement les processus de décision, et non lorsqu'elle se limite à des formes symboliques ou consultatives. Dans cette perspective, la gouvernance urbaine est appelée à devenir plus

transparente et participative afin de renforcer la confiance entre autorités publiques et citoyens et de consolider le contrat social dans les villes (ONU-Habitat 2022 : 259).

1.4. Le pilier adaptatif et innovant

Le pilier adaptatif et innovant traduit la capacité de la gouvernance urbaine à s'ajuster aux transformations économiques, sociales et environnementales, ainsi qu'aux incertitudes. Il repose sur l'intégration du numérique, de l'innovation sociale et des mécanismes de résilience, afin de renforcer la réactivité de l'action publique et de promouvoir des modes de gouvernance flexibles. Il met aussi l'accent sur l'anticipation des crises, la mobilisation de réponses adaptées et l'expérimentation de nouvelles approches.

Les travaux d'ONU-Habitat soulignent que des villes durables et résilientes reposent sur des systèmes de gouvernance intégrant planification, coordination multi-niveaux et participation citoyenne (ONU-Habitat 2020 : 169).

1.5. Le pilier de la coordination multi-niveaux des échelles territoriales

Le pilier de la coordination multi-niveaux constitue un élément structurant de la gouvernance urbaine. Il renvoie à un système d'interactions visant à assurer la cohérence des politiques publiques, la continuité de l'action territoriale et l'effectivité des instruments à différentes échelles. Il repose sur des mécanismes verticaux, assurant l'adaptation des orientations nationales aux niveaux régional et local, et horizontaux, favorisant la coopération entre acteurs d'un même niveau.

Cette double articulation vise à renforcer l'intégration des politiques urbaines et la cohérence des projets territoriaux. À cet égard, la littérature récente souligne que l'efficacité de l'action publique dépend largement de la capacité des systèmes de gouvernance à établir des passerelles entre les différents groupes d'acteurs reliant connaissances, intérêts et ressources dans la conduite des transformations urbaines (Kramer et al. 2024 : 9).

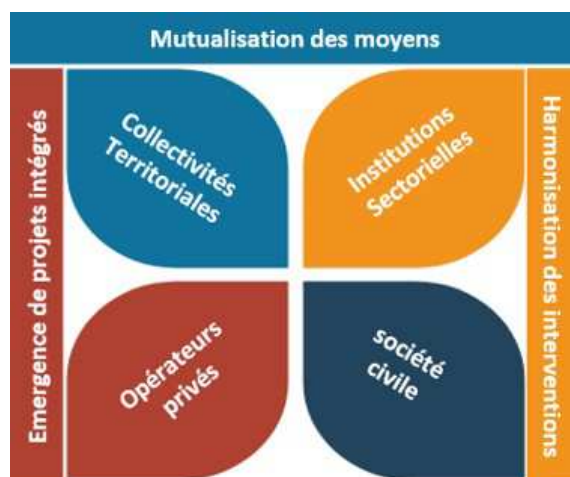


Figure 2. Articulation des acteurs dans la coordination multi-niveaux de la gouvernance urbaine
(Source : Élaboration des auteurs)

1.6. Le pilier de la planification intégrée

La planification intégrée constitue un levier central de la gouvernance urbaine, en visant à dépasser les approches sectorielles fragmentées au profit de stratégies territoriales globales articulant développement économique, aménagement de l'espace, mobilité, logement, environnement et inclusion sociale. Elle repose sur une approche systémique de l'action publique visant à assurer la cohérence entre orientations stratégiques nationales et leur déclinaison opérationnelle à l'échelle des territoires, tout en permettant l'adaptation des politiques publiques aux spécificités locales. Elle implique une interaction étroite entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs institutionnels et socio-économiques participant à la production de la ville, afin de favoriser la convergence des politiques sectorielles et l'articulation des instruments de planification.

Dès lors, la littérature souligne que la planification territoriale a évolué d'un outil d'aménagement vers un instrument stratégique de gouvernance, notamment depuis les années 1980 en Europe dans un contexte de métropolisation et de renforcement des coopérations institutionnelles entre acteurs territoriaux (OCDE 2015 : 195-196).

2. La gouvernance urbaine au Maroc : dynamiques institutionnelles et coordination territoriale

La gouvernance urbaine au Maroc s'inscrit dans un processus de transformations progressives, marquées par une recomposition des cadres institutionnels, des modes de planification et des rapports entre niveaux de décision. Les dynamiques urbaines et les réformes territoriales engagées au cours des dernières décennies ont conduit à une redéfinition du rôle de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs publics dans la conduite de l'action urbaine. Ce contexte se caractérise par la recherche d'un équilibre entre centralisation stratégique et territorialisation des politiques publiques, dans un cadre institutionnel en consolidation.

2.2. Dynamiques urbaines au Maroc : grandes tendances, recompositions et interactions urbaines

Les dynamiques urbaines contemporaines au Maroc s'inscrivent dans un processus de recomposition spatiale marqué par des logiques différenciées de concentration, de diffusion et d'organisation du réseau urbain. L'urbanisation ne se déploie pas de manière homogène à l'échelle du territoire national, mais s'organise selon des gradients spatiaux qui traduisent des niveaux différenciés d'attractivité, d'accessibilité et d'intégration territoriale entre les villes.

La carte met en évidence une forte corrélation entre la taille des agglomérations et leur proximité au littoral, où se concentrent les principales villes et fonctions économiques. À l'inverse, l'intérieur du pays se caractérise par un réseau urbain plus dispersé et dominé par des villes de taille intermédiaire ou petite. Cette organisation traduit une structuration hiérarchisée du système urbain marocain, dont l'évolution récente est analysée à travers la répartition de la population urbaine entre 2014 et 2024.

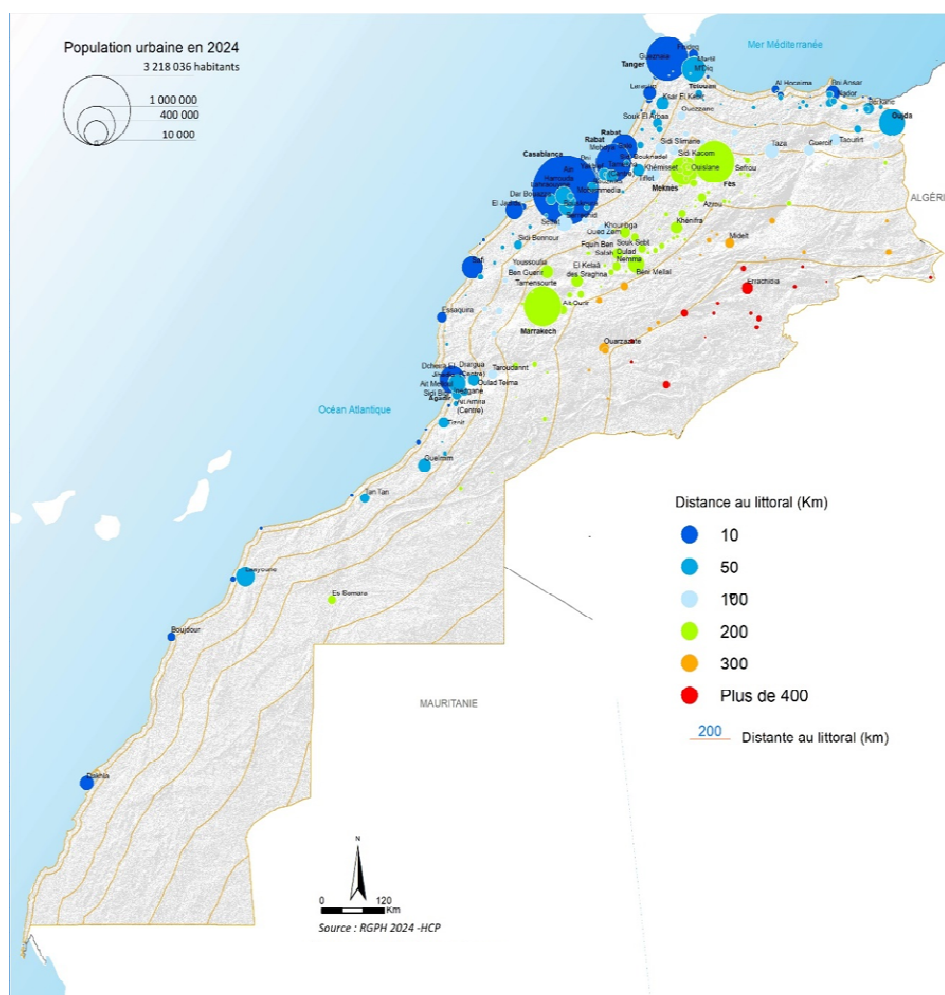


Figure 3. Distribution spatiale des villes marocaines selon leur taille démographique et leur distance au littoral (2024)

(Source : Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT),
à partir des données du Haut-Commissariat au Plan (RGPH 2024))

Le graphique met en évidence une évolution différenciée de la population urbaine selon les catégories de villes entre 2014 et 2024, confirmant les logiques de concentration hiérarchique observées dans l'organisation du système urbain. La croissance urbaine bénéficie principalement aux grandes villes et métropoles, dont la population est passée de 8 337 350 en 2014 à 10 187 150 habitants en 2024. Les villes intermédiaires enregistrent

également une progression notable, tandis que les petites villes connaissent une évolution limitée, avec une population globalement stable autour de 4 millions d'habitants ce qui traduit un renforcement du poids démographique des principaux pôles urbains dans l'armature nationale, en lien avec leur rôle structurant dans l'organisation des activités économiques, la concentration des emplois qualifiés et la présence d'équipements majeurs.

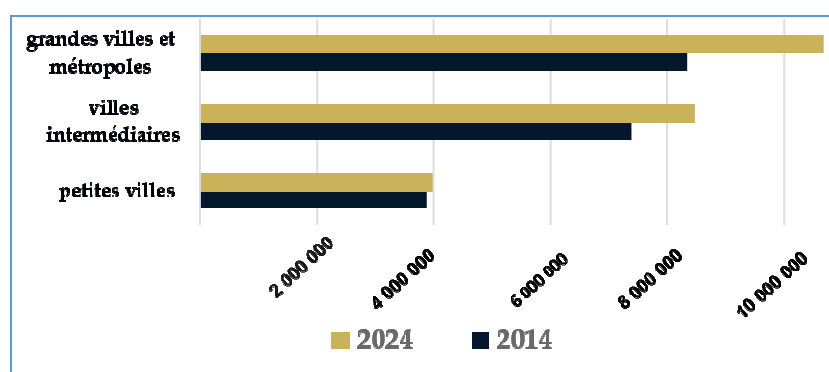


Figure 4. Évolution de la population urbaine par catégorie de villes au Maroc (2014–2024)
(Source : Élaboration des auteurs à partir des données du Haut-Commissariat au Plan (RGPH 2014 et 2024))

2.2. Gouvernance urbaine au Maroc : acteurs, instruments et coordination multi-niveaux de l'action territoriale

L'analyse de la gouvernance urbaine au Maroc peut être appréhendée à travers plusieurs piliers structurants, permettant de mettre en évidence les modalités d'organisation, de coordination et d'opérationnalisation de l'action urbaine dans le contexte national. Elle s'inscrit dans un système caractérisé par l'intervention d'un ensemble diversifié d'acteurs publics, associant à la fois les structures étatiques centrales et les collectivités territoriales, ainsi que des opérateurs parapublics et privés. Cette pluralité d'acteurs interroge le pilotage effectif de la planification urbaine et met en lumière des dynamiques ambivalentes, marquées par une volonté de renforcement de la décentralisation et des prérogatives locales, tout en demeurant, dans la pratique, largement influencées par le rôle structurant de l'État central.

*2.2.1. Pilier institutionnel et organisationnel :
recomposition de la gouvernance territoriale*

L'évolution du cadre institutionnel marocain traduit une transformation progressive de l'organisation de l'action publique territoriale. Les réformes ont redéfini les relations entre l'État, les régions et les collectivités territoriales, tout en renforçant les instruments de planification. Cette dynamique s'inscrit dans une gouvernance de plus en plus structurée autour de la coordination multi-niveaux, où la territorialisation des politiques publiques devient un levier central.

Cette structuration repose sur un ensemble hiérarchisé de textes juridiques encadrant les mécanismes institutionnels de la gouvernance territoriale. Si la notion de « gouvernance urbaine » n'y est pas toujours explicitement formulée, ses principes fondamentaux, notamment la convergence de l'action publique, la coordination entre acteurs, ainsi que la participation citoyenne, y sont progressivement intégrés. La Constitution de 2011 consacre la planification territoriale et confère aux SRAT un fondement constitutionnel. Ce cadre est complété par les lois organiques relatives aux collectivités territoriales qui précisent la répartition des compétences et les mécanismes de gouvernance, ainsi que par la loi n°12-90 sur l'urbanisme instituant les instruments de planification (SDAU et PA). La régionalisation avancée consacrée par la Constitution de 2011 (art. 136) constitue un levier central, renforçant le rôle des collectivités territoriales et favorisant une gouvernance urbaine davantage articulée entre les échelles de décision.

2.2.2. Pilier de coordination multiniveau : organisation et articulation des acteurs

La gouvernance urbaine au Maroc repose sur l'interaction d'une pluralité d'acteurs institutionnels impliqués dans la planification, la production et la gestion de l'espace urbain. Elle associe l'État central, les collectivités territoriales, les établissements publics et agences nationales, ainsi que les acteurs privés et la société civile, traduisant une organisation multiniveau de l'action urbaine. Toutefois, la superposition des instruments de planification, la coexistence de cadres sectoriels distincts et la multiplicité des échelles d'intervention peuvent générer des zones d'intersection institutionnelle.

Dans ce contexte, l'enjeu central réside dans la capacité des dispositifs de gouvernance à assurer une coordination effective garantissant la cohérence des politiques urbaines ce qui conduit à appréhender cette organisation à travers les trois catégories d'acteurs : publics, parapublics et privés/associatifs.

- **Les acteurs publics : articulation entre pilotage étatique et territorialisation des politiques urbaines**

Les acteurs publics constituent le socle de la gouvernance urbaine au Maroc. L'État central conserve un rôle déterminant dans la définition des orientations stratégiques, tandis que les collectivités territoriales voient leurs compétences renforcées depuis la Constitution de 2011, qui consacre la régionalisation avancée (Titre IX, articles 135 à 146) et la libre administration, tout en organisant la répartition des compétences entre niveaux de gouvernance. Dans cette configuration, l'État agit comme stratège et régulateur, assurant la cohérence des politiques publiques, tandis que les collectivités contribuent à leur territorialisation. Cette organisation traduit une co-gestion de l'espace urbain entre niveau central et niveaux territoriaux.

- **Les acteurs parapublics : instruments opérationnels de l'action publique urbaine**

Les établissements publics et agences nationales constituent un maillon essentiel de la mise en œuvre des politiques urbaines. Dotés d'une autonomie administrative et financière, ils assurent la conception et la réalisation d'infrastructures structurantes. L'Office National des Chemins de Fer (ONCF) pilote le développement du réseau ferroviaire et de la ligne à grande vitesse Tanger-Kénitra, inaugurée en 2018, tandis que la société Autoroutes du Maroc (ADM) gère plus de 1 800 km d'autoroutes, renforçant la connectivité nationale.

Dans le domaine de l'habitat, le groupe Al Omrane joue un rôle central dans la production de logements et la mise en œuvre des programmes urbains. À fin décembre 2024, ses programmes totalisent 54 956 logements

mis en chantier et 46 922 achevés, dont 34 130 et 27 718 en maîtrise d'ouvrage propre, le reste étant réalisé en partenariat avec le secteur privé (Groupe Al Omrane 2024 : 12). Par ailleurs, l'Agence Marocaine de Développement de la Logistique (AMDL) contribue à la structuration des plateformes logistiques via un réseau national intégré couvrant environ 3 300 hectares à long terme, dans le cadre de la stratégie nationale de compétitivité logistique (AMDL 2023 : 6).

- **Les acteurs privés et la société civile :**
diversification des acteurs et recomposition de l'action urbaine

Les acteurs privés occupent une place croissante dans la production de l'espace urbain et les dynamiques économiques locales. Les promoteurs immobiliers contribuent à l'élargissement de l'offre résidentielle, comme l'illustre le groupe Addoha, dont la production a atteint 10 376 unités en 2024, contre 7281 en 2023 et 2303 en 2022 (Groupe Addoha, 2024, p. 7), confirmant le rôle croissant du secteur privé.

Les opérateurs de transport, tels qu'ALSA Maroc, exploitent des réseaux urbains dans plusieurs agglomérations et assurent la mobilité quotidienne. Par ailleurs, l'implantation d'industries structurantes, notamment les complexes automobiles de Renault à Tanger et Casablanca, contribue à la création d'emplois et génère des dynamiques urbaines induites, en matière d'urbanisation, de logement et de services.

Cette montée en puissance du secteur privé s'inscrit dans une évolution plus large des modes d'intervention publique, marquée par des logiques de néolibéralisation engagées depuis les années 1980, notamment à travers les effets du Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Celui-ci a contribué à redéfinir le rôle de l'État, favorisant un repositionnement progressif vers des fonctions de régulation et ouvrant davantage le champ de la production urbaine aux acteurs privés. Cette recomposition traduit ainsi un glissement vers des formes d'action publique plus partenariales, où le secteur privé devient un acteur central du développement urbain, tout en soulevant des enjeux en matière de régulation, d'équité territoriale et d'accès aux services urbains.

Illustration territoriale :**L'architecture institutionnelle de l'agglomération de Rabat**

À Rabat, l'architecture institutionnelle de la gouvernance urbaine s'appuie sur un ensemble d'acteurs exerçant des compétences complémentaires, en l'absence d'une instance métropolitaine unifiée. Dans ce cadre, l'Établissement de Coopération Intercommunale (ECI Al Assima) assure la gestion de fonctions intercommunales telles que le transport urbain ou la gestion de la décharge, conformément à l'article 134 de la loi organique n°113-14. Son cadre institutionnel est précisé à l'article 133, qui dispose que «il peut être constitué entre des communes liées territorialement, à leur initiative, des établissements de coopération intercommunale dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière », et que « la création de ces établissements de coopération ou l'adhésion d'une commune audit établissement est déclarée par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ».

La mise en œuvre opérationnelle des politiques urbaines repose par ailleurs sur une constellation de Sociétés de Développement Local (SDL) créées en application de la loi organique n°113-14, notamment son article 130 relatif à la création des sociétés de développement. Sous la coordination de la Wilaya, ces entités jouent un rôle structurant : Rabat Région Aménagement, dédiée à la conduite des projets urbains et à la maîtrise d'ouvrage déléguée ; Rabat Région Mobilité, chargée de la planification et de la gestion de la mobilité ; et Rabat Culture, responsable des programmes culturels et patrimoniaux. Ce dispositif contribue à structurer l'action publique locale, à assurer la mise en œuvre des projets et à accompagner les transformations urbaines et métropolitaines engagées dans la région de Rabat-Salé-Kénitra.

2.2.3. *Pilier de la planification intégrée :* *articulation des instruments de planification*

Le pilier de la planification intégrée repose sur l'articulation des instruments de planification territoriale encadrant le développement urbain. Au Maroc, cette articulation s'inscrit dans une logique de gouvernance multi-niveaux, où les orientations stratégiques nationales se déclinent aux niveaux régional, provincial et communal afin d'assurer la cohérence de l'action publique territoriale.

Toutefois, cette coordination se heurte souvent à des difficultés de synchronisation entre les cycles de planification et les conditions de mise en œuvre des projets urbains. Les documents stratégiques s'inscrivent dans des temporalités longues, tandis que les dynamiques foncières, financières et institutionnelles évoluent à des rythmes plus rapides, générant des écarts entre programmation et réalisation.

Dans ce contexte, le renforcement de la planification intégrée suppose une meilleure articulation entre conception stratégique, programmation financière et capacités opérationnelles des acteurs publics.

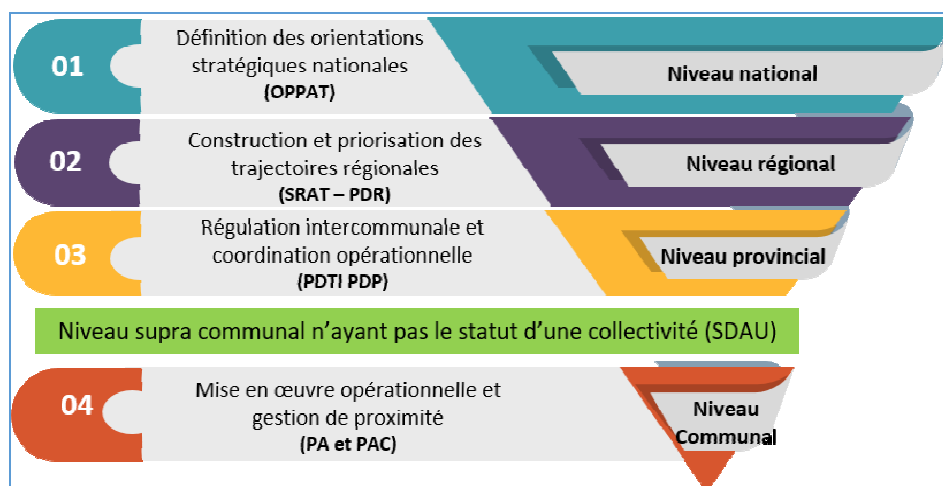


Figure 5. Articulation multi-niveaux des instruments de planification territoriale au Maroc
(Source : Élaboration des auteurs)

À l'échelle nationale, les Orientations de la Politique Publique d'Aménagement du Territoire (OPPAT) constituent le cadre stratégique de l'action territoriale de l'État. Elles définissent les orientations du développement territorial, assurent la cohérence des politiques publiques et orientent les documents régionaux de planification. À ce titre, l'article 88 de la loi organique n°111-14 prévoit que le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) soit élaboré conformément aux orientations nationales.

À l'échelle régionale, le SRAT constitue l'outil stratégique majeur de planification territoriale. Institué par la loi organique n°111-14, il traduit la mission de planification confiée aux conseils régionaux dans le cadre de la régionalisation avancée. Conformément à l'article 89, il assure l'articulation entre orientations nationales et instruments infra-régionaux, favorisant la convergence des politiques sectorielles et la cohérence des projets territoriaux.

2.2.4. Pilier opérationnel et technique : instruments de mise en œuvre et capacités opérationnelles

Si les SRAT définissent les orientations du développement territorial, leur effectivité dépend de leur traduction en dispositifs opérationnels. Le pilier opérationnel et technique regroupe les outils de mise en œuvre, notamment la planification des investissements, la coordination des projets et la régulation de l'urbanisation, du niveau régional au communal. Toutefois, leur efficacité dépend autant des capacités territoriales que de leur architecture institutionnelle. Dans ce contexte, la gouvernance territoriale marocaine se caractérise par une hétérogénéité des capacités techniques, organisationnelles et financières entre collectivités territoriales, influençant leurs modalités d'intervention en matière de planification et de programmation. Les analyses de l'OCDE indiquent, à cet égard, que les collectivités territoriales marocaines disposent encore de marges budgétaires limitées : en 2020, leurs dépenses représentaient environ 12 % des dépenses publiques totales et 3,6 % du PIB, contre près de 17 % du PIB en moyenne dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2025 : 13).

- **Le Plan de Développement Régional (PDR)** constitue l'instrument de programmation opérationnelle du développement territorial adopté par le conseil régional. Institué par la loi organique n°111-14 (art. 83 à 87), il est élaboré au début du mandat selon une démarche participative, en coordination avec le wali, pour une durée de six ans, et définit les actions prioritaires en cohérence avec le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT). Par son caractère contractuel, il favorise la convergence des financements publics et renforce le rôle des régions dans le développement territorial intégré.
- **Le Projet de Développement Territorial Intégré (PDTI)** constitue un nouveau levier de coordination intercommunale et de développement intégré. Il s'inscrit dans l'évolution vers des modes d'intervention plus territorialisés, conformément aux Hautes Orientations Royales appelant à « amorcer un véritable sursaut dans la mise à niveau globale des espaces territoriaux et dans le rattrapage des disparités sociales et spatiales » et à dépasser « les canevas classiques du développement social » (Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, Fête du Trône, Tétouan,

29 juillet 2025). Le PDTI vise ainsi à coordonner l'action publique à l'échelle de territoires fonctionnels à partir d'une vision commune de développement et d'une priorisation concertée des projets structurants.

- **Le Programme de Développement de la Préfecture ou de la Province (PDP)**, prévu par la loi organique n°112-14 (art. 80), est élaboré pour six ans sur la base d'un diagnostic territorial. Il vise à coordonner les interventions publiques et à assurer la complémentarité entre actions provinciales et communales, contribuant à la cohérence territoriale et à la territorialisation des politiques publiques.
- **Le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU)** est un instrument de planification urbaine prévu par la loi n°12-90 (art. 3). Document-cadre de long terme, il organise la coordination des acteurs, oriente l'urbanisation et assure la cohérence entre interventions publiques et initiatives privées. Les plans d'aménagement et de zonage doivent s'y conformer, ce qui en fait un levier central de régulation territoriale.
- Le **Plan d'Aménagement (PA)**, prévu par la loi n°12-90 (art. 19), est l'instrument réglementaire de planification urbaine à l'échelle communale. Il assure la traduction spatiale des orientations du SDAU et fixe les règles d'utilisation du sol opposables aux acteurs publics et privés. Il détermine notamment l'affectation des zones, la localisation des équipements, les emprises viaires et les conditions de constructibilité. Par son caractère réglementaire, il encadre l'urbanisation et sert de référence pour la délivrance des autorisations. Il contribue ainsi à la régulation et à la gouvernance urbaine à l'échelle communale.
- Le **Plan d'Action Communal (PAC)**, institué par la loi organique n°113-14 (art. 78), est l'instrument de planification stratégique et de programmation à l'échelle communale. Élaboré pour six ans sur la base d'un diagnostic participatif, il définit les priorités de développement et assure la cohérence avec les orientations des instruments supérieurs. Il permet de prioriser les investissements, de mobiliser les ressources et de coordonner les acteurs. Complémentaire du Plan d'Aménagement, il constitue le cadre opérationnel des politiques locales de développement.

*2.2.5. Le pilier adaptatif et innovant : observation territoriale
et gouvernance fondée sur les données*

Dans le contexte marocain, l'amorce récente du développement de dispositifs d'observation territoriale fondés sur la production d'indicateurs multidimensionnels contribue au renforcement des capacités d'analyse et d'anticipation des dynamiques urbaines. Dans cette dynamique, les travaux menés par l'OCDE ont abouti à l'élaboration d'un système composé de 28 indicateurs territoriaux structurés autour de cinq thématiques et mobilisés dans six régions pilotes, visant à améliorer la compréhension des transformations économiques, sociales et environnementales des territoires et à appuyer la prise de décision publique (OCDE, 2025 : 17-18).

Ces travaux mettent également en évidence plusieurs leviers d'évolution dans les pratiques de gouvernance territoriale et urbaine, **qui éclairent les enjeux de structuration des dispositifs d'observation territoriale dans le contexte marocain**. Ils soulignent notamment la nécessité de développer de nouveaux indicateurs afin de combler certaines lacunes de données dans des domaines tels que l'accès aux espaces verts, aux transports publics ou aux ressources en eau. Ils mettent également l'accent sur la modernisation des systèmes statistiques, l'intégration des registres administratifs et de sources de données innovantes, ainsi que sur le renforcement de la coordination entre ministères et niveaux de gouvernement dans la production et l'utilisation des données territoriales (OCDE, 2025 : 54)

*2.2.6. Le pilier participatif et inclusif : institutionnalisation et limites
de la participation citoyenne*

Le pilier participatif et inclusif renvoie à la capacité des systèmes de gouvernance urbaine à intégrer les citoyens, les associations et les acteurs sociaux dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques territoriales. Au Maroc, cette orientation a été consacrée par la Constitution de 2011, qui érige la démocratie citoyenne et participative parmi les fondements du régime politique et institue plusieurs mécanismes de participation tels que les pétitions, les motions législatives et les dispositifs de consultation et de

concertation publiques (Article 1er de la Constitution). Au niveau territorial, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales adoptées en 2015 ont également introduit l'obligation de recourir à des démarches participatives dans l'élaboration des programmes de développement régionaux, préfectoraux et communaux. Toutefois, malgré ces avancées institutionnelles, l'effectivité de ces mécanismes demeure limitée. Le Conseil économique, social et environnemental souligne ainsi que la mise en œuvre de la participation citoyenne reste entravée par l'absence à l'échelle nationale d'un cadre juridique spécifique régissant les modalités de consultation et de concertation publiques (CESE, 2024, p. 13). De plus, l'absence d'un cadre juridique précis et contraignant définissant les suites à donner aux pétitions et motions acceptées limite l'impact réel des consultations publiques, ce qui peut affaiblir la confiance des citoyens et freiner l'émergence d'une culture de participation active dans la gouvernance territoriale (CESE, 2024, p.14).

Conclusion

L'analyse de la gouvernance urbaine au Maroc met en évidence une évolution progressive vers un modèle territorial fondé sur l'intégration des échelles d'intervention, la diversification des acteurs et la structuration d'instruments de planification complémentaires. L'architecture institutionnelle issue de la régionalisation avancée, combinée à la consolidation progressive des dispositifs de planification stratégique et opérationnelle, traduit une volonté d'inscrire le développement urbain dans une logique plus cohérente, territorialisée et durable.

Toutefois, cette transformation ne relève pas uniquement d'un renouvellement des cadres juridiques ou des outils de planification. Elle renvoie avant tout à la capacité du système territorial à assurer une articulation effective entre vision stratégique, programmation financière et mise en œuvre opérationnelle. Les écarts observés entre planification et exécution prennent des formes variées, notamment des décalages temporels entre programmation et réalisation, une articulation limitée entre instruments stratégiques et opérationnels, ainsi qu'une mise en œuvre différenciée selon les territoires. Ces écarts s'expliquent par la fragmentation des instruments de planification, l'hétérogénéité des

capacités institutionnelles, techniques et financières des collectivités territoriales, ainsi que la persistance de logiques centralisées dans la prise de décision. Ils traduisent ainsi moins des dysfonctionnements isolés qu'une phase de transition vers une gouvernance multi-niveaux encore en consolidation.

Dans ce contexte, l'enjeu central de la gouvernance urbaine marocaine réside désormais dans le passage d'une logique de juxtaposition des interventions à une véritable synchronisation des politiques publiques territoriales. La consolidation d'une gouvernance multi-niveaux effective suppose, au-delà des réformes engagées, le renforcement des mécanismes de coordination verticale et horizontale, la clarification des responsabilités entre acteurs et le développement des capacités territoriales. La cohérence de l'action urbaine dépend ainsi de la capacité à articuler les instruments existants autour de projets territoriaux partagés, capables d'intégrer les dynamiques métropolitaines, les exigences d'équité spatiale et les impératifs de compétitivité territoriale.

À l'heure où les villes concentrent l'essentiel des dynamiques démographiques, économiques et environnementales, la gouvernance urbaine apparaît comme un levier déterminant de transformation territoriale. Son renforcement suppose moins la multiplication des instruments que leur mise en convergence effective, afin de faire du territoire non seulement un espace d'aménagement, mais un véritable cadre de production du développement intégré et inclusif.

Références

- Agence Marocaine de Développement de la Logistique (AMDL). 2023. *Rapport d'activité 2023*. Rabat.
- Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE). 2024. *La participation citoyenne et la démocratie participative au Maroc*. Rabat.
- Edelenbos, J., & Boonstra, B. 2023. *Reflexive Urban Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Edelenbos, J., Boonstra, B. 2025. "A reflexive turn in urban governance." In *Reflexive Urban Governance*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Groupe Addoha. 2024. *Rapport financier annuel 2024*. Casablanca.
- Groupe Al Omrane. 2024. *Rapport financier 2024*. Rabat.
- Healey, P. 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. London: Routledge.

- Kramer, J., Silverton, S., Späth, P. 2024. "Urban governance arrangements for sustainability and justice: linking theory with experience." *Urban Transformations*, vol. 6, no. 6.
- OCDE. 2015. *La gouvernance des métropoles et des régions urbaines : des réformes institutionnelles aux coopérations territoriales*. Paris : Éditions OCDE.
- OCDE. 2025. *Conception et production d'indicateurs multidimensionnels pour renforcer la veille territoriale au Maroc*. Paris : OECD Publishing.
- ONU-Habitat. 2016. *Urban Governance, Capacity and Institutional Development*. Habitat III Policy Paper 4. Nairobi.
- ONU-Habitat. 2020. *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization*. Nairobi.
- ONU-Habitat. 2021. *Urban Observatories: A Comparative Review*. Nairobi.
- ONU-Habitat. 2022. *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. Nairobi.
- Royaume du Maroc. 2011. *Constitution du Royaume du Maroc du 1er juillet 2011*. Bulletin Officiel n° 5964 bis, 30 juillet 2011.
- Royaume du Maroc. 2015. *Loi organique n° 111-14 relative aux régions*. Bulletin Officiel n° 6380, 23 juillet 2015.
- Royaume du Maroc. 2015. *Loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces*. Bulletin Officiel n° 6380, 23 juillet 2015.
- Royaume du Maroc. 2015. *Loi organique n° 113-14 relative aux communes*. Bulletin Officiel n° 6380, 23 juillet 2015.
- Royaume du Maroc. 1992. *Loi n° 12-90 relative à l'urbanisme*. Bulletin Officiel n° 4159, 15 juillet 1992.
- Royaume du Maroc. 2025. *Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'occasion de la Fête du Trône*. Tétouan, 29 juillet 2025.

All links were verified by the authors and found to be functioning before the publication of this text in 2026.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

FUNDING

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

Creative Commons Attribution-Non-commercial-No Derivatives 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)