

INSTITUT INTERNATIONAL DE LA GOUVERNANCE (IIG)

LA NOTE DE LA GOUVERNANCE

Renforcer la gouvernance territoriale et l'action publique
grâce à un leadership national stratégique
Cas du Maroc et enseignements internationaux

Éditeur : Institut International de la Gouvernance (IIG)

Date : Décembre 2025

Série : Notes de politique publique – Série Gouvernance territoriale

Référence : IIG-GT-2025-01

Face à la complexité croissante des défis de développement et à la nécessité de concrétiser les ambitions nationales à l'échelle des territoires, l'articulation entre leadership stratégique au niveau national et gouvernance territoriale efficace s'impose comme un enjeu majeur pour les États africains. « La Note de la Gouvernance » de l'Institut International de la Gouvernance (IIG), datée de décembre 2025, propose une analyse approfondie de cette articulation à travers le cas du Maroc. Cette contribution met en lumière comment une vision nationale claire, portée au plus haut niveau et traduite en mécanismes institutionnels concrets – tels que la Régionalisation Avancée et les Contrats-Programmes État-Régions – peut structurer l'action publique au niveau des territoires. Elle identifie également les défis persistants, notamment les asymétries de capacités, les lacunes dans le domaine financier et le déficit d'évaluation d'impact, éléments qui conditionnent la pleine réussite des réformes visant à renforcer le rôle des collectivités territoriales dans l'entreprise de développement durable et la construction de la confiance entre les populations et les autorités publiques. La Note propose des recommandations opérationnelles pour renforcer la traduction territoriale des politiques nationales, et constitue une ressource utile aux décideurs publics africains engagés dans la construction de systèmes de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux agiles, inclusifs et tournés vers la réalisation des Objectifs de Développement Durable et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine.

Jean Pierre Elong Mbassi
Secrétaire Général
CGLU Afrique

Table des matières

Résumé Exécutif	4
Introduction	6
Partie I : Cadre Conceptuel et Défis Communs	8
Chapitre 1 : Les fondements de la gouvernance territoriale multi-niveaux	8
Chapitre 2 : Défis persistants dans la traduction des visions nationales	11
Partie II : Le Leadership Stratégique National : Mécanismes et Leviers	13
Chapitre 3 : Les fonctions clés du leadership stratégique	13
Chapitre 4 : Conditions de succès et facteurs facilitateurs	16
Partie III : Étude de Cas Approfondie – Le Maroc	19
Chapitre 5 : Le cadre institutionnel et stratégique marocain	19
Chapitre 6 : Analyse des mécanismes de mise en œuvre et des résultats	21
Partie IV : Recommandations pour une Action Publique Renforcée	24
Chapitre 7 : Priorités d'action pour institutionnaliser un leadership efficace	25
Conclusion et Perspectives	28
Annexes & Références	30
Annexe A : Glossaire des termes clés	30
Annexe B : Schéma synthétique du modèle de gouvernance multi-niveaux	31
Annexe C : Références bibliographiques et sources institutionnelles	31

Résumé Exécutif

Le défi majeur auquel sont confrontés la plupart des États modernes réside dans la difficile traduction des visions et plans nationaux en résultats concrets et équitables à l'échelle de leurs territoires. Ce fossé entre l'intention politique centrale et la réalité locale est alimenté par des disparités territoriales croissantes, une coordination institutionnelle souvent défailante entre la multiplicité des acteurs publics, et un déficit persistant de redevabilité et d'évaluation des impacts réels des politiques. Face à cette problématique, cette note soutient que le **leadership stratégique national** constitue un levier indispensable pour renforcer la gouvernance territoriale et l'action publique. Un tel leadership va au-delà de l'autorité hiérarchique ; il désigne la capacité des plus hautes instances de l'État à définir une vision collective mobilisatrice, à la traduire en priorités stratégiques claires, à impulser les réformes institutionnelles nécessaires et à fédérer l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile autour d'objectifs communs.

Pour être effectif, ce leadership doit exercer trois fonctions opérationnelles interdépendantes. Premièrement, il doit servir de **boussole pour l'alignement**, en élaborant une vision légitime et partagée, puis en veillant à sa déclinaison cohérente en stratégies sectorielles et en plans territoriaux. Deuxièmement, il doit agir comme un **catalyseur de coordination**, en instituant des

mécanismes formels (tels que des instances de dialogue et des contrats-programmes) et informels pour orchestrer l'action des multiples acteurs et transformer la fragmentation en coopération. Troisièmement, il doit être un **moteur de réforme**, en instaurant une culture de la performance axée sur les résultats, en promouvant l'innovation publique et en renforçant la redevabilité par la transparence et l'évaluation indépendante. L'efficacité de ce leadership est conditionnée par la crédibilité et la stabilité des orientations, une communication et une appropriation réussies par tous les acteurs, et l'existence de boucles de rétroaction robustes permettant l'apprentissage et l'ajustement continu des politiques.

L'étude de cas du Maroc offre une illustration concrète et nuancée de cette dynamique. Le Royaume s'est doté d'un cadre ambitieux, où le leadership royal, à travers les Discours Royaux, définit et réaffirme les grandes priorités nationales comme le Nouveau Modèle de Développement et la Régionalisation Avancée. Cette dernière est ancrée dans la Constitution de 2011, érigeant la région en collectivité territoriale autonome. Un écosystème dense de stratégies (NMD, « Génération Green », transition énergétique) est décliné territorialement via des outils comme les Programmes de Développement Régionaux (PDR) et les Contrats-Programmes État-Régions, qui formalisent un partenariat financier et

programmatique. Cependant, la mise en œuvre se heurte à des défis persistants : une asymétrie marquée des capacités institutionnelles entre régions, une autonomie financière encore limitée des collectivités, et surtout l'absence d'un système intégré d'évaluation d'impact pour mesurer les effets réels des politiques sur le développement et le bien-être des populations.

Pour surmonter ces obstacles et concrétiser pleinement le potentiel d'un leadership stratégique, cette note formule un ensemble de recommandations interdépendantes. Il s'agit d'abord d'**institutionnaliser et digitaliser les mécanismes de traduction opérationnelle**, par la création d'observatoires territoriaux stratégiques et de tableaux de bord numériques partagés pour un pilotage collaboratif et transparent. Ensuite, il est crucial de **renforcer systématiquement les capacités des gouvernements territoriaux**, via une agence nationale d'appui et un fonds de péréquation capacitaire, afin de combler les inégalités en matière d'ingénierie

financière et de gestion de projet. Parallèlement, il faut **généraliser la gestion axée sur les résultats**, en étendant la budgétisation par programmes, en liant une partie des financements à la performance et en instituant des évaluations d'impact indépendantes. Enfin, il est impératif de **consolider la transparence et la participation citoyenne**, par la généralisation des budgets ouverts, des consultations structurées et de mécanismes innovants de redevabilité sociale. En conclusion, l'efficacité du leadership stratégique national repose sur un triptyque indissociable : son institutionnalisation, son opérationnalisation dans les territoires et son évaluation continue. Ce modèle est la clé pour accélérer la réalisation des Objectifs de Développement Durable et pour reconstruire la confiance des citoyens en rapprochant la décision publique, en la rendant plus efficace, équitable et redevable, faisant ainsi des territoires les pilotes de systèmes de gouvernance agiles, apprenants et tournés vers le bien commun.

Introduction

La réalisation effective des objectifs de développement national représente un défi de gouvernance majeur pour la plupart des États contemporains. Si l'élaboration de visions ambitieuses et de plans stratégiques nationaux est une pratique désormais courante, leur traduction en résultats concrets, équitables et durables à l'échelle des territoires demeure une équation complexe et souvent incomplètement résolue. Ce fossé entre l'intention politique centrale et la réalité locale compromet non seulement l'efficacité de l'action publique, mais aussi la crédibilité des institutions et la cohésion sociale.

1.1 Problématique générale : Les défis de la mise en œuvre territoriale des politiques nationales

Partout dans le monde, les gouvernements sont confrontés à une fragmentation persistante de l'action publique. Des politiques conçues de manière centralisée peinent à s'adapter aux spécificités, aux besoins et aux capacités variés des territoires, qu'il s'agisse de régions urbaines dynamiques, de zones rurales en déprise ou de territoires transfrontaliers. Trois obstacles majeurs caractérisent cette problématique :

- **Les disparités territoriales croissantes** : Les inégalités géographiques d'accès aux services essentiels (santé, éducation, infrastructures), aux opportunités économiques et à une administration de qualité créent des fractures sociales et territoriales qui minent la cohésion nationale et entravent un développement harmonieux.
- **La coordination institutionnelle défailante** : La mise en œuvre des politiques publiques fait intervenir une multiplicité d'acteurs (administrations centrales, collectivités territoriales, agences publiques, société civile) dont les logiques, les compétences et les ressources ne sont pas toujours alignées. L'absence de mécanismes de dialogue et d'arbitrage efficaces conduit à des actions redondantes, contradictoires ou laissant des « angles morts » territoriaux.
- **La faiblesse des mécanismes d'évaluation et de redevabilité** : Souvent, l'attention et les ressources sont principalement consacrées à la conception et au lancement des politiques, au détriment du suivi de leur exécution et de l'évaluation de leur impact réel. Ce déficit empêche l'apprentissage institutionnel, la réorientation rapide des actions inefficaces et la reddition de comptes aux citoyens.

Dans ce contexte, la question centrale qui se pose est la suivante : **comment assurer une mise en œuvre cohérente, efficace et équitable des priorités nationales sur l'ensemble du territoire, en tenant compte de sa diversité et en mobilisant tous les niveaux de gouvernance ?**

1.2 Objectif de la note : Analyser le rôle du leadership stratégique national comme levier de gouvernance territoriale efficace

Cette note de politique publique vise à répondre à cette interrogation en examinant l'importance cruciale du **leadership stratégique national**. Elle postule que des orientations claires, stables et portées au plus haut niveau de l'État ne sont pas un simple vœu pieux, mais un levier opérationnel puissant pour renforcer la gouvernance territoriale et l'action publique. L'objectif est triple :

1. **Conceptualiser** le rôle du leadership stratégique national comme un outil d'alignement, de coordination et de pilotage de la performance publique.
2. **Illustrer**, à travers le cas concret du Royaume du Maroc, comment ce leadership peut se traduire en mécanismes institutionnels et en processus opérationnels pour guider l'action territoriale, en cohérence avec des engagements internationaux tels que l'Agenda 2030 pour le développement durable.
3. **Formuler** des recommandations pratiques à l'intention des décideurs publics pour renforcer l'architecture de gouvernance multi-niveaux, en s'appuyant sur une vision stratégique nationale incarnée et partagée.

1.3 Méthodologie et sources

La présente analyse s'appuie sur une méthodologie mixte combinant :

- ✓ **Une revue documentaire et bibliographique** : Analyse des cadres théoriques sur la gouvernance multi-niveaux, la décentralisation, la gestion axée sur les résultats et le leadership public. Examen des textes législatifs, des rapports stratégiques nationaux et des documents de planification.
- ✓ **Une étude de cas approfondie** : Investigation du modèle marocain, fondée sur l'analyse de ses dispositifs institutionnels (régionalisation avancée, contrats-programmes), de ses documents d'orientation (discours royaux, Nouveau Modèle de Développement, stratégies sectorielles) et des évaluations disponibles de leur mise en œuvre.
- ✓ **L'exploitation de données institutionnelles** : Recueil et analyse de données publiques provenant d'institutions nationales (Haut-Commissariat au Plan, Ministère de l'Intérieur, etc.) et d'organisations internationales (Banque Mondiale, OCDE, PNUD) pour étayer le diagnostic et les recommandations.

1.4 Structure du document

Pour mener cette analyse, le document est structuré en quatre parties principales. La **Partie I** pose le cadre conceptuel et dresse un panorama des défis communs. La **Partie II** détaille les mécanismes par lesquels un leadership stratégique national exerce son influence. La **Partie III** plonge dans l'étude de cas du Maroc, analysant ses cadres, ses réalisations et ses défis persistants. Enfin, la **Partie IV** présente un ensemble de recommandations opérationnelles visant à renforcer l'efficacité de l'action publique territoriale par le levier du leadership national. Une conclusion synthétise les enseignements et ouvre des perspectives.

Partie I : Cadre Conceptuel et Défis Communs

Chapitre 1 : Les fondements de la gouvernance territoriale multi-niveaux

1.1. Définitions : Leadership stratégique national, gouvernance territoriale, action publique intégrée.

Pour analyser la relation entre l'échelon national et l'échelon territorial, il est essentiel de clarifier les concepts centraux qui structurent cette réflexion.

- **Leadership stratégique national :**

Il ne s'agit pas seulement de l'autorité formelle ou du pouvoir hiérarchique d'un gouvernement central. Le **leadership stratégique national** désigne la capacité des plus hautes instances de l'État à :

1. **Définir une vision d'avenir collective et mobilisatrice** pour le pays, transcendant les intérêts sectoriels ou partisans à court terme.
2. **Articuler cette vision en priorités stratégiques claires et cohérentes** qui orientent l'action de l'ensemble de l'appareil étatique.
3. **Impulser et maintenir un processus de réforme** des institutions et des modes d'action publique pour les aligner sur cette vision.
4. **Fédérer et coordonner** l'ensemble des acteurs publics, privés et de la société civile autour de ces objectifs communs.

C'est un rôle de **capitaine de navire** qui donne le cap, aligne l'équipage et ajuste la voilure face aux tempêtes, plutôt que de contrôler chaque geste de chaque matelot.

- **Gouvernance territoriale :**

Ce concept va au-delà de la simple « administration locale ». La **gouvernance territoriale** renvoie à la manière dont les décisions sont prises et mises en œuvre au niveau d'un territoire (région, province, commune). Elle se caractérise par :

1. **La multiplicité des acteurs :** Elle implique non seulement les collectivités territoriales élues, mais aussi les services déconcentrés de l'État, les agences publiques, les acteurs économiques, les organisations de la société civile et les citoyens.

2. **L'interdépendance** : Aucun de ces acteurs ne détient à lui seul toutes les ressources et l'autorité nécessaires pour résoudre les problèmes complexes du territoire. Ils sont contraints d'interagir.
3. **La négociation et la coopération** : La gouvernance territoriale repose sur des mécanismes formels (conseils de développement, contrats) et informels (réseaux, partenariats) de dialogue, de co-construction et de partage des responsabilités. C'est donc un **système de pilotage partagé** du développement territorial.

- **Action publique intégrée :**

Elle constitue l'objectif opérationnel vers lequel tendent le leadership national et la gouvernance territoriale. L'**action publique intégrée** désigne la conception et la mise en œuvre de politiques qui :

1. **Dépassent les silos sectoriels** (santé, éducation, transports, environnement) pour traiter les problèmes dans leur globalité (ex. : une politique de la ville qui intègre le logement, l'emploi, la sécurité et la culture).
2. **Articulent de manière cohérente les différents niveaux de pouvoir** (national, régional, local), en assurant la complémentarité des interventions.
3. **Associent les parties prenantes** concernées dès la phase de conception, renforçant ainsi la pertinence, l'appropriation et l'efficacité des actions.

C'est une **action publique « sans coutures »**, perçue comme cohérente et efficace par l'usager-citoyen.

1.2. L'impératif de cohérence : Articulation entre vision nationale, planification stratégique et exécution territoriale.

Le défi central de la gouvernance moderne est d'assurer un alignement fluide entre ces trois étages.

- **La vision nationale** (ex. : « devenir une économie verte et inclusive à l'horizon 2035 ») fixe l'ambition et la direction. Sans cette boussole, les actions territoriales risquent de manquer de sens commun et de se disperser.
- **La planification stratégique** (plans nationaux de développement, stratégies sectorielles) traduit cette vision en objectifs, cibles et programmes concrets. C'est à ce stade que l'articulation avec les territoires doit commencer, par une consultation sur les priorités et les moyens.
- **L'exécution territoriale** est le lieu de la vérité. C'est ici que les plans rencontrent la réalité du terrain, avec ses spécificités, ses contraintes et ses dynamiques propres. Une exécution efficace nécessite une **marge de manœuvre adaptative** pour les acteurs locaux, leur permettant d'ajuster les instruments aux contextes, tout en restant fidèles aux objectifs nationaux.

La **cohérence** n'est donc pas l'uniformité. C'est l'harmonisation d'actions différenciées au service d'objectifs partagés. La rupture de cette chaîne de cohérence – une vision floue, une planification autiste, une exécution purement formelle – est la source principale de l'inefficacité de l'action publique et du sentiment de déconnexion entre l'État et ses citoyens.

1.3. Le cadre de référence : L'Agenda 2030 comme boussole pour une action publique transformative.

L'adoption par les Nations Unies en 2015 de l'**Agenda 2030 et de ses 17 Objectifs de Développement Durable (ODD)** fournit un cadre de référence universel et intégré qui éclaire et renforce cette recherche de cohérence.

- **Une boussole universelle et intégrée** : Les ODD offrent une grille de lecture complète des défis du développement (social, économique, environnemental, institutionnel). Ils imposent de penser les interconnexions (ex. : le lien entre l'éducation des filles (ODD4), la croissance économique (ODD8) et la réduction des inégalités (ODD10)).
- **Un impératif de territorialisation** : Les ODD ne pourront être atteints que par une action ancrée dans les territoires. C'est au niveau local que se jouent la qualité de l'eau (ODD6), l'accès aux soins (ODD3) ou la vitalité des économies locales (ODD8). **Localiser les ODD** est devenu un mot d'ordre majeur, ce qui exige précisément des mécanismes solides de gouvernance multi-niveaux.
- **Un nouveau contrat de redevabilité** : Le principe du « Ne laisser personne de côté » (Leave No One Behind) est au cœur de l'Agenda 2030. Il constitue un puissant impératif moral et politique pour combattre les inégalités **territoriales**. Il renforce l'exigence de transparence et de participation contenue dans l'ODD 16 (« Paix, justice et institutions efficaces »).
- **Un langage commun pour le leadership** : L'Agenda 2030 fournit aux leaders nationaux un récit mobilisateur et légitime pour définir leur vision stratégique. Il offre également une métrique internationale permettant d'évaluer les progrès et de comparer les pratiques, encourageant ainsi une gestion publique axée sur les résultats.

Ainsi, la poursuite des ODD ne représente pas une charge supplémentaire pour les gouvernements, mais plutôt **une occasion unique de réformer et de rationaliser l'action publique** en lui donnant un cadre stratégique intégré, orienté résultats et fondé sur des données probantes. L'articulation entre leadership national et action territoriale trouve dans l'Agenda 2030 à la fois une justification impérieuse et une feuille de route pratique.

Chapitre 2 : Défis persistants dans la traduction des visions nationales

Malgré la reconnaissance croissante de l'importance d'une gouvernance territoriale efficace, la traduction des visions et stratégies nationales en résultats concrets et équitables se heurte à des obstacles structurels profonds. Ces défis, qui se renforcent souvent mutuellement, entravent la cohérence de l'action publique et génèrent un sentiment d'injustice et d'inefficacité. Ils constituent le contexte problématique auquel doit répondre tout leadership stratégique national.

2.1. Les disparités territoriales : écarts de développement et d'accès aux services.

Les territoires d'un même État ne sont pas une toile uniforme. Ils présentent des réalités géographiques, démographiques, économiques et socio-culturelles hétérogènes, qui se traduisent par des inégalités persistantes et souvent croissantes. Ces disparités constituent le premier défi à une mise en œuvre équitable des politiques nationales.

- **Inégalités économiques structurelles** : Une concentration excessive des investissements, des infrastructures critiques (ports, aéroports, hubs numériques) et des activités à haute valeur ajoutée dans des métropoles ou des régions capitales crée un déséquilibre profond. Les territoires périphériques, ruraux ou anciennement industriels subissent alors une atrophie économique, une fuite des cerveaux et des capacités, et une dépendance accrue aux transferts financiers de l'État. Une stratégie nationale de croissance, si elle n'est pas territorialisée, risque d'accentuer ces écarts plutôt que de les réduire.
- **Fracture dans l'accès aux services publics essentiels** : Le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux services (santé, éducation, justice, administration numérique) se heurte à la réalité des distances, des coûts et des capacités d'offre locale. Les déserts médicaux, les fermetures de classes ou de tribunaux, et les retards dans le déploiement du haut débit sont des symptômes de cette fracture. Une politique nationale de santé ou d'éducation uniforme, sans adaptation aux bassins de vie et aux besoins spécifiques, échoue à garantir un service équitable.
- **Capacités administratives inégales** : Les collectivités territoriales ne disposent pas des mêmes ressources humaines, techniques et financières pour concevoir des projets, gérer des budgets complexes, ou répondre à des appels à fonds nationaux ou européens. Cette **asymétrie de capacités** signifie que les territoires les mieux dotés sont souvent les plus à même de "capter" les ressources et les dispositifs nationaux, creusant ainsi l'écart avec les territoires les plus fragiles. Une politique de décentralisation non accompagnée d'un vigoureux renforcement des capacités de tous les territoires peut donc paradoxalement accroître les inégalités.

2.2. Les lacunes de coordination : fragmentation institutionnelle et conflits de compétences.

La multiplication des acteurs publics aux différents niveaux, sans clarification des rôles et sans mécanismes de coopération robustes, génère un « mille-feuille » inefficace et source de conflits.

- **La logique des « silos » sectoriels** : Au niveau national, les ministères et agences publiques tendent à concevoir et financer des politiques verticales (transports, agriculture, environnement) selon leur logique propre, avec des objectifs, des calendriers et des circuits financiers distincts. Pour un territoire, cela se traduit par une myriade d'injonctions, de procédures et de projets non coordonnés, parfois contradictoires, qui surchargent ses capacités de gestion et diluent les efforts.
- **L'imbroglia des compétences** : Les lois de décentralisation ne réussissent souvent pas à tracer une frontière nette et stable entre les compétences exclusives de l'État, celles des régions, des départements et des communes. Les compétences partagées ou concurrentes deviennent le théâtre de conflits de légitimité, de passagers clandestins (« free riders ») ou, à l'inverse, de paralysie par crainte d'empiéter sur le domaine de l'autre. Cette ambiguïté ralentit la prise de décision et brouille la redevabilité vis-à-vis des citoyens.
- **L'absence d'espaces de dialogue stratégique effectifs** : Si des instances de coordination formelles existent souvent (conférences, comités), elles peuvent se réduire à des rituels administratifs sans pouvoir de décision ni capacité de résolution des conflits. Le dialogue se limite alors à des échanges d'information a posteriori, sans co-construction en amont des politiques. La coordination effective repose alors trop sur les relations interpersonnelles et aléatoires entre fonctionnaires ou élus, plutôt que sur des processus institutionnalisés.

2.3. Le déficit de redevabilité et d'évaluation : faiblesse des mécanismes de mesure des résultats.

Le cycle de l'action publique est souvent tronqué : l'accent est mis sur l'élaboration des politiques et l'allocation des budgets, mais le suivi de l'exécution et, surtout, l'évaluation systématique des impacts réels font défaut. Ce « chaînon manquant » affaiblit considérablement la capacité d'apprentissage et d'amélioration du système.

- **Une culture de la conformité plutôt que des résultats** : Le contrôle sur les acteurs territoriaux porte souvent sur la régularité des procédures (a-t-on respecté les règles de passation des marchés ?) et l'exécution financière (a-t-on dépensé l'enveloppe ?), et beaucoup moins sur la performance et les résultats (le projet a-t-il amélioré la mobilité, créé des emplois durables, réduit les émissions ?). Cette approche encourage une exécution formaliste, où « dépenser le budget » devient un objectif en soi.
- **Des données fragmentées et inaccessibles** : L'évaluation rigoureuse nécessite des données fiables, comparables et régulièrement mises à jour sur la situation des territoires et les résultats des interventions. Or, ces données sont souvent éparpillées entre différentes administrations, dans des formats incompatibles, et

rarement consolidées ou rendues publiques sous une forme exploitable. Cette pauvreté informationnelle empêche un pilotage éclairé et une reddition de comptes factuelle.

- **La boucle de rétroaction rompue** : En l'absence d'évaluations crédibles et utilisées, les décideurs nationaux et territoriaux manquent d'éléments concrets pour réorienter les politiques qui ne fonctionnent pas, répliquer les bonnes pratiques, ou justifier les choix budgétaires. Les politiques publiques perdurent ainsi par inertie, sans adaptation aux leçons de l'expérience. Cette absence de **redevabilité par les résultats** sape la confiance des citoyens, qui ne perçoivent pas le lien entre les impôts qu'ils paient, les discours qu'ils entendent et les améliorations tangibles dans leur vie quotidienne.
- Ce diagnostic sombre des défis persistants met en lumière l'ampleur de la tâche. Il démontre que le leadership stratégique national ne peut se contenter de proclamer des visions. Pour être efficace, il doit spécifiquement concevoir des mécanismes et des réformes destinées à corriger ces trois défaillances majeures : l'aggravation des inégalités territoriales, la fragmentation des actions publiques, et l'opacité des résultats. C'est à cette condition qu'il pourra véritablement « faire système » avec les territoires.

Partie II : Le Leadership Stratégique National : Mécanismes et Leviers

Chapitre 3 : Les fonctions clés du leadership stratégique

Face aux défis persistants de la gouvernance territoriale, un leadership national stratégique n'est pas un simple vœu pieux ou une déclaration d'intention. Pour être effectif, il doit se matérialiser par des fonctions opérationnelles concrètes qui structurent l'action publique. Ces fonctions transforment la vision politique en architecture de gouvernance et en dynamique de changement. Elles constituent le cœur du mécanisme par lequel le niveau national peut piloter sans étouffer, orienter sans imposer uniformément, et impulser une réforme systémique.

3.1. Une boussole pour l'alignement : Fédérer les politiques sectorielles autour d'orientations nationales claires.

La première fonction du leadership stratégique est de créer un **cadre de référence suprême et légitime** qui dépasse les logiques sectorielles et partisans. Sans cette boussole, les ministères, les agences et les territoires agissent selon leurs propres priorités, parfois divergentes, conduisant à une dispersion des efforts et des ressources.

- **L'élaboration d'une vision légitime et partagée** : Le processus commence par la formulation d'une ambition nationale à long terme (e.g., "Transition vers une économie verte et inclusive", "Émergence numérique"). Cette vision gagne en légitimité lorsqu'elle émane d'une large concertation (Assises, commissions, dialogue social) et est portée au plus haut niveau de l'État, lui conférant une autorité politique incontestable. Des documents cadres comme un **Nouveau Modèle de Développement** ou un **Plan National de Développement** cristallisent cette vision, en explicitant les choix de société et les priorités stratégiques transversales (ex. : jeunesse, égalité des genres, durabilité).
- **La déclinaison en feuilles de route sectorielles cohérentes** : Le leadership stratégique exige ensuite que cette vision nationale se traduise en stratégies sectorielles (Éducation 2030, Pacte Vert, Stratégie Industrielle) qui en sont l'opérationnalisation concrète. Le rôle clé est ici de veiller à la **cohérence horizontale** : s'assurer que la stratégie agricole soutient les objectifs de sécurité hydrique, que la politique des transports épouse les ambitions de décarbonation, etc. Cela peut nécessiter la création d'un organe de pilotage interministériel placé sous l'autorité directe du Chef du gouvernement.
- **L'ancrage territorial par le cadre de planification** : Enfin, cet alignement doit se propager vers les territoires. Le leadership national impose et légitime un **cadre commun de planification** (ex. : Programmes Régionaux de Développement - PDR) dans lequel les régions doivent décliner les priorités nationales en fonction de leurs spécificités. L'approbation de ces plans par l'État devient le moment clé d'un dialogue stratégique pour garantir leur alignement avec la boussole nationale, tout en reconnaissant les différenciations nécessaires. Ainsi, la politique publique cesse d'être une collection d'actions pour devenir un système orienté vers des buts communs.

3.2. Un catalyseur de coordination : Mécanismes formels et informels de dialogue intergouvernemental.

Une vision alignée reste lettre morte sans des canaux efficaces pour orchestrer l'action des multiples acteurs impliqués. La seconde fonction du leadership est d'instituer et d'animer une **ingénierie de la coordination** qui transforme la confrontation ou l'indifférence en coopération.

- **Les mécanismes formels de dialogue et d'arbitrage** : Il s'agit d'institutionnaliser des espaces de négociation et de décision commune.
 - **Instances de concertation stratégique** : Des Conférences Nationales des Territoires ou des Conseils Interministériels Réguliers réunissant ministres, présidents de régions et représentants des associations d'élus permettent de traiter des sujets transversaux (financement, réforme de l'administration territoriale) et de résoudre les blocages politiques.
 - **Outils contractuels** : Les **Contrats-Programmes État-Région** (ou leurs équivalents) matérialisent cette coordination. Négociés sur la base des plans

régionaux, ils explicitent les engagements réciproques (financements, projets, réformes) de chaque partie sur une période pluriannuelle. Ils constituent un levier puissant pour "lier" l'État et les territoires dans une action conjointe et suivie.

- **Rôle des préfets/gouverneurs** : Ces représentants de l'État dans les territoires doivent être repositionnés non comme des contrôleurs, mais comme des **facilitateurs de la coordination locale**. Leur mission est d'animer le dialogue entre les services déconcentrés de l'État et la collectivité, et de veiller à la cohérence des interventions sur le terrain.
- **Le développement d'une culture informelle de coopération** : Au-delà des structures, le leadership promeut une culture du "faire ensemble". Cela passe par :
 - La rotation des cadres entre administrations centrales et postes territoriaux.
 - La création de communautés de pratique professionnelle transversales (réseaux des aménageurs, des responsables de la transition énergétique).
 - La valorisation, par les plus hautes autorités, des expériences de coopération réussies, envoyant un signal fort sur les comportements attendus.

3.3. Un moteur de réforme : Instaurer une culture de la performance, de l'innovation et de la redevabilité.

La fonction ultime et la plus exigeante du leadership stratégique est de transformer en profondeur la culture administrative et les incitations du système. Il ne suffit pas de mieux coordonner l'existant ; il faut améliorer la qualité et l'impact de l'action publique elle-même.

- **Instaurer une gestion axée sur les résultats (GAR)** : Le leadership doit rompre avec la culture du "dépenser le budget" pour lui substituer une logique de "réaliser des objectifs". Cela implique :
 - De lier le financement public (notamment les dotations aux collectivités) à des **indicateurs de performance et de résultats** préalablement définis, mesurant l'impact sur la vie des citoyens et non seulement l'activité administrative.
 - De généraliser la **budgétisation par programmes** au niveau national et d'inciter à son adoption au niveau territorial, afin de clarifier les objectifs de chaque ligne de dépense.
- **Promouvoir l'innovation publique territoriale** : Le leadership doit créer un écosystème qui encourage l'expérimentation et la diffusion des bonnes pratiques.
 - En créant des **fonds dédiés à l'innovation territoriale** pour financer des projets pilotes.

- En mettant en place des dispositifs de **labellisation et de diffusion** des solutions locales efficaces (plateformes de partage, prix de l'innovation territoriale).
- En assouplissant les règlements pour permettre des expérimentations, sous réserve d'une évaluation rigoureuse.
- **Renforcer la redevabilité par la transparence et l'évaluation** : Enfin, le leadership légitime et rend obligatoire la boucle de retour d'information.
 - Il impose la **publication systématique des données** de performance (budgets, indicateurs, rapports) dans des formats ouverts et accessibles (Open Data), permettant un contrôle par la société civile et les médias.
 - Il institutionnalise l'**évaluation indépendante** des politiques publiques et des grands contrats État-Région, avec des résultats rendus publics et servant explicitement à l'élaboration des politiques futures.
 - Il promeut des **mécanismes de redevabilité sociale** (budgets participatifs, commissions de suivi citoyen des projets) qui renforcent le lien direct entre les élus locaux et leurs administrés.

En remplissant ces trois fonctions interdépendantes – **aligner, coordonner, réformer** – le leadership stratégique national cesse d'être un centre de contrôle distant pour devenir le **pilote d'un système agile et apprenant**. Il fournit le cap, organise la coopération entre les acteurs du navire, et met en place les instruments pour en mesurer la vitesse et corriger la trajectoire, assurant ainsi une progression collective vers les objectifs fixés.

Chapitre 4 : Conditions de succès et facteurs facilitateurs

L'existence de mécanismes de leadership stratégique, bien que nécessaire, n'est pas une garantie de succès. Leur efficacité réelle dans le renforcement de la gouvernance territoriale est conditionnée par un ensemble de facteurs contextuels et de pratiques délibérées. Ces conditions de succès déterminent si les orientations nationales resteront lettre morte ou deviendront un véritable cadre d'action partagé et performant.

4.1. La crédibilité et la stabilité des orientations.

La première condition est la construction de la **crédibilité** des orientations stratégiques. Si les acteurs territoriaux et sectoriels perçoivent ces orientations comme éphémères, décoratives ou aisément réversibles, ils n'engageront pas les efforts et les ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

- **La légitimité de l'origine et du processus** : La crédibilité ne découle pas uniquement d'un décret. Elle se construit par un processus d'élaboration inclusif et transparent. Une vision née d'une large consultation nationale (états généraux, dialogues citoyens, concertation avec les forces vives des territoires) bénéficie d'une assise politique et sociale bien plus solide qu'une décision technocratique. La légitimité est renforcée

lorsqu'elle est portée et incarnée publiquement par les plus hautes autorités de l'État, lui conférant un poids politique incontestable.

- **La cohérence et le réalisme des objectifs** : Des orientations crédibles doivent présenter une cohérence interne (absence de contradictions entre les objectifs) et une plausibilité technique et financière. Un plan ambitieux mais totalement déconnecté des capacités budgétaires ou administratives du pays est rapidement discrédité. La crédibilité exige également une **cohérence des signaux** : l'État ne peut prôner la rigueur budgétaire tout en multipliant les dépenses électoralistes non planifiées, ou vanter la décentralisation tout en recentralisant secrètement des compétences clés.
- **La stabilité dans le temps** : Le cycle de mise en œuvre des politiques territoriales (conception, financement, réalisation, évaluation) s'étale sur plusieurs années, souvent au-delà des cycles électoraux. La crédibilité la plus érodée est l'**instabilité politique et administrative** : l'abandon d'une stratégie à l'arrivée d'un nouveau gouvernement, les réorganisations fréquentes des ministères, ou les changements arbitraires des règles du jeu financières. La stabilité nécessite un **consensus politique large** sur les objectifs fondamentaux et leur inscription dans des lois cadres ou des pactes nationaux qui les soustraient, autant que possible, aux aléas de la politique courante.

4.2. La communication politique et l'appropriation par les acteurs.

Une orientation crédible et stable doit encore être **comprise, partagée et intériorisée** par l'ensemble des maillons de la chaîne de mise en œuvre, des ministères de tutelle aux agents territoriaux et aux citoyens. Sans appropriation, il n'y a qu'obéissance formelle, sans engagement créatif.

- **Une communication stratégique et continue** : Le leadership doit déployer une communication explicative et pédagogique qui dépasse le simple lancement médiatique. Il s'agit de traduire la « grande vision » en **récits concrets** pour chaque public : que signifie-t-elle pour un maire rural ? Pour un entrepreneur ? Pour un responsable d'hôpital ? Cette communication doit être bidirectionnelle, créant des espaces pour les questions et les remontées du terrain.
- **La formation et le renforcement des capacités** : L'appropriation passe par la compréhension des nouveaux outils. Un État qui décrète la gestion axée sur les résultats (GAR) doit massivement former les fonctionnaires territoriaux à la définition d'indicateurs et au suivi-évaluation. La mise en place de contrats-programmes complexes exige de renforcer les capacités de négociation et de gestion de projet des équipes locales. Cet investissement en « capital humain » est essentiel pour transformer une injonction en compétence interne.
- **La création d'incitations positives** : L'appropriation est stimulée lorsque les acteurs y trouvent un intérêt. Le leadership peut créer des **incitations formelles** : un accès prioritaire aux financements pour les territoires dont les plans sont les mieux alignés avec la stratégie nationale ; des systèmes de récompense ou de labellisation pour les projets innovants ; une visibilité politique pour les élus locaux moteurs. Plus

subtilement, il s'agit de créer des **incitations informelles** en valorisant culturellement les comportements coopératifs et orientés résultats, plutôt que la défense des prérogatives bureaucratiques.

4.3. L'existence de boucles de rétroaction pour l'ajustement des politiques.

Un leadership rigide qui considère sa stratégie comme un dogme immuable est condamné à l'échec. La complexité des territoires et l'incertitude (crises sanitaires, économiques, climatiques) rendent l'**adaptabilité** indispensable. La condition de succès finale est donc l'institutionnalisation de boucles de rétroaction robustes permettant d'apprendre de l'expérience et de réviser les politiques.

- **Des systèmes d'information et de suivi en temps réel** : Il est crucial de disposer de données fiables et actualisées sur l'état d'avancement des projets et sur les indicateurs de performance territoriaux. Cela suppose d'investir dans des **tableaux de bord numériques partagés** entre l'État et les collectivités, alimentés par des systèmes d'information géographique (SIG) et des données ouvertes. Ce monitoring continu permet de détecter rapidement les retards, les goulots d'étranglement ou les résultats inattendus.
- **L'évaluation indépendante et tournée vers l'apprentissage** : Au-delà du suivi, des **évaluations périodiques et indépendantes** (menées par des cours des comptes, des instituts de recherche, des panels d'experts) sont nécessaires. Leur objectif ne doit pas être le contrôle punitif, mais l'**apprentissage institutionnel**. Elles doivent répondre à des questions comme : « Qu'est-ce qui a fonctionné ou non, et pourquoi ? », « Quels effets inattendus (positifs ou négatifs) sont observés ? », « Le cadre stratégique initial est-il toujours pertinent ? ».
- **Des mécanismes formels de révision et d'ajustement** : Enfin, le système doit prévoir des **jalons de révision stratégique**. Les contrats État-Région peuvent inclure des clauses de révision à mi-parcours. Les plans nationaux peuvent être soumis à un réexamen tous les cinq ans. L'existence de ces mécanismes, connus de tous, désamorce les résistances au changement et légitime les ajustements nécessaires. Elle transforme le leadership d'une posture d'inafaillibilité à une posture d'**intelligence collective et d'amélioration continue**, renforçant in fine sa crédibilité et l'appropriation par les acteurs.

En résumé, le leadership stratégique national atteint son plein potentiel lorsqu'il repose sur un **trptyque vertueux** : des **orientations crédibles et stables** qui fournissent un cap fiable ; une **communication et des incitations** qui génèrent l'appropriation et l'engagement des acteurs à tous les niveaux ; et des **boucles de rétroaction** qui instaillent une capacité permanente d'apprentissage et d'adaptation. C'est ce cercle vertueux qui permet de transformer une vision nationale en une dynamique territoriale performante et résiliente.

Partie III : Étude de Cas Approfondie – Le Maroc

Chapitre 5 : Le cadre institutionnel et stratégique marocain

Le Maroc constitue un cas d'étude particulièrement éclairant de la tentative d'articuler un leadership stratégique national fort avec une ambition de gouvernance territoriale renouvelée. Depuis le début des années 2000, le Royaume a engagé une refonte progressive de son modèle de développement et de son architecture institutionnelle, offrant un terrain d'observation concret des mécanismes, des réalisations et des tensions analysées dans les parties précédentes.

5.1. Les grandes orientations royales comme feuille de route nationale.

Au sommet de l'édifice stratégique marocain se trouvent les **Discours Royaux**, qui jouent un rôle cardinal bien au-delà de leur portée protocolaire. Ils constituent la source première et la plus légitime du leadership stratégique national.

- **Une fonction d'impulsion et de cadrage politique** : Les discours prononcés à l'occasion d'événements majeurs (Fête du Trône, ouverture des sessions parlementaires, anniversaires de la Révolution du Roi et du Peuple) sont les vecteurs par lesquels Sa Majesté le Roi formule les **grandes priorités nationales**, identifie les **défis structurants** et fixe le **cap politique** à moyen et long terme. Des concepts tels que le « **Nouveau Modèle de Développement** » (NMD), la « **Régionalisation Avancée** », ou l'urgence de la « **Transition Énergétique** » et de la « **Résilience Hydrique** » ont été lancés, définis et constamment réaffirmés depuis cette tribune.
- **Un rôle d'évaluation et de régulation** : Ces discours ne se limitent pas à la prospective. Ils font également office de **mécanisme suprême de redevabilité et d'ajustement**. Le Souverain évalue régulièrement l'état d'avancement des chantiers stratégiques, interpelle directement le gouvernement et les institutions sur les retards ou les défaillances, et peut réorienter ou réactiver des priorités en fonction du contexte. Cette pratique instaure une pression politique continue pour la mise en œuvre et empêche l'inertie bureaucratique.
- **La création d'une langue commune et d'une légitimité incontestée** : En cristallisant les objectifs nationaux dans un discours public et solennel, le leadership royal fournit un **référentiel unique et stable** à l'ensemble de la classe politique, de l'administration et de la société. Cette « feuille de route » bénéficie d'une légitimité transcendante qui dépasse les alternances gouvernementales et contraint l'ensemble des acteurs à s'y aligner, lui conférant une **stabilité exceptionnelle** dans le paysage politique régional.

5.2. L'ancrage constitutionnel de la régionalisation avancée.

La traduction institutionnelle la plus significative de ce leadership a été l'adoption, par référendum en 2011, d'une nouvelle Constitution qui fait de la **Régionalisation Avancée** un choix d'État irréversible.

- **La consécration constitutionnelle de la région** : La Constitution de 2011 opère un saut qualitatif en érigeant la **région** au rang de « **collectivité territoriale du Royaume** » (Titre IX), aux côtés des communes et des préfectures/provinces. Elle la dote de la **personnalité morale** et de l'**autonomie financière**. Ce n'est plus une simple circonscription administrative déconcentrée, mais un échelon de gouvernance doté d'une légitimité propre, avec un président élu au suffrage universel direct.
- **Le principe de subsidiarité et de compétences propres** : L'article 140 pose le principe fondamental de **subsidiarité**, selon lequel les compétences sont attribuées de préférence à l'échelon de gouvernance le plus pertinent et le plus proche des citoyens. La Constitution énumère un socle de **compétences exclusives** pour la région (aménagement du territoire, développement économique, environnement, schémas régionaux de formation), rompant avec le modèle centralisé historique.
- **Un cadre pour la différenciation et la coopération** : Le texte prévoit que la loi organique peut attribuer aux régions des **compétences particulières**, ouvrant la voie à une différenciation en fonction des spécificités locales. Il institue également le principe de la **coopération interrégionale** et de la **coopération décentralisée** internationale, reconnaissant la région comme un acteur de plein droit.

Cet ancrage constitutionnel a fourni le cadre juridique indispensable pour lancer un processus profond et complexe de redistribution du pouvoir, sous l'impulsion constante du leadership royal.

5.3. L'écosystème des stratégies nationales et leur déclinaison territoriale.

Le cadre constitutionnel et les orientations royales se matérialisent à travers un écosystème dense de stratégies et de plans qui structurent l'action publique et tentent de l'articuler aux territoires.

- **Le Nouveau Modèle de Développement (NMD)** : Présenté en 2021, le NMD est l'incarnation la plus récente et la plus aboutie de la vision stratégique. Il résulte des travaux d'une Commission Spéciale mandatée par le Roi, illustrant le processus de consultation. Le NMD diagnostique les limites du modèle passé et fixe une ambition de transformation autour de quatre piliers : l'économie productive et inclusive, le capital humain, l'État social et la territorialisation. Il n'est pas un plan d'action détaillé, mais un **cadre de cohérence stratégique** auquel toutes les politiques publiques doivent désormais se référer.

- **Les stratégies sectorielles « phares » :** En amont et en parallèle, le Maroc s'est doté de stratégies sectorielles ambitieuses, souvent lancées par des discours royaux, qui constituent des déclinaisons opérationnelles de la vision globale. On peut citer :
 - Le **Plan Maroc Vert** (2008) pour l'agriculture.
 - Le **Plan d'Accélération Industrielle**.
 - La **Stratégie Énergétique Nationale** visant 52% d'énergies renouvelables dans le mix électrique d'ici 2030.
 - La **Stratégie Nationale de Développement Durable**.
 - La **Stratégie « Génération Green 2020-2030 »** qui a succédé au Plan Maroc Vert.

Ces stratégies sont portées par les départements ministériels concernés mais sont censées être conçues en cohérence avec le cadre du NMD.

- **La territorialisation comme impératif : La Planification Régionale Stratégique.** L'outil principal de déclinaison territoriale est le **Programme de Développement Régional (PDR)**. La loi organique des régions (n° 111-14) impose à chaque région d'élaborer un PDR, document stratégique qui définit, pour un mandat de six ans, les orientations, les objectifs et les programmes de développement. Le processus d'élaboration est supposé être participatif. Le **contrôle de la conformité** des PDR avec les orientations nationales (NMD, stratégies sectorielles) est une prérogative de la **Commission Consultative de la Régionalisation** et, in fine, du pouvoir central. Ainsi, le PDR est l'interface critique où la vision nationale rencontre les réalités et aspirations locales, et où se joue concrètement l'articulation entre leadership national et autonomie régionale.

Chapitre 6 : Analyse des mécanismes de mise en œuvre et des résultats

Le cadre stratégique et institutionnel ambitieux décrit au chapitre précédent ne prend son sens qu'à travers les dispositifs concrets de sa mise en œuvre. L'analyse de ces mécanismes révèle à la fois des avancées significatives dans la structuration d'une gouvernance multi-niveaux et des tensions persistantes qui limitent encore l'atteinte des objectifs.

6.1. Mécanismes d'alignement : Rôle des Programmes de Développement Régionaux (PDR) et des Contrats-Programmes État-Régions.

Le Maroc a institutionnalisé deux outils-clés pour tenter d'assurer l'alignement entre les orientations nationales et l'action régionale.

- **Les Programmes de Développement Régionaux (PRD) :** Les PRD constituent la pierre angulaire de la planification territoriale. Élaborés pour une durée de six ans, ils sont censés être le fruit d'un diagnostic partagé et d'une concertation avec les forces vives de la région. En théorie, ils opèrent la synthèse entre :

- Les **impératifs descendants** (*top-down*) : l'intégration des objectifs du Nouveau Modèle de Développement (NMD) et des grandes stratégies nationales.
- Les **aspirations ascendantes** (*bottom-up*) : la prise en compte des spécificités, atouts et besoins locaux.

Dans la pratique, leur élaboration a souvent été marquée par une forte influence des services techniques centraux (ministères) et des Wilayas, limitant la marge de manœuvre stratégique réelle des Conseils Régionaux. Leur approbation finale par l'autorité centrale confirme ce rôle de « vérification de l'alignement », garantissant que la vision régionale ne s'écarte pas substantiellement du cadre national.

- **Les Contrats-Programmes État-Régions** : Instrument phare de la régionalisation avancée, ces contrats pluriannuels (généralement sur 5 ans) viennent opérationnaliser les PDR. Ils formalisent un **partenariat financier et programmatique** entre l'État et chaque région. Ils précisent :
 - Les **projets structurants** à réaliser (infrastructures, équipements, programmes sociaux).
 - La **répartition du financement** entre le budget de l'État et celui de la région.
 - Les **échéanciers** et engagements de chaque partie.

Signés en grande pompe, ils matérialisent la **coproduction** de l'action publique. Leur force est d'engager politiquement et financièrement les deux parties. Cependant, leur faiblesse réside souvent dans un **déséquilibre de capacités** lors de la négociation, où l'expertise technique de l'administration centrale peut dominer, et dans des retards chroniques de décaissement qui entravent leur exécution.

6.2. Mécanismes de coordination : Commission Interministérielle, Wilaya, rôle des gouverneurs.

La coordination entre l'État central et les territoires, et entre les différents ministères sur le terrain, repose sur une architecture duale.

- **La Commission Interministérielle de l'Aménagement du Territoire (CIAT)** : Au niveau national, cette instance, présidée par le Chef du Gouvernement et regroupant les ministres concernés, joue un rôle crucial de **pilotage stratégique et d'arbitrage** des politiques territoriales. Elle valide les grandes orientations, examine les PDR et les Contrats-Programmes avant leur adoption, et tente de résoudre les blocages interministériels. Elle est le bras exécutif de la coordination horizontale au sommet de l'État.
- **La Wilaya et le rôle pivot du Gouverneur** : Au niveau régional, le **Wali** (Gouverneur de région), nommé par le Roi, incarne l'autorité de l'État. Son rôle est profondément ambivalent et crucial :

- **Coordinateur et facilitateur** : Il préside le Comité de Coordination Régionale, réunissant les chefs des services extérieurs des ministères. Sa mission est de veiller à la **cohérence des interventions de l'État** dans la région et à leur articulation avec les actions de la Collectivité Régionale. Il est censé être l'interface et le médiateur.
- **Contrôleur et représentant de l'unité de l'État** : Il exerce également un **pouvoir de tutelle a posteriori** sur les actes de la Région (notamment financiers). Cette double casquette – partenaire de coordination et autorité de contrôle – peut créer des tensions et une relation ambiguë avec le Président de la Région élu, freinant parfois la dynamique partenariale.

6.3. Leviers de performance et redevabilité : Initiatives de modernisation administrative, budgets programmes, ébauches d'évaluation.

Le Maroc a engagé, sous l'impulsion royale, plusieurs réformes visant à introduire une culture de la performance.

- **Initiatives de modernisation administrative** : Le programme « **Administration Électronique** » et la charte de la déconcentration visent à rapprocher l'administration du citoyen, simplifier les procédures et améliorer la qualité du service. Ces réformes, bien qu'inégalement déployées, créent un environnement technique propice à une action publique plus efficace et transparente.
- **La budgétisation par objectifs (BPO)** : L'État a progressivement introduit la logique de la gestion axée sur les résultats dans ses propres finances via la **budgétisation par objectifs**. L'enjeu est désormais d'étendre cette logique aux collectivités territoriales et aux Contrats-Programmes, en liant plus étroitement les financements à l'atteinte d'indicateurs de performance préalablement définis. Cette transition est lente et complexe.
- **Ébauches d'évaluation et de redevabilité** : Des efforts émergent pour systématiser l'évaluation. L'**Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC)** et la **Cour des Comptes** produisent des rapports critiques sur la gestion publique. Certains Contrats-Programmes prévoient désormais des **comités de suivi** et des rapports périodiques. Toutefois, ces évaluations restent souvent focalisées sur la régularité des procédures et l'exécution financière plutôt que sur l'**impact socio-économique réel** des projets. La culture de la reddition de comptes sur les résultats (« *accountability* ») est encore embryonnaire.

6.4. Défis persistants : Capacités inégales des territoires, financement, évaluation systématique des impacts.

Malgré ce cadre sophistiqué, d'importants obstacles entravent la pleine réalisation des objectifs de la régionalisation avancée.

- **L'asymétrie des capacités institutionnelles** : Les régions ne partent pas avec les mêmes atouts. Les régions littorales (Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra) disposent d'une administration plus aguerrie, d'une assise fiscale plus large et d'un tissu économique dynamique. Les régions intérieures ou sahariennes, bien que dotées de potentiels spécifiques, manquent souvent de cadres expérimentés et de moyens pour concevoir et piloter des projets complexes. Sans un **appui capacitatif massif et différencié** de l'État, le risque est de creuser les inégalités territoriales que la réforme visait à réduire.
- **La question cruciale et récurrente du financement** : L'autonomie financière promise par la Constitution reste limitée. Les ressources propres des régions (taxes et redevances) sont faibles et peu élastiques. Elles dépendent fortement des **transferts de l'État** (Fonds de Compensation, Fonds de Solidarité Interrégionale) et de l'emprunt. Les retards dans le versement des participations de l'État aux Contrats-Programmes bloquent fréquemment les projets. La question de la **péréquation financière** pour compenser les inégalités de richesse entre régions n'est pas encore pleinement résolue.
- **L'absence de système intégré d'évaluation d'impact** : C'est peut-être le point faible le plus critique. Il n'existe pas encore de mécanisme national indépendant et systématique pour évaluer **si les PDR et les Contrats-Programmes atteignent leurs objectifs en termes de développement humain, de réduction des inégalités ou de croissance inclusive**. Sans cette boucle de rétroaction rigoureuse, il est impossible de savoir si l'ingénierie complexe mise en place produit les effets escomptés, d'ajuster les politiques en conséquence et de rendre des comptes aux citoyens sur l'utilisation des fonds publics. La performance reste trop souvent mesurée à l'aune des **mètres de route goudronnés ou du nombre de projets « livrés »**, plutôt qu'à leur contribution réelle au bien-être de la population et à la résilience du territoire.

En conclusion, le cas marocain illustre de manière exemplaire la **complexité de la traduction opérationnelle d'un leadership stratégique fort**. Le pays s'est doté d'une architecture institutionnelle et d'outils (PDR, Contrats-Programmes) qui sont parmi les plus avancés de la région. Cependant, l'efficacité ultime de cette architecture est encore contingentée à la résolution de défis « de seconde génération » : le renforcement ciblé des capacités, la clarification et la fiabilisation du modèle de financement, et surtout, l'instauration d'une culture de l'évaluation et de la redevabilité par les résultats. C'est à cette condition que la « gouvernance territoriale » pourra pleinement devenir un levier de transformation promise par le Nouveau Modèle de Développement.

Partie IV : Recommandations pour une Action Publique Renforcée

Le diagnostic établi et l'analyse du cas marocain mettent en lumière les conditions nécessaires à l'efficacité du leadership stratégique national. Les recommandations qui suivent visent à traduire ces enseignements en leviers d'action concrets pour les décideurs publics, en vue de transformer la gouvernance territoriale. Ces priorités sont interdépendantes et doivent être poursuivies de manière simultanée et cohérente.

Chapitre 7 : Priorités d'action pour institutionnaliser un leadership efficace

Recommandation 1 : Institutionnaliser et digitaliser les mécanismes de traduction opérationnelle (observatoires territoriaux, tableaux de bord partagés).

L'alignement stratégique nécessite des outils concrets de suivi et de pilotage communs. Il est impératif de passer d'une logique de contrôle *a posteriori* à une logique de pilotage collaboratif en temps réel.

- **Créer des Observatoires Territoriaux Stratégiques (OTS) :** Établir, dans chaque région ou groupe de régions, un observatoire indépendant ou co-géré État-Région. Sa mission serait de :
 - **Centraliser et analyser les données** socio-économiques, environnementales et de performance publique du territoire.
 - **Produire des indicateurs de suivi** des Objectifs de Développement Durable (ODD) et des objectifs des Programmes de Développement Régionaux (PDR).
 - **Alimenter les processus de prise de décision** par des diagnostics partagés et objectifs, réduisant les biais politiques dans l'analyse des besoins.
- **Développer des tableaux de bord numériques partagés et interactifs :** Mettre en place une plateforme nationale interopérable qui agrège, en temps quasi réel, les indicateurs clés de performance issus des ministères et des collectivités. Cette plateforme doit être :
 - **Accessible** aux décideurs (État et territoires) pour le pilotage.
 - **Ouverte au public** (*Open Data*) sous forme de portails régionaux de transparence, permettant aux citoyens, aux médias et à la société civile de suivre l'avancement des projets et l'exécution des budgets.
 - **Un outil de dialogue** : utilisée lors des comités de suivi des Contrats-Programmes pour objectiver les discussions sur les retards et les résultats.

Cet écosystème numérique transforme l'information d'un instrument de pouvoir en un bien commun, fondation d'une confiance renouvelée et d'une action plus réactive.

Recommandation 2 : Renforcer systématiquement les capacités des gouvernements territoriaux (ingénierie financière, gestion de projet, évaluation).

L'autonomie sans capacité est une illusion dangereuse. Pour éviter de creuser les inégalités, le renforcement des compétences doit être une politique nationale prioritaire, ciblée et pérenne.

- **Créer une Agence Nationale d'Appui aux Capacités Territoriales (ANACT) :** Cette agence, placée sous une double tutelle État-Collectivités, aurait pour mandat de :
 - **Diagnostiquer les besoins** en compétences de chaque catégorie de collectivité.
 - **Déployer un catalogue national de formations certifiantes** sur des métiers critiques : ingénierie financière et montage de dossiers de subventions européennes/internationales, gestion de projet complexe, marchés publics, évaluation d'impact, communication publique.
 - **Faciliter le mentorat et le jumelage** entre collectivités avancées et collectivités en renforcement.
- **Instaurer un « Fonds de Péréquation Capacitaire » :** Une partie des transferts financiers de l'État (par exemple, une fraction du Fonds de Solidarité Interrégionale) serait conditionnée à l'élaboration et à la mise en œuvre, par la collectivité, d'un **plan de renforcement des capacités** validé par l'ANACT. Ce fonds financerait les formations, le recrutement d'experts-conseils ou le cofinancement de postes spécialisés.
- **Promouvoir la mobilité et les échanges :** Créer un programme de détachement et d'échanges de fonctionnaires entre administrations centrales et collectivités territoriales, pour diffuser les savoir-faire et créer des réseaux professionnels de confiance.

Recommandation 3 : Généraliser la gestion axée sur les résultats (budgétisation programme, évaluation indépendante, incitations à la performance).

La crédibilité à long terme du modèle dépend de sa capacité à démontrer son impact. Il faut systématiser une culture de la performance et de l'apprentissage.

- **Étendre la budgétisation par programmes (BPP) à toutes les collectivités territoriales :** Rendre obligatoire, dans un calendrier progressif, l'adoption de budgets présentés par programmes et associés à des **indicateurs de performance et de résultats** (IPR) clairs et mesurables. L'aide de l'ANACT serait cruciale pour cette transition technique.
- **Lier une partie des transferts financiers aux résultats :** Introduire progressivement une **composante « performance »** dans les formules de péréquation. Par exemple, 10 à 20% d'une dotation pourrait être attribuée en fonction de l'atteinte d'objectifs négociés (taux de raccordement à l'assainissement, réduction du décrochage scolaire, amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments publics).

- **Instituer une évaluation indépendante et systématique des politiques territoriales :**

- Mandater la **Cour des Comptes** ou un organe d'évaluation indépendant pour réaliser, tous les 3 à 5 ans, une **évaluation d'impact** d'un échantillon de Contrats-Programmes État-Région, focalisée sur les effets concrets sur le développement et le bien-être.
- Obliger la publication et le débat public de ces rapports, ainsi qu'une **réponse formelle du gouvernement et des collectivités concernées** sur les mesures correctives envisagées.
- Créer un **réseau national d'évaluateurs** pour partager les méthodologies et les bonnes pratiques.

Recommandation 4 : Consolider la transparence et la participation (budgets ouverts, consultations citoyennes structurées, redevabilité sociale).

L'efficacité technique doit être légitimée par une plus grande implication des citoyens. La confiance est le carburant essentiel d'une gouvernance renouvelée.

- **Généraliser les « Budgets Citoyens » et les données ouvertes :**

- Rendre obligatoire la publication des budgets et des comptes administratifs des collectivités dans des **formats ouverts et compréhensibles** (*Open Data*), avec des visualisations accessibles.
- Instaurer, à une échelle adaptée (commune, quartier), des processus annuels de **budget participatif** permettant aux citoyens de proposer et de voter pour l'affectation d'une partie discrétionnaire du budget d'investissement.

- **Structurer la consultation tout au long du cycle des politiques publiques :**

- Encadrer par la loi les **consultations obligatoires** des citoyens et des parties prenantes lors de l'élaboration des PDR et des grands projets territoriaux, en utilisant des méthodes variées (panels citoyens tirés au sort, ateliers sectoriels, consultations en ligne).
- Publier systématiquement les **contributions reçues et la manière dont elles ont été prises en compte** (« *feedback loop* »), pour éviter que la consultation ne soit perçue comme une simple formalité.

- **Développer des mécanismes innovants de redevabilité sociale :**

- Soutenir la création d'« **Observatoires Citoyens** » indépendants, capables de monitorer les services publics locaux et de produire des contre-expertises.

- Instaurer des **audiences publiques annuelles** où l'exécutif territorial (Président de région, maire) présente son bilan à la lumière des indicateurs de performance et répond directement aux questions des conseillers et des citoyens.
- Faciliter les **pétitions citoyennes** avec obligation de réponse officielle au-delà d'un certain seuil de signatures.

Conclusion des recommandations :

Ces quatre axes forment un système cohérent. La **digitalisation** (R1) fournit les données pour une gestion par les résultats (R3). Le **renforcement des capacités** (R2) permet aux territoires de se saisir de ces outils. Enfin, la **transparence et la participation** (R4) légitiment l'ensemble du processus et le nourrissent de l'intelligence du terrain. La mise en œuvre de ce paquet de réformes demande une volonté politique soutenue et une approche progressive, mais elle est la condition sine qua non pour que le leadership stratégique national ne reste pas un exercice de haut vol et devienne le véritable moteur d'une action publique territoriale efficace, équitable et digne de confiance.

Conclusion et Perspectives

L'analyse conduite dans cette note démontre, à travers les concepts généraux et l'étude de cas du Maroc, que le **leadership stratégique national** constitue un levier indispensable pour relever les défis complexes de la gouvernance territoriale du XXI^e siècle. Dans un monde marqué par la montée des disparités géographiques, l'urgence climatique et une défiance croissante envers les institutions, la capacité d'un État à définir et à porter une vision collective, cohérente et orientée vers le long terme n'est pas un luxe politique, mais une nécessité opérationnelle.

Cependant, et c'est là le cœur de l'argument, ce leadership est une **condition nécessaire mais non suffisante**. Une vision, aussi ambitieuse et légitime soit-elle, ne se réalise pas par décret. L'exemple marocain l'illustre avec netteté : malgré un cadre constitutionnel et stratégique parmi les plus avancés de la région, l'impact pleinement transformateur est encore contingent à la résolution de défis persistants de mise en œuvre. Une orientation royale, un Nouveau Modèle de Développement ou un Programme Régional ne produisent des résultats équitables et durables que s'ils sont incarnés dans le concret du quotidien administratif et citoyen.

Le message central de cette réflexion est donc le suivant : **l'efficacité du leadership stratégique repose sur un triptyque indissociable : son institutionnalisation, son opérationnalisation dans les territoires, et son évaluation continue.**

- **L'institutionnalisation** le soustrait à l'arbitraire et à l'éphémère, l'ancrant dans des lois, des processus et des organes pérennes (commissions, contrats, observatoires).

- **L'opérationnalisation** le rend lisible et actionnable au niveau local, par le renforcement ciblé des capacités, la budgétisation par programmes et la coordination effective entre tous les acteurs.
- **L'évaluation continue**, enfin, lui confère sa résilience et sa légitimité, en permettant un apprentissage constant et une révision des politiques à l'aune de leurs impacts réels, dans une boucle vertueuse de redevabilité.

En perspective, l'enjeu dépasse la simple optimisation administrative. Il est profondément politique et sociétal. Une **gouvernance territoriale renouvelée**, pilotée par une vision stratégique incarnée et partagée, apparaît comme l'accélérateur incontournable de deux objectifs majeurs de notre temps :

1. **La réalisation de l'Agenda 2030 et des Objectifs de Développement Durable (ODD).** Ceux-ci ne seront atteints que par une action territorialisée, intégrée et mesurée. Le leadership national fournit le cadre de cohérence ; la gouvernance territoriale en est le bras exécutif. L'articulation des deux est la clé pour « ne laisser personne de côté », en s'attaquant aux racines territoriales des inégalités.
2. **La reconquête de la confiance citoyenne.** En rapprochant la décision des citoyens, en rendant l'action publique plus lisible, plus efficace et plus redevable, ce modèle peut reconstruire le lien fragile entre les populations et leurs institutions. Il transforme le citoyen en usager passif en partie prenante active, consolidant ainsi les fondements démocratiques et la paix sociale.

Le chemin est exigeant. Il requiert de la constance, des investissements ciblés et une volonté politique de transformer en profondeur les cultures administratives. Mais il n'y a pas d'alternative crédible. Face à la complexité des défis, la réponse ne peut être ni dans un centralisme aveugle aux réalités du terrain, ni dans un localisme dépourvu de cap collectif. L'avenir appartient aux États qui sauront construire des **systèmes de gouvernance agiles et apprenants**, où un leadership national éclairé et des territoires responsabilisés et compétents avancent de concert, guidés par la boussole du bien commun et des générations futures.

Annexes & Références

Annexe A : Glossaire des termes clés

Action publique intégrée : Conception et mise en œuvre de politiques qui dépassent les logiques sectorielles ("silos"), articulent de manière cohérente les différents niveaux de pouvoir et associent les parties prenantes concernées. Elle vise une intervention publique "sans coutures" et centrée sur la résolution de problèmes complexes.

Agenda 2030 : Plan d'action universel adopté par les Nations Unies en 2015, articulé autour de 17 Objectifs de Développement Durable (ODD). Il constitue un cadre de référence pour une action publique transformative, intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale.

Budgétisation par objectifs/programmes (BPO/BPP) : Méthode de gestion financière publique qui organise le budget non plus uniquement par nature de dépenses (fonctionnement, investissement), mais par programmes correspondant à des politiques publiques, auxquels sont associés des objectifs et des indicateurs de performance.

Gestion axée sur les résultats (GAR) : Approche de gestion qui fait de la réalisation d'objectifs et de résultats tangibles (outputs, outcomes) le principal critère de conception, de mise en œuvre, de financement et d'évaluation des politiques publiques, par opposition à une logique de conformité aux procédures.

Gouvernance territoriale : Mode de pilotage du développement d'un territoire qui implique la négociation et la coopération entre une multiplicité d'acteurs (collectivités, État, société civile, secteur privé), reconnus interdépendants. Elle dépasse le cadre de la simple administration locale.

Leadership stratégique national : Capacité des plus hautes instances de l'État à définir une vision d'avenir collective, à la traduire en priorités stratégiques claires, à impulser les réformes nécessaires et à fédérer l'ensemble des acteurs publics et privés autour de ces objectifs communs.

Objectifs de Développement Durable (ODD) : Les 17 objectifs mondiaux et leurs 169 cibles qui forment le cœur de l'Agenda 2030. Ils fournissent un cadre commun et des indicateurs pour mesurer les progrès en matière de développement durable.

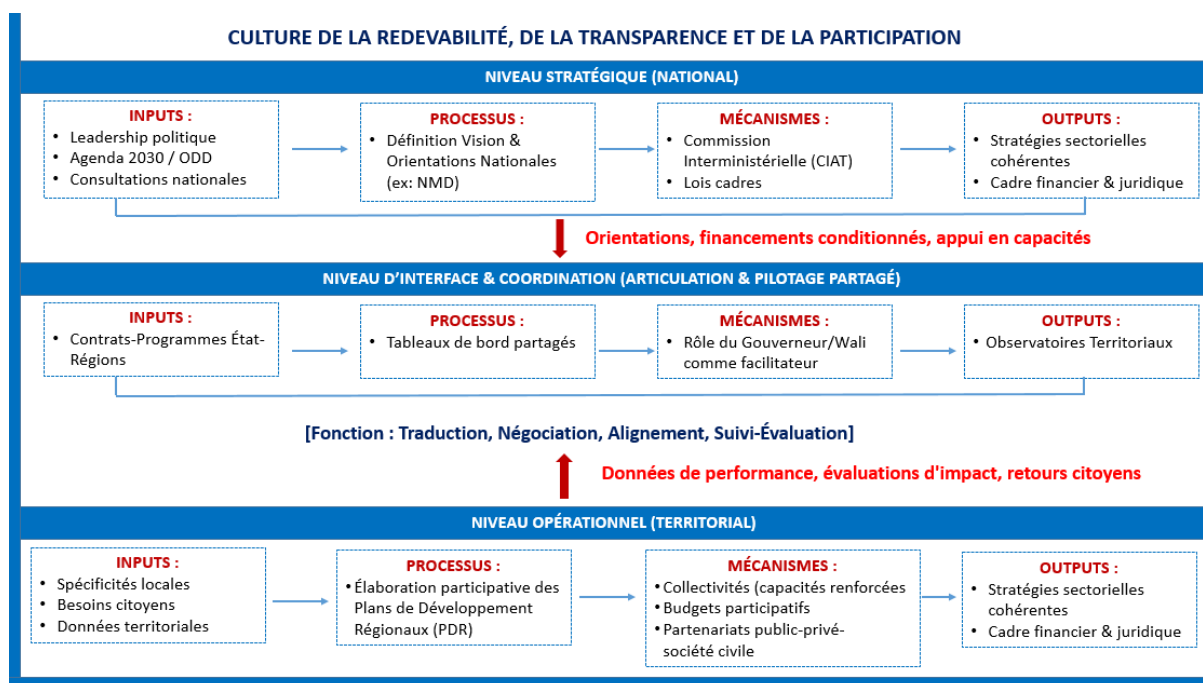
Opérationnalisation : Processus de traduction d'orientations ou de stratégies générales en actions, plans, programmes et dispositifs concrets, dotés de ressources, de calendriers et de responsabilités clairement attribuées.

Redevabilité (Accountability) : Obligation pour les décideurs et gestionnaires publics de rendre compte de leurs actions, de leurs décisions et de l'utilisation des ressources, et d'en assumer les conséquences. Elle comprend la redevabilité politique, administrative et sociale.

Régionalisation avancée : Processus de réforme de l'État qui transfère des compétences substantielles, des ressources et une autonomie de décision à l'échelon régional, érigé en collectivité territoriale de plein exercice, dans le but de rapprocher la décision du citoyen et d'optimiser le développement territorial.

Subsidiarité (Principe de) : Principe selon lequel une responsabilité publique doit être attribuée au plus petit niveau de gouvernance capable de la traiter efficacement. Les échelons supérieurs (État) n'interviennent qu'en appui ou pour traiter les questions dépassant les capacités des niveaux inférieurs.

Annexe B : Schéma synthétique du modèle de gouvernance multi-niveaux



Annexe C : Références bibliographiques et sources institutionnelles

I. Cadre Conceptuel et Études Génériques

- OCDE (2021). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Publishing.
- OCDE (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*.
- Nations Unies (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. A/RES/70/1.

- PNUD (2022). *Localizing the SDGs: How to Accelerate Transformative Actions at the Local Level*.
- World Bank (2019). *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*.
- Borraz, O., & Le Galès, P. (2010). **Gouverner une ville : Besançon 1959-1989**. Presses universitaires de Rennes.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (Eds.). (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press.

II. Sources sur le Cas du Maroc

- Royaume du Maroc (2011). *Constitution de 2011* (Titre IX : Des Régions et des Collectivités Territoriales).
- Discours Royaux (Archives disponibles sur le site du Ministère de la Culture, de la Jeunesse et de la Communication).
- Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (2021). *Rapport Général : Le Nouveau Modèle de Développement*.
- Ministère de l'Intérieur – Direction Générale des Collectivités Territoriales. *Documents relatifs à la Régionalisation Avancée et aux Lois Organiques*.
- Haut-Commissariat au Plan (HCP). *Rapports et études sur le développement régional, les comptes régionaux, et le suivi des ODD au Maroc*.
- Cour des Comptes du Maroc. *Rapports thématiques et annuels sur la gestion des finances publiques et des établissements publics*.
- Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC). *Rapports d'activité et études*.
- Banque Mondiale (2019). *Maroc - Pour de meilleures opportunités dans les régions du Nord : Une approche territoriale intégrée*.

À propos de l'Institut International de la Gouvernance (IIG)

L'**Institut International de la Gouvernance (IIG)** est un think tank indépendant et un centre de recherche-action dédié à l'étude et à la promotion des modèles de gouvernance publique efficaces, inclusifs et durables.

Mission : Contribuer à l'amélioration de l'action publique et au renforcement des institutions à travers le monde, en produisant des savoirs de référence, en formant les décideurs et en facilitant le dialogue entre les acteurs publics, privés et de la société civile.

Domaines d'expertise :

- Réforme de l'État et modernisation de l'administration.
- Gouvernance multi-niveaux, décentralisation et développement territorial.
- Gestion axée sur les résultats et évaluation des politiques publiques.
- Intégrité publique, transparence et lutte contre la corruption.
- Localisation et mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Activités : L'IIG conduit des recherches appliquées, publie des notes de politique publique et des rapports, organise des séminaires de haut niveau et des programmes de renforcement des capacités pour les dirigeants et les praticiens. Il fonctionne en réseau avec des institutions académiques, des organisations internationales et des partenaires locaux à travers le globe.

Equipe Scientifique :

Saad BOUACHRINE

Abdelfattah SKIR

Nouaman ABAKARIM

Pour plus d'informations : www.iigouvernance.com