

kairos

Pour citer cet article :

Mohamed BOUSTANE, « Le Maroc à l'heure de la clusterisation », *K@iros* [En ligne], n°4, mis à jour le : 09/09/2020

URL : <http://revues-msh.uca.fr/kairos/index.php?id=477>.

Les articles de la revue *K@iros* sont protégés par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Conditions d'utilisation : respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle.

Licence CC BY : attribution.

L'Université Clermont Auvergne est l'éditeur de la revue en ligne *K@iros*.

Le Maroc à l'heure de la clusterisation

Un projet d'innovation pour une ville en déclin industriel

Morocco at the Time of the Cluster. An Innovation Project for a City in Industrial Decline

Mohamed Boustane

Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat
boustane.mohamed@gmail.com

Résumé : Les impératifs de la globalisation sont venus affirmer de nouveaux enjeux de la compétitivité internationale, de l'innovation et de l'attractivité territoriale. Ils tendent à alimenter le contenu des politiques industrielles du Maroc comme en témoigne le Plan Émergence qui fait de la promotion et de la réalisation des clusters un de ses principaux fers de lance. Dans le cadre de cette contribution, Le projet cluster est questionné dans son processus d'élaboration et son mode de gouvernance, sur la base de l'étude du cas du projet de l'Atlantic Free Zone implanté à Kénitra, dans le contexte d'une ville en déclin industriel. Un processus qui renseigne sur le rôle des pouvoirs centraux dans l'identification et la fabrique du projet, et atteste de l'importance de l'instrumentation des cadres cognitifs et des aspects symboliques de l'action publique, pour assurer la mobilisation des acteurs locaux.

Abstract: The new imperatives of globalization have imposed new challenges for international competitiveness, innovation, and territorial attractiveness. They tend to permeate the content of the industrial policies adopted by countries. This same trend seems to have affected Morocco starting from the 2000s with the adoption of its new industrial policy, Plan Emergence. Such a policy has made the promotion and the realization of clusters one of its main spearheads. As part of this contribution, the cluster approach is questioned in both its process of elaboration and its modes of governance. This is based on the case study of Atlantic Free Zone project in Kenitra, a city in industrial decline. The process certainly provides information on the role of central authorities in identifying the location and the conceptualization of the project; it also attests the importance of the instrumentation of cognitive frameworks and symbolic aspects of public action, in order to ensure the mobilization of local actors.

Mots-clés : Politique industrielle, clusterisation, Kénitra, déclin industriel, gouvernance

Keywords: industrial policy, clustering, Kénitra, industrial decline, governance

Introduction

Dans le cadre d'une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, les politiques publiques apparaissent comme foncièrement structurées par le nouveau paradigme de l'innovation, du fait

notamment des effets d'un contexte particulièrement affecté par les phénomènes de la globalisation financière et de la mondialisation. L'innovation est désormais considérée comme le « facteur clé de la dynamique de nos sociétés, susceptibles d'impulser une nouvelle croissance économique » (Badillo, 2013), une variable déterminante dans le jeu concurrentiel des firmes et des territoires qui tend à participer à la redéfinition des bases de la compétitivité au niveau international (Hamdouch, 2008). Ce faisant, ce paradigme semble alimenter un processus de transnationalisation des cadres des politiques publiques, notamment industrielles, qui invoquent le modèle des clusters et le positionnement comme nouveau leitmotiv des politiques industrielles, composantes fondamentales des politiques d'attractivité et de compétitivité (Favoreu *et al.*, 2008).

Le Maroc ne fait pas exception à cette tendance notamment dans le cadre de sa nouvelle politique industrielle (NPI) baptisée Émergence, adoptée à partir de 2005 suite aux résultats de l'étude réalisée par le Cabinet McKinsey, commanditée par le département du commerce et de l'industrie. La NPI du Maroc prend corps et âme avec l'action motrice de la promotion des métiers mondiaux du Maroc. Il s'agit du socle d'une nouvelle stratégie industrielle en trois étapes. La première phase se nomme Plan Émergence I et s'étend sur la période 2004-2005. La seconde phase, intitulée Plan Émergence II (2009-2015)¹, se conclut sous la forme d'un contrat programme de dimension nationale, contractualisé par les principaux acteurs institutionnels (neuf départements ministériels, la CGEM² et la GPBM³). La dernière phase qui couvre la période 2014-2020⁴, se nomme le plan d'accélération industrielle. Ces différentes étapes sont l'illustration de « cette inflexion [qui] prend pleinement acte de la mondialisation économique et du phénomène d'« émergence » des pays (Corée du Sud, Taïwan, Chine Continentale, Thaïlande, etc.) » (Billaudot & El Aoufi, 2017). Le défi majeur à relever s'articule autour de la réalisation progressive et rapide d'une meilleure intégration à l'économie mondiale via la canalisation des flux des IDE (Piveteau & Rougier, 2011). La NPI du royaume ne déroge pas au contenu et aux formes des nouvelles politiques industrielles adoptées notamment par les pays du Maghreb (Mezouaghi (dir.), 2002 ; Piveteau & Rougier, 2011), dans le cadre d'un élan général de prise de conscience de « l'importance des dynamiques nationales et régionales de localisation des activités (particulièrement en matière d'innovation) pour faire face à l'intensification de la compétition internationale » (Forest J., 2010). Le cluster devient ainsi une « modalité privilégiée de l'action publique en faveur de la compétitivité nationale (Porter, 1998 ; OECD, 1999) » (in Forest & Hamdouch, 2009).

Les nouveaux projets des plateformes industrielles intégrées (les P2I) figurent au cœur du nouveau dispositif opérationnel de la NPI du Maroc. Ils sont présentés comme étant le « principal outil de l'opérationnalisation » de la nouvelle stratégie⁵. Ces projets sont résolument portés par une démarche de l'innovation et épousent les contours du mouvement de clusterisation pour promouvoir les sept nouveaux métiers mondiaux retenus par la stratégie Émergence II. Le processus d'identification et de sélection des nouveaux « milieux innovateurs » recevant l'implantation des projets clusters a été motivé par « la conviction selon laquelle les territoires constituent des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau

¹ Les objectifs du PNEI ont été fixés comme suit : une croissance de 6 %, une valeur ajoutée de 53 milliards de DHS et la création de plus de 250 000 à 400 000 emplois (source département de l'industrie).

² La confédération générale des entreprises du Maroc.

³ Le groupement professionnel des banques du Maroc.

⁴ Les objectifs du PAI sont : la création d'un demi-million d'emplois, pour moitié provenant des IDE et pour moitié du tissu industriel national rénové et l'accroissement de la part industrielle dans le PIB de 9 points, passant de 14 % à 23 % en 2020.

⁵ Tel que c'est encadré par les articles 101 à 105 du document du pacte (source : site du ministère de l'Industrie et du Commerce).

national, et contribuent ainsi au développement du pays » (Bakala , 2015). Les P2I sont définies par le département de l'industrie de la façon suivante :

Des outils de formalisation de l'offre au Maroc. Elles permettent de massifier les efforts et investissements de l'État sur les métiers mondiaux du Maroc (e.g. infrastructures, subventions, services, logistique), apportant ainsi de la visibilité à l'offre du Maroc à destination des opérateurs industriels internationaux... Il s'agit donc de projets intégrés devant accompagner le territoire dans la recherche de l'excellence, à travers la recherche du développement économique équilibré, la valorisation des ressources humaines et la création de la valeur ajoutée.

La contractualisation du pacte a donné lieu à la fixation d'une liste initiale de 22 projets-pilotes des P2I, dont le projet de l'*Atlantic Free Zone (AFZ)*, nouveau cluster associé à la ville de Kénitra, et porteur de la vision de la nouvelle *Kenitra Automotive City (KAC)*. Les travaux de réalisation de l'AFZ ont été lancés le 23 avril 2010 par le roi Mohamed VI qui supervisa à cette même occasion la cérémonie de signature de la convention de développement et de la promotion de la future zone. Le projet est réalisé sur une assiette foncière de 344 ha située dans la périphérie rurale de Kénitra, à 17 km à l'est de la ville (la commune rurale d'*Ameur Seflia*). Le cluster de Kénitra est un projet d'aménagement industriel de grande envergure qui sort du carcan habituel des projets des zones industrielles, par ses dimensions, le nombre conséquent de protagonistes, son élaboration et sa mise en œuvre. Son processus de fabrique dénote désormais cette extrême imbrication des échelles territoriales, entre territoire de décision, territoire d'autorisation, territoire de localisation et de gestion (Duran P., 2010). Le projet est réalisé dans le cadre d'un partenariat entre l'État (représenté par cinq ministères⁶, la wilaya de la région du Gharb-Chrarda-Béni Hssen⁷ et le centre régional d'investissement) et un groupement aménageur (MedZ⁸, Edonia World). Son offre comprend la réalisation et la livraison clé en main des parcelles industrielles, logistiques et tertiaires, la réalisation d'un grand hôtel, d'un centre d'exposition, de zones vertes, d'aires de repos, de zones de sport, de restaurants, d'un centre de formation, de bureaux et autres installations diverses⁹. Le coût du projet annoncé lors du lancement des travaux de la 1^{ère} tranche se chiffre à 1,2 milliard de DHS.

Atlantic Free Zone représente l'une des premières plateformes industrielles intégrées de dernière génération. Elle cible les secteurs de l'industrie, notamment l'équipement automobile, les activités connexes et à l'export, la logistique industrielle ainsi que les services support à l'industrie (maintenance, bureaux d'études, centres d'affaires, etc¹⁰.)

⁶ Le ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles Technologies, le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Équipement et du Transport et le ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

⁷ Circonscription provinciale érigée en wilaya, relevant du ministère de l'Intérieur, pour chapoter les services déconcentrés dans le cadre d'une région et exercer la tutelle administrative sur les collectivités territoriales.

⁸ Société holding affiliée à la caisse de dépôt et de gestion, aménageur exclusif des nouveaux clusters au Maroc depuis 2005.

⁹ Brochure institutionnelle du projet.

¹⁰ Dossier de presse de la journée de promotion régionale du projet AFZ organisée le 2 avril 2012.



Figure n°1 : Plan de masse du projet de l'AFZ



Figure n°2a : Photographie du projet de l'AFZ

Crédit : M. Boustane 2018-2019



Figure n°2b : Photographie du projet de l'AFZ

Crédit : M. Boustane 2018-2019



Figure n°2c : Photographie du projet de l'AFZ

Crédit : M. Boustane 2018-2019

Le cluster de l'AFZ ne déroge pas aux traits caractéristiques des « grands projets » constatés à la suite du début des années 2000 au Maroc¹¹. Il présente l'image pittoresque du « gigantisme » et de la « démesure » (Cathedra R, 2010), et renvoie à l'étiquette des « projets royaux » et des « projets d'État » (Mouloudi, 2014 ; Signols *et al.*, 2015). C'est en effet un projet typique de l'ère de la gouvernance (Le Galès, 1995). Cependant, au moment où s'est

¹¹ Période consécutive à l'intronisation du roi Mohammed VI en 1999.

décidée la liste des projets-pilotes des P2I, intégrant la ville de Kénitra comme futur territoire de l'innovation, la ville évoluait au gré d'une situation de déclin industriel consommé. En dépit des efforts consentis dans le cadre de la politique nationale de la décentralisation industrielle lancée au Maroc à partir de la fin des années 1970, la ville de Kénitra ne s'est pas remise des coups de butoir portés à son élan industriel extraordinaire amorcé depuis l'édification de la ville autour du nouveau port inauguré en 1913. À travers sa nouvelle étiquette de *KAC*, tout donne à croire que la ville s'est trouvée invitée, si ce n'est sommée, à s'engager sur le sentier de la globalisation pour devenir le second site automobile du pays après celui de la ville de Tanger.

Cette contribution interroge le processus de territorialisation de l'innovation, résolument *top downiste*, dans le contexte d'une ville en phase de désindustrialisation consommée et où l'élite locale et la société civile en étaient parvenues à abandonner tout espoir de renouveau et de relance de l'industrie locale. Les idées centrales de la coopération et de la coordination à des échelles multi-niveaux, de la mise en réseaux des acteurs, qui fondent à la fois le modèle du cluster et de la gouvernance (Le Galès, 1995 ; Rolfo, 2006), sont ici questionnées à l'aide d'une grille d'analyse qui mobilise l'analyse des politiques publiques et une sociologie politique de l'action publique. Cette analyse permet de s'affranchir de cet élan d'euphorie qui accompagne l'essor des clusters dans le pays par la mobilisation des bilans où sont priorisés les indicateurs liés à la création des postes d'emplois, la cadence d'implantation des « géants » de l'industrie mondiale, l'évolution des volumes d'exportations. L'étude du cas du projet de l'AFZ atteste à maints égards d'une logique de récupération par l'État de l'enjeu de création des zones d'accueil dédiées à l'industrie, de l'éviction du leadership politique local et de tout débat politique censé interpellier les multiples dimensions du modèle proposé (Carayannis & Campbell, 2017).

L'histoire de la ville de Kénitra, le déclin industriel consommé

La ville de Kénitra, initialement connue sous le nom du Port de Lyautey, a été édifée tout au début du XX^e siècle. Elle a connu aussitôt un essor extraordinaire de ses activités industrielles et commerciales pour devenir rapidement le second pôle industriel du royaume chérifien, quelques années après l'inauguration du port, devenu à son tour le second port du Maroc dès 1920 :

Le premier conflit mondial, la guerre du Riff, l'implantation d'une forte colonisation française dans tout l'arrière-pays, enfin l'installation d'une base aéronavale, et de nombreuses entreprises industrielles et commerciales en ville et dans les faubourgs interviendront successivement pour asseoir de façon définitive le succès de la ville-champignon. (Le Coz, 1964 : 881).

Elle devint aussitôt « la principale ville de la riche plaine du Gharb à 40 km au nord de Rabat, la capitale » (Kaouia, 1984 : 63).

À la suite de l'intérêt porté par les autorités du protectorat français à la région du Gharb¹², et en tenant compte des conclusions des premières missions d'études et d'exploration, le Maréchal Lyautey décida la réalisation du nouveau port aux abords de l'oued Sebou, dédié au commerce international. Sa première vocation a été d'approvisionner la métropole de Paris en matières premières, surtout au vu des prémisses du déclenchement de la Première Guerre mondiale :

¹² La région du Gharb (s'écrit aussi Rharb) correspond, en terme de découpage administratif, à la région du Rharb de 1920 à 1930, au Territoire de Port-Lyautey de 1930 à 1956, couvrant la plaine du bas de l'oued Sebou, alors qu'avant 1900, le Rharb correspondait à tout le pays situé à l'ouest de la ville impériale de Fès (in Le Coz, 1964 : 12).

Le port de Kénitra est donc, dès son origine, un port colonial conçu au service d'une région officiellement et intensément colonisée. La ville qu'il devait engendrer ne pouvait être à son tour qu'une ville coloniale [qui avait] le port comme centre de gravité. Ses quartiers s'ordonnaient autour de lui suivant un schéma colonial des plus classiques : un pôle économique et administratif intégré aux quartiers dits européens, une vaste garnison destinée à protéger la nouvelle ville et son port et une zone d'habitat précaire où s'accumulent les Marocains fraîchement « installés » dans toute la jeune agglomération (SDAU¹³, 1982 : 18).

Le rayonnement du nouveau port fluvial fut le véritable déclencheur de celui de la ville qui s'est lancée dans une épopée économique sans commune mesure. Ville construite autour du port, son destin et son évolution restèrent profondément commandés par la dynamique des activités portuaires. Le sort de la ville y est scellé. Le port n'avait pas seulement commandé l'évolution de la dynamique économique de la ville, dont l'ensemble de la morphologie de son cadre urbain et de son organisation spatiale a été aussi profondément influencé, à la suite notamment de l'afflux massif des hommes d'affaires, industriels, commerçants tout au long des années 1920, 1930 et 1940. Kénitra connut alors l'implantation de grandes unités industrielles à rayonnement national pour la plupart d'entre elles : la régie des tabacs, les usines de la société de Cigogne (bière et jus de fruits), la société chérifienne des boissons gazeuses, la société des minoteries de Sebou, la société des madragues marocaines, les moulins de Kénitra, la Compagnie marocaine des cartons et papiers, la société marocaine de fabrication cotonnière, et d'autres unités tout aussi importantes (Kaouia, 1984 : 66-67).



Figure 3a : Photographie du Port

Lyautey

El Madani El Maati¹⁴

¹³ Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est un document de planification, prévu par le droit d'urbanisme au Maroc (la loi n°12-90), qui arrête les orientations d'aménagement et de développement pour une période de 25 ans.

¹⁴ Acteur associatif à Kénitra (secrétaire général de l'association des amis du patrimoine du Gharb) ayant écrit un ouvrage-mémoire de la ville de Kénitra intitulé : *Et si Kénitra (Port-Lyautey) m'était contée*, 2016, 168 p.



Figure 3b: Photographie du Port

Lyautey

El Madani El Maati

Ce rythme a progressivement baissé tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle. D'une ville initialement à vocation industrielle, Kénitra s'est mue en ville essentiellement administrative qui ne pouvait plus compter que sur les activités de son commerce, alors que les activités des industries agro-alimentaires tendaient à échapper à son contrôle au profit de la ville de Casablanca, la capitale économique du royaume. Les choix économiques de la politique nationale adoptée à partir du début des années 1960 ont favorisé le territoire régional de Kénitra au détriment de la ville elle-même impactant considérablement son poids économique et son rayonnement industriel régional et national. Les signes de perte de vitesse de son industrie se sont déclenchés à partir du début des années 1950 sous l'effet des turbulences politiques que connut le pays. Les nouvelles orientations économiques nationales des pouvoirs publics ainsi que la politique industrielle post-indépendance ont opté pour un modèle de développement plus introverti qu'extraverti, dans le cadre duquel le port fluvial avait peu de place. La région du Gharb allait continuer à occuper une place de choix dans les politiques de développement lancées, exclusivement dans le cadre de la priorisation de l'arrière-pays et de l'hinterland régional de Kénitra. De ce fait, la promotion industrielle a été moins conditionnée par les activités portuaires. La grande priorité pour le mouvement nationaliste arrivé au pouvoir fut d'engager une politique de modernisation agricole dans la plaine du Gharb et d'améliorer les conditions de vie de la paysannerie locale. Il s'agissait là d'une volonté de la monarchie d'assurer la stabilisation et la sécularisation du pouvoir autour du Fella marocain plus que de miser sur la promotion de la classe moyenne et du développement de l'entrepreneuriat industriel (Levau, 1985).

Par conséquent, l'économie de la ville s'est tournée progressivement vers une vocation plus tertiaire dans le cadre d'une dynamique tirant profit au départ de la présence de la garnison militaire américaine et de son statut administratif : « Le port de Kénitra s'est vu dépossédé de ses anciens privilèges, d'où la perte pour la ville du premier pilier sur lequel reposait sa fonction initiale » (SDAU, 1982 : 20), entraînant dans la même foulée la perte de son rayonnement régional au profit d'un certain nombre de centres ruraux du Gharb à la suite de l'essor de l'industrie du sucre et du tabac. Le rayonnement industriel de la ville et du port de Kénitra s'essouffait et ce devait rester une constante dans l'évolution territoriale de la ville et de ses rapports à son arrière-pays, désormais moins polarisée par l'influence des activités portuaires. Le port de Kénitra a subi de plein fouet la concurrence du pôle industriel Casablanca-Mohammedia qui concentrait d'ailleurs l'essentiel des activités industrielles de raffinement de l'industrie agro-alimentaire installées dans la région du Gharb (Kaouia, 1984). Le port de Kénitra se transforma finalement en un « petit port de cabotage » (SADU, 1982 : 26), sans aucun effet réel sur la dynamique industrielle et économique de la ville et de son territoire. Ce déclin s'observe par la déclinaison du trafic portuaire qui accusa une chute progressive et

soutenue, de 700 000 tonnes à 450 000 tonnes par an, reléguant la ville à la 6^e place parmi les ports nationaux (cette dernière occupait le 4^e rang) (SDAU, 1982). En termes d'entrées et de sorties de navires, en 1989, le port de Kenitra se situait au dernier rang au niveau national (Rhouassi, 1991).

L'action volontariste de l'État dans le cadre de sa politique de décentralisation industrielle amorcée dans les années 1970, élaborée pour la mise en œuvre des orientations des plans de développement respectifs de 1968-1972 et de 1973-1977, période dite de « décollage économique » (Piveteau *et al.*, 2013 ; Chevassu, 1987, Belghazi, 2006), ne réussit pas à donner l'élan nécessaire à la relance de la dynamique industrielle de la ville de Kénitra. Les efforts financiers de l'État consentis pour la région du Gharb ont ciblé en priorité la mise en œuvre du plan de modernisation agricole de la région dans son ensemble, et principalement les secteurs de l'industrie agro-alimentaire (l'industrie sucrière notamment). Le « décollage » industriel que connut la ville de Kénitra resta limité. Les activités industrielles de la ville ne purent se faire en dehors des domaines de l'industrie de transformation, de l'industrie agro-alimentaire, des BTP et de l'industrie du transport. Il est à noter que les plus importantes unités industrielles dans la ville sont restées d'anciennes créations (avant 1960), alors que l'après indépendance a été marquée par la création des établissements industriels spécialisés dans l'agro-alimentaire et le textile, la mécanique et la menuiserie du bois (Rhouassi, 1991).

À partir de ce moment, le développement de la ville de Kénitra s'est axé autour de sa dynamique tertiaire. Cette perte de centralité du port dans la dynamique économique de la ville et de son territoire se lit dans les orientations de développement retenues par le SDAU de 1980 :

Il est clair qu'il [le port] ne peut être un élément moteur de l'économie future de Kénitra ; il pourra devenir tout au plus un service complémentaire offert par la ville (SDAU, 1982 : 25).

La prédiction de Nespola formulée en 1960 devait rester pure illusion :

La situation de cet ensemble portuaire sur la côte atlantique, à 130 km au nord de Casablanca, à 200 km au sud du Cap Spartel, lui vaudra d'être le premier grand port marocain, le plus rapproché du détroit de Gibraltar, l'un des principaux carrefours de routes maritimes du monde entier. Cet avantage pourra se révéler éminemment favorable au développement de son trafic en général, et à sa qualité de port de relâche en particulier. Certains navires croisant à Gibraltar pourront être amenés à fréquenter Kénitra en raison de la proximité relative du détroit, pour y prendre un complément de fret, ainsi que cela a lieu pour les ports atlantiques français, où les navires étrangers, surtout ceux de l'Europe septentrionale, devant toucher des ports lointains, viennent souvent terminer leur chargement. Kénitra-Mehdia « grand port fluvial » aura derrière lui, incontestablement l'arrière-pays le plus vaste, le plus riche, le plus peuplé, et devra jouer un rôle primordial dans l'économie générale du Maroc. (Nespola, 1960)

Grâce à son essor industriel durant ses premières « Trente Glorieuses », la ville de Kénitra fut pionnière en termes de réalisation des zones d'accueil des activités industrielles. Le premier quartier industriel fut créé à Kénitra suite à l'élaboration du premier plan d'aménagement de la ville en 1915. Sa superficie initiale fut de 22 ha, aussitôt saturée eu égard à l'intensité des activités industrielles du port (Le Coz, 1964 : 881). Cette superficie fut portée à 150 ha suite à l'homologation du second plan d'aménagement de la ville par le dahir du 18 janvier 1950, dans le cadre de la politique de promotion des quartiers industriels lancée au Maroc par l'architecte Ecochard qui a déclaré à ce sujet :

Nous avons été conduits dans le but de freiner la concentration de Casablanca, à développer les quartiers industriels des villes de la côte : Rabat, Port-Lyautey, et des villes de l'intérieur : Meknès, Fès... (Ecochard, 1950).

Le contexte des années 1950, marqué par la régression des activités du port et la réduction des possibilités de financement, ne permit pas la réalisation de ce projet d'extension tel qu'il fut programmé. Sur l'ensemble des 150 ha prévus, 50 ha seulement furent occupés et valorisés par l'industrie en 1960, alors que les disponibilités des terrains allaient excéder les besoins réels d'extension des activités industrielles (Nespola, 1960).

À partir du début des années 1980, la ville connut son second et principal mode opératoire : les zones industrielles réalisées dans le cadre de la mise en œuvre du plan national d'aménagement des zones industrielles (le PNAZI¹⁵), « inscrit dans le cadre de la politique de développement régional et visant la mise en place des structures d'accueil nécessaires à la réalisation des nouvelles industries dans les différentes provinces du royaume » (ODI¹⁶, 1984). Les zones industrielles réalisées dans la ville de Kénitra sont : la ZI de Bir Rami (les tranches I, II et III) et la zone industrielle municipale. La zone industrielle municipale de Kénitra fut créée en 1982 sur un domaine privé de l'État ; elle a été réalisée sur une superficie de 64 hectares, comprenant 168 lots. Cette zone constitue la zone d'extension du quartier industriel vers le nord. Elle n'enregistre de nos jours qu'un taux de valorisation de 64 % et connut l'implantation de quelques 23 unités industrielles créant moins de 700 emplois industriels. Les superficies des lots y varient entre 2000 et 5000 m². La zone industrielle de Bir Rami fut créée en 1982 au nord de la ville. Elle a connu deux projets d'extension respectivement en 1991 et en 1994. Elle s'étale sur une superficie de 103 hectares, comprenant 230 lots avec un taux de valorisation de 69 %. Les unités industrielles qui y sont opérationnelles sont de l'ordre de 47 créant quelques 3000 emplois industriels¹⁷.

La programmation de ces zones industrielles a émané à l'échelle locale en réponse aux doléances des industriels. Elles ont été aménagées et équipées dans le cadre des standards du PNAZI, la maîtrise d'ouvrage étant confiée à un opérateur public (en l'occurrence l'ex-établissement régional d'aménagement et de construction qui relevait du ministère de l'Habitat). Leur commercialisation ainsi que leur gestion sont du ressort de la commune. Leur suivi fut de tout temps assuré par une commission technique locale composée, dans son noyau central, des représentants de la province (division des affaires économiques), de la délégation provinciale du ministère du commerce et de l'industrie, de la chambre professionnelle du commerce et de l'industrie ainsi que de la délégation de l'habitat. Autant dire qu'en termes de capacité d'action et d'initiative, de décision et de gestion, la part d'intervention des élus locaux a été importante après les premières tractations de la mise en œuvre du PNAZI. Cette période correspond aux premiers pas consentis par le pays sur la voie de la mise en œuvre de la politique de décentralisation¹⁸. La création des zones industrielles est restée une affaire locale. Le leadership politique local a dû garder sa mainmise sur les procédures et processus de commercialisation/gestion de la ZI, avant ou après l'achèvement des travaux de viabilisation.

Depuis lors, la zone industrielle correspond aux cadres « de référence et d'expérience » des acteurs (Goffman, 1991) évoluant au fil des adaptations et des séries de modalisation de leur vécu. Ce cadre occupe tous les propos et reste la seule référence invoquée et mobilisée chaque fois qu'il est question de discuter de l'évolution industrielle de la ville. Les entretiens réalisés avec les acteurs de la ville de Kénitra (les acteurs institutionnels, les représentants du

¹⁵ Programme national d'aménagement des zones industrielles lancé à la fin des années 1970 à la suite des conclusions d'une étude réalisée par l'Office de développement industriel et dont l'opérationnalisation a réellement commencé au début des années 1980.

¹⁶ L'Office de développement industriel.

¹⁷ Données de la chambre de commerce et d'industrie et de la délégation provinciale de l'industrie et du commerce de Kénitra.

¹⁸ Suite notamment à l'adoption de la charte communale de 1976.

secteur de l'industrie, les acteurs de la société civile) ont suffisamment montré deux faits majeurs : l'unanimité autour du constat du déclin industriel de la ville et de la perte de son rayonnement local et régional et la prégnance dans les pratiques et les perceptions du mode opératoire des zones industrielles. Un sentiment de frustration généralisée s'est installé sur le temps long, dans le vécu même des acteurs politiques et de la société civile qualifiant ainsi la démarche de véritable fiasco.

Ce décor planté du passé de la ville, de l'état de son présent, jonché de suspensions... Quant à broser le tableau de son avenir industriel, il devait inévitablement s'accommoder des objectifs de la nouvelle vocation de la ville de Kénitra, « territoire de l'innovation », qui impose aux acteurs locaux le mode des P2I comme nouvel « espace abstrait » (Piermay, 2010) de cadrage de leurs expériences et de formalisation du cadre de création des espaces d'accueil des activités industrielles. D'autant plus que les zones industrielles de la ville en étaient parvenues à un état de délabrement critique, de détérioration des infrastructures de base où sévit la spéculation foncière les transformant en zones réelles et potentielles de prolifération de l'habitat. De même, le combat de longue haleine mené par le leadership industriel et politique local pour obtenir du centre la relance de l'idée de la construction du nouveau port de Kénitra, avait fini par perdre son ardeur initiale¹⁹.



Figure 3a : Kénitra : les vestiges d'une épopée industrielle

M. Boustane, 2018-2019



Figure 3b : Kénitra : les vestiges d'une épopée industrielle

M. Boustane, 2018-2019

¹⁹ Ce n'est qu'en 2015, avec l'annonce de l'arrivée de PSA s'installant à l'AFZ, que l'idée de la construction du nouveau port de Kénitra est remise à l'ordre du jour des priorités d'action, suite aux instructions du roi Mohamed VI.



Figure 3c: Kénitra : les vestiges d'une épopée industrielle

M. Boustane, 2018-2019



Figure 3d: Kénitra : les vestiges d'une épopée industrielle

M. Boustane, 2018-2019



Figure 3e: Kénitra : les vestiges d'une épopée industrielle

M. Boustane, 2018-2019

De la « gouvernance » au « gouvernement » ?

Le choix de Kénitra comme site pilote d'implantation des métiers mondiaux du Maroc résulte d'un processus *top-down* impulsé par l'administration centralisatrice du ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette instance a fixé l'intégralité des composantes techniques et la programmation financière du projet, conduit le processus des négociations avec les départements ministériels et arrêté les modalités de conventionnement et de contractualisation. Rien n'a résulté d'initiatives locales et régionales. Le processus de gouvernance du projet s'est inscrit dans le cadre d'une logique de territorialisation de la NPI. L'identification des nouveaux territoires innovants porteurs des ambitions de la promotion des « 3M » fut le fait et l'acte du centre beaucoup plus que l'émanation d'une ambition locale, encore moins l'expression d'une volonté des acteurs du territoire²⁰. Le processus correspond à un mode de planification séculaire au Maroc :

²⁰ Résultats de mon enquête.

L'État sous ses multiples formes est presque toujours l'initiateur des espaces pour l'entreprise. Les promoteurs privés n'occupent qu'une place anecdotique, et uniquement à Casablanca et Rabat. La vision de l'avenir, pour l'instant, est du côté de l'État. (Piermay, 2010a).

Les transformations de l'espace marocain, a fortiori industriel, continuent à se lire « à travers le rôle structurant du pouvoir central » (Piermay, 2010b).

Le ciblage et l'identification des territoires d'action se sont adossés à trois critères : la présence d'un bassin d'emploi assurant une main d'œuvre disponible répondant aux besoins des industriels, l'accessibilité logistique assurant une bonne connexion du site pour son approvisionnement et pour l'exportation de la production ainsi que la présence d'une réserve foncière mobilisable²¹. C'est, somme toute, une logique foncière qui a triomphé : les « lieux » ont compté beaucoup plus que le territoire. De l'identification du site du projet dépendent la programmation et la réalisation des connexions, des infrastructures et des équipements. Ce n'est pas tant l'identification des territoires dont il est question mais celle des sites d'implantation. Cela correspond exclusivement à un travail de prospection des terrains fonciers qui répondent aux critères et aux normes de l'étude McKinsey (superficie supérieure à 300 m² rapidement mobilisable, proximité des axes de communication pour l'exportation de la production, disponibilité d'un bassin d'emploi). L'opportunité foncière fonde la démarche au détriment de la logique de cluster. Cette logique de « sites isolés » ne contribue pas efficacement à l'édification pérenne d'un système d'innovation territoriale. En effet les divers sites choisis demeurent isolés. Le tout ne forme pas système. L'articulation des acteurs et des réseaux d'un territoire permettrait l'émergence d'un véritable cluster, mais ce n'est pas le cas tant les différents sites demeurent isolés de toute interaction sociale et spatiale. Cette logique verticale privilégie ainsi les impératifs de connexion internationale, l'intégration globalisée au détriment des relations horizontales de sites. Le risque est latent : aboutir *in fine* à la formation d'isolats connectés aux réseaux internationaux de circulation du capital et des IDE, sans véritables liens avec les différents nœuds du système et leurs hinterlands respectifs.

Cette identification devait ensuite être entérinée par les documents de planification territoriale (le SRAT²², le SDAU) dans la mesure où les orientations politiques de développement prévues pour la zone du projet n'ont pas intégré auparavant l'hypothèse de la réalisation d'un grand projet industriel (notamment dans le cadre de l'étude du SOFA²³). Les ambitions locales et régionales, formulées dans ces documents de planification, sont restées cantonnées à la réalisation d'une ZAE (zone d'activité économique). Le périmètre de cette dernière correspond à l'implantation d'une zone plantée d'eucalyptus, soumise au régime juridique forestier où prédominent de manière ancestrale une agriculture vivrière et l'élevage (ovin et bovin). La logique de zoning de RA (zone rurale) est tacitement reconduite d'un document de planification à un autre sans réelle réflexion et articulation avec le reste du projet.

²¹ Le document du PNEI s'y prononce sans ambiguïté et conforte cet état des choses dans la mesure où, dans la partie relative à la présentation des mesures afférentes aux P2I, il fait mention de ces critères exclusifs : l'accessibilité au foncier en termes de rapidité et de fluidité de la procédure d'assainissement et de la cession-acquisition par le développeur, et la connexion au réseau des transports.

²² Le schéma régional d'aménagement du territoire de la région du Gharb-Chrarda-Bni Hssen

²³ Le schéma d'orientation fonctionnelle et d'armature urbaine de l'aire métropolitaine.

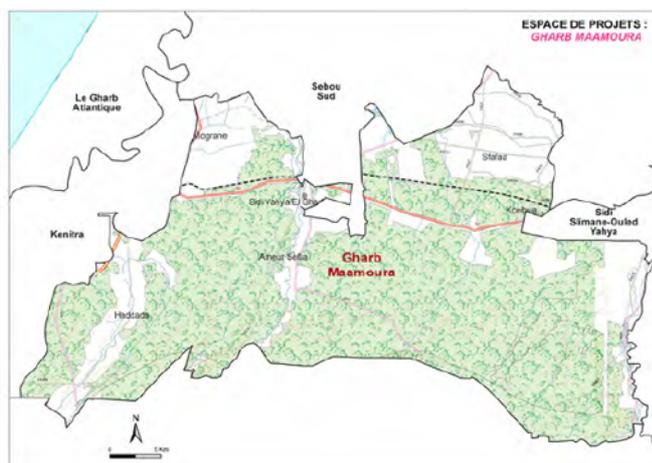


Figure n°3 : localisation de la commune (Ameur Seflia) dans l'espace projet du Gharb Maamoura.

Espace de Projets	Vocation, points forts, points faibles	Idées de Projets de Développement	Localisation
Espace de Projet 0 : Gharb Maamoura	Espace homogène : le Gharb forestier Points forts : • Irrigation privée (zone d'action ORMVAG) Usine de cellulose, élevage important, exploitation des produits de la forêt Points faibles : • Dégradation de la forêt • Enclavement pour les communes rurales de Haddada et de AmeurSeflia	Environnement : préservation de la forêt Reboisement Améliorer l'élevage pour protéger la forêt Réduire les prélèvements de bois à usage domestique Economie : • Valorisation des produits du terroir : filière apicole labellisée. Valorisation des plantes médicinales et aromatiques Santé : • Construction de CSCA Construction d'un centre de santé urbain (CSU)	Les communes rurales de Haddada, AmeurSeflia et de Shtaa La commune urbaine de Sidi Yahya El Gharb

Figure n°4 : identification des vocations par le SRAT²⁴

Le processus d'élaboration et de conventionnement du projet²⁵ se fonde sur une identification foncière au coût par coût. C'est au fur et à mesure de l'avancement des démarches d'autorisation du projet et de sa réalisation que les tractations ont été engagées, finalement sans vision globale, prospective, voire territorialisée (Behar, 1997). Les possibilités de reformulation (Delevoeye, in Behar, 1997) s'en sont trouvées réduites à des actions d'adaptation et de toilettage techniques au gré des vicissitudes du site d'implantation. Le projet du cluster a été livré clé en main, sous forme « de *package* » selon l'expression prisée par les acteurs de l'État centralisateur. L'État s'appuie sur une forme de « taylorisme territorial » (Behar, 1997) en affectant à chaque territoire son lot d'innovation et en lui en signifiant la nature, le contenu et la forme. Les entités déconcentrées des départements ministériels sont à leur tour privées de marge de manœuvre pratique, dans la mesure où, en règle générale, les « grands projets » se décident et se négocient à Rabat et que les décisions qui les concernent sont prises au plus haut niveau de la hiérarchie par l'administration centrale dans une logique de *top management*²⁶. « L'enfermement des acteurs locaux dans des espaces bornés/contrôlés qui recouperaient les seules frontières régaliennes, fixant le périmètre d'action de la puissance publique centrale » est de ce fait effectif (Mezouaghi, 2002 : 24). Le nouveau territoire d'innovation n'a pas été « le résultat d'un processus de construction par les acteurs » (Pecqueur, 2005). L'association des acteurs locaux n'a pas été rattrapée par une logique de co-construction même *a posteriori*.

La double logique d'innovation-attractivité s'est limitée à l'échelon macro-économique, et a reposé exclusivement sur la compétitivité de l'offre marocaine et le choix des filières innovantes. À l'échelle locale, cette logique a eu pour déterminant exclusif l'opportunisme

²⁴ SRAT de la région du Gharb, (2014) pages 86 et 93.

²⁵ Qualification tirée des propos des acteurs locaux enquêtés.

²⁶ Selon les propos des acteurs protagonistes du processus d'autorisation du projet.

foncier fondé sur la sélection de critères économiques garantissant l'acheminement de la production locale à l'international. Ce business model *low cost* repose sur une politique de spécialisation flexible, propre au royaume. Le choix du terrain du projet de l'AFZ a été « bouclé » en l'espace d'une tournée de prospection, sur instruction du wali²⁷ en place, ponctuée d'une sélection de trois sites. Au final, la commune rurale *d'Amer Sefliya* qui correspondait « parfaitement²⁸ » à la grille des critères posés par l'État a été retenue : il était en effet plus facile et rapide de réquisitionner les terres de cette commune rurale et de sa communauté ethnique compte tenu de leur nature juridique. La proximité des infrastructures de communication (autoroute, voie ferrées, ligne du TGV), s'est révélée déterminante dans le choix du site sur le plan logistique.

Cette nouvelle stratégie publique centralisatrice²⁹, préside à la détermination de nouveaux créneaux porteurs. La croissance économique repose sur le développement industriel de projets pilotes triés sur le volet. La logique aménagiste repose principalement sur l'opportunisme foncier. Le ministère de l'Industrie et du Commerce prend le soin et le temps de montrer dans quelle mesure les résultats de la « première génération » des zones industrielles sont restés des expérimentations limitées bien en deçà des objectifs initiaux. Le vocabulaire usité est significatif : les termes de « dérive », « glissement », « détournement », « insuffisance », « lacunes », « déficiences » sont présents dans de nombreuses déclarations et documents³⁰ (discours officiels, notes et rapports de l'administration relayés par la presse spécialisée). La plupart des ZI présentent des formes d'opérations de lotissement inachevées. La spéculation foncière y est présente faute d'instances de régulation et de gestion pérenne. L'État s'appuie sur ce contexte pour justifier sa démarche centralisatrice. L'invocation du temps du gouvernement s'appuie alors sur ces bilans pour tourner la page du temps de l'élu, et en appeler à la réduction de ses marges de manœuvres et des initiatives locales. Le discours technocratique est ainsi valorisé pour légitimer son action dans le cadre d'une forme de décentralisation pourtant centralisée.

Le processus de fabrication du projet « de nouvelle génération » révèle une dépolitisation des enjeux qui repose alors sur l'invocation de la double technicisation et financiarisation du projet. Cette stratégie permet de verrouiller tout débat local et toute revendication sociale. L'accent a été placé avant tout sur la question du coût de revient au m² et du prix de cession aux industriels internationaux. En fait, « le projet a été mené en tant que projet technique plus que comme un projet politique³¹ » sans réel débat (Carayannis, Campbell, 2017)³².

Dans un contexte de décentralisation de la réforme de la régionalisation, le développement du cluster de Kénitra n'a pas été fédérateur et ne répond pas à une logique ascendante et descendante de concertation des acteurs politiques de l'État et des collectivités territoriales. Le

²⁷ Le wali est la première autorité déconcentrée au niveau de la région. Il représente le pouvoir central, coordonne les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et assure le suivi de la mise en œuvre des politiques du gouvernement. Il exerce de même la tutelle sur les collectivités territoriales (conseil régional, conseil provincial, conseils communaux).

²⁸ Qualificatif utilisé par les responsables ayant participé à la tournée de prospection du site.

²⁹ Cette dimension du nouveau rôle de l'État est invoquée par les acteurs centraux du ministère de l'Industrie et du Commerce.

³⁰ Propos tirés des récits de vie et des entretiens réalisés.

³¹ Propos du président de la chambre régionale du Commerce et de l'Industrie de Kénitra, qui se recoupent avec ceux des différents acteurs et décideurs locaux et régionaux.

³² Il faut souligner ici que l'enjeu de l'environnemental est resté limité à l'élaboration de l'étude d'impact sur l'environnement imposé pour ce genre de grands projets industriels par la loi n°12-03 du 4 novembre 2008. Ce fut l'accomplissement d'une procédure inhérente à la démarche d'autorisation du projet plus qu'une éventuelle réflexion et un vrai débat de fond mené pour la prise en considération de la sensibilité écologique telle que l'évoque le modèle de la quintuple hélice.

choix de la ville, du site d'implantation de la filière automobile, ainsi que l'élaboration du dispositif d'encadrement de l'action publique ont échappé à l'emprise politique locale. En définitive, la clusterisation, telle qu'elle s'est faite dans le cadre du projet de Kénitra, semble remettre profondément en cause la rhétorique « du gouvernement à la gouvernance » (Le Galès, 1995).

De la centralité de la construction du sens et de la mobilisation de la dimension symbolique de l'action

Évincés du processus de la sélection de la ville et de son inscription en tant que futur territoire innovant, les acteurs locaux restent indispensables à mobiliser et à impliquer dans le processus, du fait de leurs prérogatives dans les procédures d'octroi des différentes autorisations d'occupation du sol, prévues par la réglementation en vigueur dans le pays. Leur implication est tout aussi indispensable pour la réalisation de l'infrastructure de base et des équipements de connexion du projet aux circuits de la globalisation (dédoublage de la RN4 pour accéder à l'autoroute Kénitra-Tanger, station d'épuration des eaux usées, aménagement de l'hors-site, construction du centre de formation dans les métiers de l'automobile, installation du guichet unique pour l'accomplissement des formalités administratives, cession du terrain, etc.). À cet effet, ce ne fut pas tant le dispositif de légitimation du projet adossé aux objectifs de l'aménagement du territoire, de la création des richesses et de relance de l'économie locale et régionale, ni l'argumentaire concocté autour des impératifs de la compétitivité, de l'attractivité et du cluster, qui ont été concluants à cet égard. Ce fut bien plus la dimension symbolique associée aux expressions « projet royal », « projet d'État », et « projet qui vient du haut », qui s'est avérée déterminante dans l'élan de mobilisation de la configuration des acteurs locaux, qui sont les protagonistes obligés de l'action publique de territorialisation de la nouvelle politique industrielle du royaume.

Le dispositif de légitimation et le processus des négociations qui devaient s'enclencher impérativement pour la réalisation du projet, confortent le constat de la réduction du rôle de la domination de l'État et des possibilités de l'usage de sa contrainte légitime. L'État change de mode d'action, les mêmes décideurs restent en place et prennent le leadership dans les instances de délibération afin de convaincre sans contraindre³³. L'extrême pluralisation des acteurs ainsi que le pullulement des niches d'autorité et de pouvoir restent une réalité face à laquelle doit faire face la fabrique de l'action publique dans le contexte de la gouvernance. C'est d'autant plus délicat à réaliser que l'enjeu de la relance industrielle se présentait comme pernicieux et problématique dans le contexte d'une ville en déclin industriel, qui perdait peu à peu sa vocation initiale et qui ne pouvait plus compter sur l'ambition de son élite politique et économique pour promouvoir et relancer l'élan de l'industrie locale. D'ailleurs cette même élite industrielle avait disparu de la scène pour laisser libre cours à des initiatives éparses d'anciens notables, non coordonnées par le leadership politique local, et aux plaidoyers formulés par une société civile soucieuse de défendre des enjeux environnementaux (notamment les risques liés à la centrale thermique). Les acteurs de la société civile ont été fortement éprouvés par les échecs des revendications des élites locales, restées sans écho, appelant à la réindustrialisation de la ville. Les populations ont été frustrées par l'accumulation des recommandations clôturant les multiples ateliers, journées d'étude, publications organisées autour de l'enjeu industriel. Ces dernières se sont senties abandonnées par le système politique local et régional.

³³ Constat fait par les acteurs enquêtés.

Le sens à donner au projet a été une variable clé et déterminante dans le dispositif de fabrication du cluster. Cette orientation devait aider la mobilisation des acteurs, inspirer et orienter leur mode d'appréhension du problème posé, entériner un mode de filtration et de détermination des points à l'ordre du jour et permettre le « verrouillage » de la formalisation du mode opératoire. Un soin particulier entoure le choix des appellations invoquées en tant que nouveaux référents de l'action : les 3M, les P2I, auxquels s'adjoint l'instrumentation du vocabulaire du *New Public Management* et de l'ingénierie du projet, ponctué d'un accent anglo-saxon (*master plan, business plan, package, Kenitra automotive city, readyfor-output*³⁴, *semi-customized, made to order*³⁵). Ces référents ont alimenté chez les acteurs locaux l'imagerie de « l'innovation », alors même que la langue française d'ordinaire utilisée renvoie à un mode de gestion qualifié de « désuet », « dépassé », « rigide » de l'action publique, jusque-là cadre d'expérience et d'action exclusif.

Cette entreprise de construction comprend l'orchestration de l'évolution des zones industrielles sous la forme de l'évolution en « générations ». Les P2I sont présentées comme une « nouvelle génération », une « troisième génération » qui succède ainsi à la « 1^{ère} génération » des zones industrielles, plus classiques, du programme PNAZI, et à la « 2^e génération » des parcs industriels lancés en 1994-1995 par le ministère du Commerce et de l'Industrie. L'innovation est accolée au nouveau mode opératoire de la P2I, qui est présentée aux acteurs comme la panacée censée faire oublier les calvaires de la zone industrielle, et entretenir l'image de l'action à « valeur performative » (Guytant-Fauvel, 2009), véhiculée comme plus moderniste, efficace et performante.

De nouveaux « algorithmes opérationnels » (Muller, 1995) ont été établis dans le cadre de la démarche « projet » qui fait office de nouvelle procédure de l'action des acteurs centraux. Cette dernière supplante la démarche classique du plan qui continuait à commander jusque-là le processus opérationnel de la planification industrielle depuis bien des décennies. Cependant la démarche « projet » qui est invoquée n'est pas celle du « gouverner par projet » (Pinson, 2010), au sens où elle autorise l'émergence d'une capacité d'action politique et/ou collective territoriale. C'est une démarche « projet » qui a été foncièrement entretenue et cadrée au vu de la dépolitisation des enjeux politique motivée par le dessein de la réduction des marges de manœuvres du leadership politique local³⁶. Au lieu d'insuffler une dynamique de renforcement de la capacité d'action locale et de l'intégrer comme composante fondamentale de la pérennisation du cluster, le nouveau projet, porteur de l'innovation territoriale, s'est porté sur un contrôle accru de l'État sur l'ensemble des parties prenantes dans le cadre d'un recentrage de l'action plutôt qu'une décentralisation et une autonomisation de l'échelon local et régional. L'affichage médiatique ainsi que le dispositif de communication autour du projet s'articulent autour de la rhétorique du développement de Kénitra et de son hinterland, alors qu'en fait, les principaux acteurs politiques locaux et régionaux, les acteurs de la société civile, n'ont pas pris part aux tractations du processus de la fabrication du projet.

Ces algorithmes opérationnels ne pouvaient pas toucher l'ensemble des acteurs, dans la mesure où le dispositif de leur circulation et de leur diffusion s'est limité à l'organisation d'un atelier de type *workshop* et la médiation de quelques responsables de l'administration centrale ayant eu à communiquer sur le projet au fil de quelques exposés et présentations destinés qui

³⁴ Utilisé pour signifier « prêt à l'utilisation ».

³⁵ Utilisé pour désigner l'expression « clés en main ».

³⁶ Ce fut le même constat fait par le programme d'étude sur les « grands projets » amorcé au Maroc à partir du début des années 2000, par un groupe de chercheurs franco-marocains sous la direction de Pierre Signoles (Signoles *et al.*, 2015).

plus est à un cercle réduit d'acteurs et de décideurs locaux³⁷. Il a été nécessaire de conforter le nouveau cadre cognitif mobilisé par une dimension qui reste résolument concluante dans le contexte de l'action publique au Maroc : le projet de l'AFZ a été présenté en tant que « projet d'État », un « projet royal », suivi et parrainé par les « hautes instances du pays ». Pour la grande majorité des acteurs locaux (élus, administrations déconcentrées, société civile), cette dimension a été déterminante dans leur perception et appréhension du cluster.

La signature du pacte national pour l'émergence industrielle s'est faite dans le cadre d'un cérémonial sans équivoque pour les acteurs en termes de priorité dans les démarches de planification locale. Le pacte fut signé devant le roi au palais royal de Fès et présenté ensuite dans les communiqués de presse comme ayant été « ratifié par Sa Majesté le roi ». L'élan de mobilisation des édiles locales et régionales ne devait pas trahir « la volonté royale ». C'est à l'ensemble des acteurs de s'engager dans la valse de la NPI et des actes d'opérationnalisation, en levant les obstacles qui pourraient entraver sa mise en œuvre. Le PNEI est apparu pour les différents protagonistes de l'action, d'une force plus probante et d'un contenu plus engageant que le procédé rituel et classique du « conventionnement³⁸ ». Autant d'indices et de signaux qui ont dissipé tout éventuel doute quant à l'intérêt à prêter au projet, au vu notamment de leur cadre d'expérience³⁹.

Le contenu, les énoncés de la convention pour l'aménagement, le développement, la promotion, la commercialisation et la gestion de la plateforme industrielle intégrée de Kénitra, signée le 23 avril 2010, ont clairement signifié aux acteurs locaux qu'il s'agissait avant tout d'un projet d'État. La convention est signée entre deux parties prenantes : l'État⁴⁰, d'une part, et le groupement constitué de la MEDZ (filiale de la CDG) et de la société Edonia World, d'autre part. Le titre II de la convention énumère les engagements, objets de la convention, présente les engagements des différents départements ministériels comme des engagements étatiques. Ce ne sont pas les différents ministères qui s'engagent notamment pour la mise en place du guichet unique, la mobilisation des financements, la formation, la maîtrise d'ouvrage, la réalisation des infrastructures, ... mais bel et bien l'État en tant que « partie » contractante.

Le projet a été réalisé dans le cadre d'un respect exceptionnel des délais qui peut laisser perplexe au vu du temps généralement imparti aux procédures liées aux diverses autorisations à recueillir (assainissement du foncier, autorisation de dérogation urbanistique, autorisation de lotir, ...). Force est de constater à ce niveau, que cette « prouesse » n'est imputée ni au référentiel, ni à la nouvelle « vision » de l'action élaborée autour du cluster. C'est au fond la dimension symbolique qui a permis la structuration de cette capacité d'action publique autour du projet de l'AFZ. C'est cette dimension politique dominante (« projet d'État », « projet du roi ») qui a été déterminante pour garantir l'approbation de la collectivité ethnique relative à la cession du terrain. Il est évident que l'on ne pouvait pas compter sur l'ensemble de ces algorithmes opératoires modernistes pour l'obtention de la cession des 345 ha, dans un contexte où ces terres collectives avaient condensé jusque-là une histoire ancestrale riche de luttes, d'affrontements et de conflits territoriaux.

³⁷ Conclusions de mon enquête.

³⁸ Le document du pacte fut signé et contractualisé par neuf départements ministériels devant le roi au palais royal de Fès le 13 février 2009. Il comprend un total de 111 mesures, qui correspondent à des engagements quantifiables et ponctués de délais à respecter et d'objectifs à atteindre, et aussitôt « finançables » par la signature de la CGEM et du GPBM.

³⁹ Résultats de mon enquête empirique.

⁴⁰ Représenté par cinq ministères, le Fonds Hassan II pour le développement économique et social et la wilaya de la région.

Conclusion

Le processus de fabrication de la plateforme industrielle intégrée de Kénitra, dédiée à l'industrie automobile atteste du rôle central de l'État dans l'élaboration, l'implémentation et la promotion du modèle des clusters dans le royaume (Daumas, 2007 ; Dimou & Schaffar, 2005). Ce dernier met en évidence la dépolitisation des enjeux politiques locaux. Ce processus interpelle tant de nombreuses composantes du cluster/district ont été occultées et peu discutées. L'émergence du cluster à l'origine attribué à la ville de Kénitra n'a pas alimenté le débat et les concertations nécessaires à la promotion de cet état d'osmose nécessaire entre le système productif formé autour des entreprises et la « communauté locale [au] cœur du fonctionnement et de la dynamique du district » (Daumas, 2007). Le projet implanté devait se muer en projet « socio-économique » pour le nouveau territoire cible. La réalisation du projet s'est classiquement opérée dans une logique *top-down* centralisée, sans renouvellement des processus de gouvernance. L'émergence d'un véritable système d'innovation résilient a été mise à mal par l'incapacité des autorités étatiques à s'appuyer sur des autorités locales à même d'être force de proposition dans la relance du projet de territoire autour du port de Kénitra. L'on peut s'interroger sur les conditions de pérennisation de l'innovation territoriale qui ne tient qu'à la seule action volontariste de l'État, *a fortiori* dans le contexte d'une ville en déclin industriel.

Bibliographie

- Badillo Patrick-Yves, (2013), « Les théories de l'innovation revisitées : une lecture communicationnelle et interdisciplinaire de l'innovation ? Du modèle "Émetteur" au modèle communicationnel », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, vol. 1, n° 14, p. 19-34.
- Bakala, Halima (2017), « La politique des clusters au Maroc, quel avantage pour le secteur de textile-habillement », *Revue Interdisciplinaire*, vol 1, n°3. [En ligne] URL : <https://revues.imist.ma/index.php?journal=Revue-Interdisciplinaire&page=article&op=view&path%5B%5D=10558>
- Barthel, Pierre-Arnaud, (2008), « Faire du « grand projet » au Maghreb. L'expérience des fronts d'eau (Casablanca et Tunis) », *Géocarrefour*, vol. 8, n° 1, p. 25-34.
- Behar, Daniel (2000), « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Dominique Pagès et Nicolas Pelissier, *Territoire sous influence*, Paris, L'Harmattan, 191 p.
- Behar, Daniel. (1997), « Le territoire et la nouvelle question sociale : incertitudes des politiques publiques », *Quaderni*, n°34.
- Belghazi, Saad (2006), « Politiques sectorielles et développement humain », in *50 ans de développement humain, perspectives 2025 : document de synthèse du rapport général*, p. 237-298.
- Benko, Georges *et al.* (1996), « Les districts industriels revisités » in Bernard Pecqueur (éd), *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, Paris, L'Harmattan, 246 p.
- Billaudot, Bernard et Al Aooufi, Nouredine (2017), « Les nouveaux ressorts de l'industrialisation dans la mondialisation. Le cas du Maroc », *Critique Economique*, n° 35.

- Cattedra Raffaele (2010), « les grands projets urbains à la conquête des périphéries », *Les Cahiers d'Emam*, n°19, p. 58-72
- Carayannis, Elias G., Campbell, David F. J. (2017), « Les systèmes d'innovation de la quadruple et de la quintuple hélice », *Innovations*, vol. 3, n° 54, p. 173-195. [En ligne] DOI 10.3917/inno.pr1.0023 URL : <https://www.cairn.info/revue-innovations-2017-3-page-173.htm>
- Cattedra, Raffaele,(2010) , « les grands projets urbains à la conquête des périphéries », *les Cahiers d'Emam*, n°19, p. 58-72
- Chevassu, Jean-Marc (1987), « Le rôle de l'État marocain dans la croissance : le blocage et la restructuration du secteur industriel », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Paris, Éditions du CNRS, Tome XXVI.
- Daumas, Jean-Claude (2007), « Districts industriels : du concept à l'histoire. Les termes du débat », *Revue économique*, Vol. 58, n°1, p. 131-152. [En ligne] DOI 10.3917/reco.581.0131 URL : <https://www.cairn.info/revue-economique-2007-1-page-131.htm>
- Dimou, Michel, et Schaffar, Alexandra,(2005), « De la zone franche au district industriel : une réflexion sur la trajectoire des systèmes locaux de production à partir du cas de l'île Maurice », *Revue internationale P.M.E.*, vol. 18, n° 1, p. 9–28. [En ligne] <https://doi.org/10.7202/1008468ar>, URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1008468ar>.
- Doloreux, David et Bitard, Pierre (2005), « Les systèmes régionaux d'innovation : discussion critique », *Géographie, économie, société* 2005/1, vol. 7, p. 21-36. DOI 10.3166/ges.7.21-36, URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005-1-page-21.htm>
- Duran, Patrice, (2010), *Penser l'action publique*, Paris, LDGJ, coll. « Droit et société », 247 p.
- Ecochard, Michel (1951), *Les quartiers industriels des villes du Maroc*, *Urbanisme*, n° 11-12.
- Faure, Alain, Pollet, Gilles et Warin, Philippe (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, l'Hamatthan, coll. « Logiques Politiques », 1995, 192 p.
- Favoreu, Christophe *et al.* (2008), « Légitimité des politiques publiques en faveur des clusters », *Revue française de gestion*, vol. 3, n° 183, p. 157-178. [En ligne]DOI 10.3166/rfg.183.157-178 URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2008-3-page-157.htm>
- Forest, Joëlle, et Hamdouch, Abdelilah (2009), « Les clusters à l'ère de la mondialisation : fondements et perspectives de recherche », *Revue d'économie industrielle* [En ligne], n°128, document 1, mis en ligne le 1^{er} décembre 2011, URL : <https://journals.openedition.org/rei/4064>
- Forest, Joëlle (2010), « La production des connaissances à l'ère des pôles de compétitivité », *Innovations*, vol. 2, n° 32, p. 129-146 [en ligne] DOI :

10.3917/inno.032.0129. URL : <https://www.cairn.info/revue-innovations-2010-2-page-129.htm>

- Fourrier, Mauricette (2005), « Politiques publiques, compétitivité des territoires et partages d'expériences. Étude comparée des actions en faveur des districts italiens et des SPL français ». In Catarino, Acácio Ferreira. *Empresarialidade e empregabilidade dos sistemas productivos locais -Espaços industriais : Portugal, França et Alemanha*, Benedita, Edição Barafunda et ADEB, p. 171-201.
- Goffman, Ervin, (1991), *Les cadres de l'expérience*, Paris, éditions de Minuit, coll. « Sens commun », 576 p.
- Guytan-Fauvel, C. (2009), « La place du référentiel "développement durable" dans la nouvelle donne aménagiste au Maroc », , in S. Boujrouf (ed.) *et al., Les territoires à l'épreuve des normes : référents et innovations : contributions croisées sud-africaines, françaises et marocaines*. Marrakech (MAR); Mirabel: LERMA; Montagnes Méditerranéennes, p. 413-432.
- Hamdouch, Abdelilah (2008), « La dynamique d'émergence et de structuration des clusters et réseaux d'innovation : revue critique de la littérature et éléments de problématisation », *XLV^e colloque de l'ASRDLF*, Rimouski (Québec), 25-27 août 2008, 18 p.
- Institut National Des Recherches Strategiques, Industrialisation et compétitivité globale du Maroc, septembre 2014.
- Kaouia, Abdelkader, (1984), *L'espace industriel marocain, de Kénitra à Casablanca*, Tours, Centre d'étude et de recherches URBAMA, 324 p.
- Le Gales, Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, p. 57-95
- Leveau, Rémy (1985), *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 320 p.
- Le Coz, Jean (1964), *Le Rharb, Fellah et Colons, Etude de géographie régionale*. Tome1 : *Une région géographique mouvante*, 480 p, Tome 2 : *Les cadres de la nature et de l'histoire*, Rabat, INFRAMAR.
- Mezouaghi Mihoub (dir.) (2002), *Les localisations industrielles au Maghreb : attractivité, agglomération et territoires*, Paris, Karthala, 336 p.
- Ministère de l'Habitat et de l'Amenagement du territoire, (1982), Kénitra, Schéma Directeur d'Aménagement Urbain.
- Ministère de l'Urbanisme et de l'Amenagement du territoire national (2014), *Schéma régional d'aménagement du territoire de la région du Gharb-Chrarda-Bni Hssen*
- Mouloudi, Hicham (2014), « Les projets d'aménagement des fronts d'eau de Rabat au regard de la gouvernance urbaine », *GéoDév.ma*, vol 2.
- Muller, Pierre (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.) , *La construction du sens*

dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, 191 p.

Nespola, H. (1960), « Kénitra : Historique et analyse du développement de l'agglomération et du Port, et ses Incidents sur l'évolution de l'économie du Gharb », *BESM*, volume XXIV, n°85, p. 25-89.

OFFICE DU DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL (1984), « Réalisation d'une première tranche du programme national des zones industrielles », 1984, fiche du Centre National de la Documentation n° 84/1107

Pecqueur, Bernard (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale », *Espaces et sociétés* vol. 1, n° 124-125, p. 17-32. [En ligne] DOI : 10.3917/esp.124.0017. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2006-1-page-17.htm>

Piermay, Jean-Luc (2010), « La production des espaces pour l'entreprise au Maroc. À l'heure du Programme Émergence, quelle stratégie territoriale? », *Mondes en développement*, vol. 3, n° 151, p. 127-137. [En ligne] DOI : 10.3917/med.151.0127. URL : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-3-page-127.htm>

Piermay, Jean-Luc (2010), « Le Makhzen est-il soluble dans la mondialisation ? la fabrique du territoire marocain à l'heure de l'ouverture au monde », *EchoGéo* [en ligne] 13(2010), DOI : 10.4000/echogeo.12093, URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/12093> ;

Pinson, Gilles (2010), « Gouverner la ville par projet », *Métropoles*, n°8.

Piveteau, Alain, et Rougier Eric (2011), « Le retour en trompe œil de la politique industrielle : l'expert, l'État et l'économie politique locale », *Revue Tiers-Monde*, vol. 4, n°208, p. 177-192. [En ligne] DOI : 10.3917/rtm.208.0177. URL : <https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2011-4-page-177.htm>

Rhaoussi, Mohamed, (1991), *Le tissu industriel de la ville de Kenitra : réalités et perspectives*. Mémoire de 3^e cycle de l'INAU

Roflo, Secondo (2006), « Réflexions en thèmes de districts, réseaux : le problème de la gouvernance », *Ceris-Cnr W.P.*, n° 9/2006, [En ligne] URL : <https://ideas.repec.org/p/csc/cerisp/200609.html>

Signoles, Pierre (dir.) (2014), *Territoire(s) et politique dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Tours, Presses de l'Université François-Rabelais, 325 p.