



« La modernisation de l'action publique au Maroc : enjeux administratifs et défis territoriaux »

« Modernizing public action in Morocco : Administration reform and territorial challenges »

Docteure Ghita BADROUN

Doctorat en droit public et sciences politiques.

Docteure Meryem Ouhssata

Doctorat en économie et gestion

Résumé

L'évolution des missions de l'État et les transformations des modes de gouvernance ont placé la modernisation de l'action publique au cœur des réformes administratives engagées au Maroc depuis l'adoption de la Constitution de 2011. Dans un contexte marqué par la régionalisation avancée, la déconcentration administrative et la territorialisation des politiques publiques, la modernisation de l'administration constitue un levier stratégique visant à renforcer l'efficacité de l'action publique, à améliorer la qualité des services publics et à promouvoir un développement territorial plus équilibré. Cet article analyse les fondements théoriques et institutionnels de la modernisation de l'action publique au Maroc, en mettant en évidence les principaux enjeux administratifs ainsi que les défis territoriaux qui conditionnent sa mise en œuvre. Adoptant une approche qualitative fondée sur l'analyse documentaire des textes constitutionnels et législatifs, des rapports institutionnels et de la littérature scientifique en droit public, en science politique et en administration publique, cette recherche montre que les réformes engagées ont permis d'importantes avancées en matière de gouvernance publique, de simplification administrative et de digitalisation des services publics. Toutefois, leur impact demeure limité par la persistance de contraintes institutionnelles, de disparités territoriales, d'une coordination incomplète entre les niveaux de gouvernance et d'inégalités dans les capacités administratives des collectivités territoriales. L'étude conclut que la réussite de la modernisation de l'action publique repose sur une articulation renforcée entre les réformes administratives, la territorialisation des politiques publiques et le développement des capacités institutionnelles locales. Elle souligne également la nécessité d'inscrire les futures réformes dans une logique d'évaluation de la performance publique et de gouvernance territoriale intégrée.

Mots-clés : modernisation de l'action publique ; gouvernance territoriale ; territorialisation ; réforme administrative ; déconcentration ; collectivités territoriales ; développement territorial ; Maroc.

Abstract

Since the adoption of the 2011 Constitution, Morocco has pursued a dense sequence of administrative and territorial reforms intended to improve the quality, legality, accessibility, and performance of public action. This sequence includes the 2015 organic laws on regions, prefectures/provinces, and communes; the 2018 National Charter of Administrative Deconcentration; Law 55.19 on the simplification of administrative procedures and formalities; Law 54.19 establishing the Public Services Charter; Decree 2.22.141 of 2023 concerning administrative decisions delivered by territorial collectivities and their groupings; and the ENNAJAA public-sector performance program. This article asks to what extent these reforms have effectively modernized public action in Morocco while strengthening territorial governance, coordination, and implementation capacity. It aims to identify the institutional logic of reform, assess the coherence between administrative modernization and territorialization, and explain the persistence of implementation gaps.

Keywords: public action modernization; Morocco; administrative reform; territorial governance; territorialization; multi-level governance; administrative deconcentration; digital government



Introduction

À l'échelle internationale, la modernisation de l'action publique s'impose désormais comme l'un des principaux registres de recomposition de l'État contemporain. Elle répond à une double exigence : d'une part, renforcer la résilience démocratique et administrative face aux crises sanitaires, budgétaires, climatiques et informationnelles ; d'autre part, restaurer la confiance des citoyens par une action publique plus lisible, plus ouverte, plus transparente et plus orientée vers les résultats. Dans cette perspective, l'OCDE souligne que les administrations contemporaines doivent simultanément améliorer leur capacité d'anticipation, d'intégrité, d'écoute sociale et de participation citoyenne⁷⁹³ ; la Banque mondiale insiste, quant à elle, sur le fait que les transformations numériques n'ont de portée réformatrice que lorsqu'elles s'inscrivent dans une logique intégrée de modernisation de l'ensemble des fonctions gouvernementales, centrée sur l'usager et non sur la seule automatisation procédurale⁷⁹⁴. De ce point de vue, la question territoriale est décisive : le développement régional inclusif, durable et résilient suppose des mécanismes robustes de gouvernance multi-niveaux, des capacités locales effectives et une adaptation différenciée aux réalités des espaces infranationaux.

La littérature francophone invite toutefois à dépasser une conception strictement managériale de la modernisation. Philippe Bezes montre que les politiques de réforme de l'État tendent à devenir un domaine d'action publique à part entière, nourri par des savoirs spécialisés, des instruments de performance et des diagnostics de dysfonctionnement administratif⁷⁹⁵. Jacques Chevallier rappelle, pour sa part, que la modernisation engage une transformation plus profonde du rapport entre administration, droit public et gouvernance, notamment lorsque la rationalité managériale pénètre les catégories classiques du droit administratif et recompose les modes de légitimation de l'action étatique⁷⁹⁶. Dans le même mouvement, Alain Faure situe l'« action publique territoriale » au croisement de la territorialisation des politiques publiques, des arrangements institutionnels et des capacités politiques locales ; autrement dit, la réforme ne peut être évaluée seulement depuis le centre, mais à partir de sa traduction concrète dans les territoires⁷⁹⁷. C'est précisément ce déplacement d'échelle — du centre vers les territoires, du texte vers la mise en œuvre, du droit vers les capacités — qui donne sa pertinence scientifique au présent article.

Au Maroc, cette problématique s'inscrit dans une séquence constitutionnelle et institutionnelle dense. La Constitution de 2011 consacre, d'un côté, les collectivités territoriales comme personnes morales de droit public administrant démocratiquement leurs affaires et, de l'autre, les principes de libre administration, de participation, de coopération et de solidarité territoriales ; elle prévoit également que les populations concernées participent à la gestion de leurs affaires et que les services publics soient organisés selon l'égalité d'accès, l'équité territoriale, la continuité, la qualité, la transparence, la

793 OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc : Pour une administration résiliente au service des citoyens », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, publication en ligne anticipée, 26 juin 2023, <https://doi.org/10.1787/1a0272c0-fr>.

794 « Morocco - Public Sector Performance (ENNAJAA) Program-for-Results », Text/HTML, World Bank, consulté le 2 mars 2026, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/308971641932185582>.

795 Philippe Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)* (Presses Universitaires de France, 2009), <https://doi.org/10.3917/puf.bezes.2009.01>.

796 Jacques Chevallier, « La « Modernisation de l'action publique » en question », *Droit Administratif, Revue française d'administration publique* 158, n° 2 (2016): 585-98, <https://doi.org/10.3917/rfap.158.0585>.

797 Alain Faure, « Action publique territoriale », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, vol. 2 (Presses de Sciences Po, 2020), <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0029>.



responsabilité et la reddition des comptes . Les lois organiques de 2015 relatives aux régions et aux communes traduisent cette orientation en instruments de planification et de programmation : programme de développement régional, schéma régional d'aménagement du territoire, plan d'action communal, élaboration participative, diagnostic territorial et articulation avec les services déconcentrés de l'État (Loi organique n° 111-14, 2015 ; Loi organique n° 113-14, 2015). Cette architecture est prolongée par la charte nationale de la déconcentration administrative de 2018, puis par la loi n° 54.19 portant charte des services publics et la loi n° 55.19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives, dont l'application a été explicitement étendue aux collectivités territoriales par le décret n° 2.22.141 de 2023 (Décret n° 2-17-618, 2018 ; Loi n° 54.19, 2021 ; Loi n° 55.19, 2020 ; Décret n° 2.22.141, 2023). Enfin, les dispositifs soutenus par le programme ENNAJAA placent la performance, l'interopérabilité, l'ouverture des données et l'intégration des services publics au cœur de la réforme du secteur public marocain.

Pour autant, l'existence d'un appareillage juridique et programmatique dense ne signifie pas, à elle seule, l'aboutissement de la modernisation. Les diagnostics institutionnels convergent au contraire vers une lecture plus nuancée, voire critique. L'OCDE relève que le Maroc a fortement renforcé sa gouvernance publique depuis 2011, mais que persistent une complexité administrative élevée, des mécanismes de pilotage perfectibles, des capacités humaines et financières limitées et une relation administration-citoyens encore fragile ; elle note également qu'« moins d'un Marocain sur deux » fait confiance au gouvernement ⁷⁹⁸. Le CESE estime, de son côté, que la territorialisation de l'action publique demeure inaboutie en raison du chevauchement des compétences, de capacités opérationnelles limitées, d'une convergence insuffisante entre acteurs territoriaux, de la lenteur de la déconcentration effective, du déficit de ressources humaines qualifiées et du retard de la transformation digitale à l'échelle locale ⁷⁹⁹. La Cour des comptes confirme l'importance stratégique de la régionalisation avancée tout en soulignant que sa mise en œuvre doit encore être examinée à l'aune des ressources, des mécanismes institutionnels, des compétences et, à terme, de la fonction publique territoriale et du financement territorial⁸⁰⁰. À cela s'ajoute le constat plus ancien de la Banque mondiale selon lequel la majorité des citoyens interrogés évaluait négativement la performance de l'État dans des domaines clés comme l'éducation, le chômage, la pauvreté, la santé et la corruption, tandis que la déconcentration ne saurait réussir si elle se traduisait par une bureaucratie régionale sans réel pouvoir de décision. Même l'investissement public, pourtant massif, demeure affecté par un déficit de coordination horizontale et verticale, ainsi que par l'absence d'une vision intersectorielle suffisamment unifiée⁸⁰¹. C'est dans cet écart entre réformes proclamées et capacités territoriales effectives que se situe la problématique du présent article : dans quelle mesure la modernisation de l'action publique au Maroc permet-elle réellement de transformer les modalités de production du développement territorial, ou demeure-t-elle entravée par la persistance de centralités décisionnelles, la

798 OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc : Pour une administration résiliente au service des citoyens », *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, publication en ligne anticipée, 26 juin 2023, <https://doi.org/10.1787/1a0272c0-fr>.

799 CESE, « Pour un développement harmonieux et inclusif des territoires : les inflexions majeures », *CESE*, 2023, <https://www.cese.ma/docs/pour-un-developpement-harmonieux-et-inclusif-des-territoires-les-inflexions-majeures/>.

800 COUR DES COMPTES, « Rapport thématique sur la mise en œuvre de la régionalisation avancée : Cadre juridique et institutionnel, mécanismes, ressources et compétences », *Cour des comptes*, 2023, <https://www.courdescomptes.ma/publication/la-cour-des-comptes-publie-un-rapport-thematique-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-regionalisation-avancee-cadre-juridique-et-institutionnel-mecanismes-ressources-et-competences/>.

801 OCDE, *L'investissement public au Maroc: Un levier stratégique pour le développement durable du pays*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique (Éditions OCDE, 2024), <https://doi.org/10.1787/52aaf6ba-fr>.



fragmentation normative, la faiblesse des ressources territoriales et l'insuffisance des mécanismes de coordination et d'évaluation ? L'hypothèse principale défendue ici est que la modernisation demeure partielle tant qu'elle reste envisagée comme un ensemble de réformes procédurales, numériques ou organisationnelles faiblement articulées aux dynamiques de décentralisation, de déconcentration et de renforcement des capacités territoriales. Une seconde hypothèse soutient, inversement, que la territorialisation constitue le véritable test de la modernisation : l'action publique n'acquiert une portée développementale que lorsqu'elle parvient à synchroniser norme, compétence, financement, ingénierie administrative, participation citoyenne et dispositifs d'évaluation dans un cadre multi-niveaux cohérent.

Dès lors, l'article poursuit quatre objectifs scientifiques. Il s'agit, premièrement, d'identifier les fondements théoriques et juridico-institutionnels de la modernisation de l'action publique au Maroc, en les reliant aux transformations contemporaines du droit public et de la gouvernance. Deuxièmement, il convient d'analyser les principaux instruments de cette modernisation — régionalisation avancée, déconcentration, charte des services publics, simplification administrative, digitalisation, logique de performance — afin d'en apprécier la cohérence interne. Troisièmement, l'article entend mettre en lumière les contraintes qui pèsent sur l'effectivité territoriale de ces réformes : chevauchement des compétences, faible convergence des politiques sectorielles, fragilité de la fonction publique territoriale, insuffisance des ressources, asymétries de capacité, faiblesse du suivi-évaluation. Quatrièmement, il vise à dégager des perspectives de consolidation d'une action publique territorialisée, capable de faire du territoire non un simple lieu d'exécution, mais un espace de co-conception, de coordination et d'ancrage du développement, conformément à l'esprit du Nouveau Modèle de Développement, qui reconnaît les territoires comme des lieux de co-conception des politiques publiques avec l'État et de leur mise en œuvre réussie.

Sur le plan méthodologique, cette contribution adopte une démarche qualitative, à dominante juridico-institutionnelle et de science politique. Elle repose sur une analyse doctrinale du corpus normatif central — Constitution de 2011, lois organiques relatives aux collectivités territoriales, charte de la déconcentration administrative, charte des services publics, loi sur la simplification des procédures — croisée avec l'exploitation critique de rapports institutionnels nationaux et internationaux (CESE, Cour des comptes, OCDE, Banque mondiale), ainsi qu'avec les travaux académiques francophones consacrés à la réforme de l'État, à l'action publique territoriale et à la gouvernance. Le choix de cette méthode se justifie par l'objet même de la recherche : il s'agit moins de mesurer immédiatement un impact quantifié que de saisir les logiques normatives, organisationnelles et territoriales de la modernisation, d'identifier leurs tensions internes et d'éclairer les conditions de leur effectivité. L'analyse procède ainsi par va-et-vient entre textes, dispositifs, diagnostics institutionnels et cadres théoriques, afin de proposer une lecture intégrée de la réforme de l'action publique au Maroc.

Dans cette perspective, l'article sera structuré autour de quatre moments. Il examinera d'abord les cadres théoriques et normatifs de la modernisation de l'action publique, en insistant sur l'articulation entre réforme administrative, droit public et territorialisation. Il analysera ensuite les instruments de modernisation déployés au Maroc et leur logique d'ensemble. Il montrera, dans un troisième temps, que l'effectivité territoriale de ces réformes demeure contrariée par des contraintes institutionnelles, fonctionnelles et capacitaires persistantes. Il ouvrira enfin une réflexion prospective sur les conditions d'une modernisation effectivement territorialisée de l'action publique, susceptible de renforcer la capacité des institutions marocaines — centrales comme locales — à produire un développement plus cohérent, plus inclusif et plus durable.

I. Les fondements théoriques et institutionnels de la modernisation de l'action publique au Maroc

1. Les approches théoriques de la modernisation administrative



La modernisation administrative désigne, dans une première acception, l'ensemble des réformes visant à transformer les modes d'organisation, de décision et de contrôle de l'administration. Dans la littérature francophone, Philippe Bezes a montré que ces réformes ne constituent pas seulement une succession de mesures techniques, mais un véritable processus de construction de l'administration comme « problème public », pris dans des « configurations de réformes » où s'entrecroisent savoirs experts, stratégies gouvernementales et instruments de rationalisation ⁸⁰². Jacques Chevallier souligne, quant à lui, que la « modernisation de l'action publique » s'est nourrie de l'influence croissante du *New Public Management* par l'introduction de mécanismes de performance, de réexamen des missions et de recherche d'efficacité ; mais il rappelle aussi que cette modernisation reconfigure les cadres axiologiques et pratiques de l'action publique, sans pouvoir dissoudre totalement les contraintes propres au droit public⁸⁰³. Dans cette optique, le droit public apporte les principes structurants — légalité, continuité, égalité, responsabilité — tandis que la science politique permet d'analyser les instruments, les coalitions réformatrices et les rapports de pouvoir qui accompagnent la réforme de l'État .

Le *New Public Management* conserve une utilité analytique réelle pour comprendre l'importation des logiques de résultats, d'indicateurs, d'évaluation et d'orientation vers l'utilisateur. Toutefois, sa portée explicative demeure limitée dès lors que la réforme s'inscrit dans un État de droit où l'action administrative ne peut être réduite à une rationalité gestionnaire. Chevallier montrait déjà que l'accélération, la rapidité et la performance étaient devenues des axes centraux des politiques de modernisation ; mais cette dynamique entre en tension avec les exigences de sécurité juridique, d'égalité devant le service public et de contrôle de légalité propres au droit administratif. De même, la notion de gouvernance publique, utile pour penser les formes de coordination au-delà de la hiérarchie, demeure conceptuellement flottante : Justin Daniel rappelle que ses définitions varient selon les disciplines et les auteurs, ce qui impose de l'utiliser avec prudence et de la réinscrire dans des dispositifs juridiques précis ⁸⁰⁴. Pour le cas marocain, cette critique est essentielle : la modernisation ne peut être conçue comme un simple transfert de méthodes managériales, car elle doit rester compatible avec une constitutionnalisation forte de la bonne gouvernance et des services publics

2. Gouvernance territoriale et territorialisation de l'action publique

La territorialisation de l'action publique déplace le regard de la réforme administrative vers les conditions concrètes de mise en œuvre dans les espaces infranationaux. Alain Faure montre que l'« action publique territoriale » s'est progressivement imposée pour désigner des formes d'action qui ne se comprennent plus seulement à partir du centre, mais à partir des arrangements locaux, des dispositifs participatifs, de la contractualisation et des changements d'échelle ; il insiste aussi sur le flou sémantique persistant de la notion territoriale, signe de sa richesse autant que de sa fragilité conceptuelle ⁸⁰⁵. Dans cette perspective, la science politique éclaire les jeux d'acteurs, les réseaux et les compromis qui structurent l'action collective locale, tandis que le droit public encadre la répartition des compétences, la libre administration, la subsidiarité et

⁸⁰² Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses Universitaires de France, 2009.

<https://doi.org/10.3917/puf.bezes.2009.01>.

⁸⁰³ Chevallier, Jacques. « La « Modernisation de l'action publique » en question ». *Droit Administratif. Revue française d'administration publique* 158, no 2 (2016): 585-98. <https://doi.org/10.3917/rfap.158.0585>.

⁸⁰⁴ Justin Daniel, « La gouvernance publique, origines et contradictions », *Revue française de finances publiques* 120, n° 4 (2012): 15-25, <https://doi.org/10.3917/rffp.120.0015>.

⁸⁰⁵ Alain Faure, « Action publique territoriale », in *Dictionnaire des politiques territoriales*, vol. 2 (Presses de Sciences Po, 2020), <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0029>.



les responsabilités institutionnelles. La notion de capacité administrative vient ici jouer un rôle correctif décisif : une réforme n'est pas seulement définie par ses normes, mais par l'aptitude des institutions à les traduire en action effective, à travers des ressources humaines, financières, informationnelles et organisationnelles suffisantes.

Appliquée au Maroc, cette grille de lecture met en évidence une tension récurrente entre centralisation persistante et territorialisation proclamée. L'architecture réformatrice issue de 2011 place la région au cœur du développement territorial, mais les diagnostics institutionnels récents montrent que cette territorialisation demeure partielle. Le CESE parle explicitement d'une « territorialisation inaboutie de l'action publique », qu'il relie au chevauchement des compétences, à la multiplicité des intervenants, à l'insuffisance de convergence, à la lenteur de la déconcentration effective, au manque de ressources humaines qualifiées et au retard de la transformation digitale au niveau local. Dans le même sens, la revue SIGMA sur la prestation de services administratifs relevait dès 2019 que la politique marocaine en la matière manquait d'un cadre suffisamment structuré, que les actions étaient dispersées entre plusieurs documents non articulés et que le suivi-évaluation demeurait compliqué et souvent défaillant ⁸⁰⁶; l'OCDE ajoutait en 2023 que le Maroc devait encore renforcer le lien de confiance avec les citoyens, dans un contexte où moins d'un Marocain sur deux déclarait faire confiance au gouvernement. La gouvernance territoriale ne peut donc être réduite à un mot d'ordre ; elle suppose une mise en cohérence entre légalité, capacités institutionnelles et pilotage multi-niveaux.

3. Le cadre constitutionnel et juridique marocain

Le cadre institutionnel marocain de la modernisation de l'action publique trouve son point d'ancrage dans la Constitution de 2011. L'article 135 consacre les régions, préfectures, provinces et communes comme collectivités territoriales ; l'article 136 dispose que l'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité et qu'elle favorise la participation des populations au développement humain intégré et durable ; les articles 154 et 157 soumettent les services publics aux principes d'égal accès, de couverture équitable du territoire, de continuité, de qualité, de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes, tout en prévoyant l'adoption d'une charte des services publics applicable aux administrations publiques, aux régions et aux autres collectivités territoriales. Le constituant a donc donné à la modernisation une assise double : d'un côté, une assise territoriale fondée sur la régionalisation avancée ; de l'autre, une assise normative fondée sur la bonne gouvernance du service public.

Les lois organiques n° 111-14 et n° 113-14 prolongent cette architecture en instituant des instruments de planification et d'ingénierie territoriales. La loi organique relative aux régions prévoit que le programme de développement régional peut être mis en œuvre dans un cadre contractuel entre l'État, la région et les autres intervenants concernés ; elle établit également, à l'article 128, l'Agence régionale d'exécution des projets comme support d'exécution et de professionnalisation de l'action régionale. La loi organique relative aux communes impose, pour sa part, un plan d'action communal établi dès la première année du mandat, comportant un diagnostic des besoins et potentialités de la commune, une identification des priorités et une évaluation des ressources et dépenses prévisionnelles. La charte nationale de la déconcentration administrative de 2018 définit la déconcentration comme un système d'organisation accompagnant la régionalisation avancée et un outil principal de mise en œuvre de la politique générale de l'État au niveau territorial ; le ministère compétent en résume les axes autour de la région comme espace territorial approprié, du rôle central du wali et du transfert corrélatif de compétences et de ressources. Les lois n° 54.19 et n° 55.19 approfondissent encore ce mouvement : la première impose

806 « Revue des prestations de service administratifs au Maroc », 1 juin 2019, <https://www.sigmaxweb.org/fr/publications/documents/2019/revue-des-prestations-de-service-administratifs-au-maroc.html>.



des plans d'action pluriannuels, des indicateurs, la mesure régulière de la satisfaction des usagers et crée un Observatoire national des services publics ; la seconde encadre la simplification, fixe les délais, impose la publication de répertoires, consacre le principe du « silence vaut accord » pour certains actes, rattache la réforme au portail « Idarati » et prévoit une digitalisation complète des procédures dans un délai de cinq ans, avec extension de certaines dispositions aux actes délivrés par les collectivités territoriales par le décret n° 2.22.141 de 2023. Enfin, le programme ENNAJAA de la Banque mondiale vise explicitement l'amélioration de la performance et de la transparence des opérations gouvernementales et de la prestation des services, au niveau national et infranational, à travers trois axes : performance de la dépense publique, gestion des recettes publiques, et fondements de la transformation numérique par l'interopérabilité et l'open data ⁸⁰⁷.

Cet édifice juridique dense met pourtant en lumière une contradiction majeure entre inflation normative et capacités territoriales réelles. La Cour des comptes relève que, jusqu'en septembre 2023, le taux global des actions achevées de la feuille de route de la déconcentration n'avait pas dépassé 32 %, et qu'à fin 2022 les projets réalisés dans le cadre des PDR représentaient environ 36 % d'exécution physique ; elle observe également que l'exercice des compétences partagées reste marqué par l'absence d'un cadre réglementaire de contractualisation, de coordination et de suivi-évaluation, si bien que plusieurs régions n'ont pas encore opérationnalisé un nombre significatif de compétences partagées⁸⁰⁸. Le CESE tire une conclusion convergente en soulignant l'asynchronie entre décentralisation et déconcentration, l'insuffisance de l'ingénierie de programmation et d'exécution de proximité, ainsi que la nécessité d'une clarification des relations entre wali, services déconcentrés et élus territoriaux ⁸⁰⁹. La digitalisation, enfin, crée une tension spécifique : érigée en levier de qualité, de transparence et d'interopérabilité par les lois 54.19 et 55.19 ainsi que par ENNAJAA, elle risque de renforcer les écarts territoriaux si elle n'est pas accompagnée par des ressources humaines qualifiées, des systèmes d'information robustes et une couverture territoriale équitable.

II. Les enjeux administratifs de la modernisation de l'action publique au Maroc

1. Réforme administrative et performance publique

La performance publique constitue l'un des nœuds conceptuels les plus délicats de la modernisation administrative. Dans la littérature francophone, Philippe Bezes montre que les réformes de l'État ne peuvent être ramenées à une simple rationalisation technique : elles résultent d'un travail politique et institutionnel de transformation des appareils administratifs, traversé par des stratégies réformatrices, des contraintes d'héritage et des instruments de gestion. Jacques Chevallier souligne, de son côté, que la « modernisation de l'action publique » traduit l'essor d'une logique de résultats et de pilotage, mais qu'elle demeure irréductible à une importation pure et simple des méthodes du secteur privé, dans la mesure où l'administration reste tenue par les exigences de légalité, d'égalité, de continuité et de responsabilité qui structurent le droit public. Dans le même sens, les travaux sur l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers montrent que la performance ne se limite plus à l'efficacité interne : elle inclut désormais la qualité perçue, l'écoute des

807 COUR DES COMPTES, « Rapport thématique sur la mise en œuvre de la régionalisation avancée » ; World Bank, « Morocco - Public Sector Performance (ENNAJAA) Program-for-Results ».

808 COUR DES COMPTES, « Rapport thématique sur la mise en œuvre de la régionalisation avancée » ; World Bank, « Morocco - Public Sector Performance (ENNAJAA) Program-for-Results ».

809 CESE, « Pour un développement harmonieux et inclusif des territoires : les inflexions majeures », CESE, 2023, <https://www.cese.ma/docs/pour-un-developpement-harmonieux-et-inclusif-des-territoires-les-inflexions-majeures/>.



usagers et la capacité d'apprentissage organisationnel⁸¹⁰, tout en soulevant le risque d'une discipline managériale excessive si les indicateurs deviennent des fins en soi ⁸¹¹.

Au Maroc, cette tension entre performance et normativité est explicitement inscrite dans le cadre constitutionnel. Les articles 154 à 157 de la Constitution de 2011 disposent que les services publics sont fondés sur l'égal accès, la couverture équitable du territoire, la continuité des prestations, la qualité, la transparence, la responsabilité et la reddition des comptes, et qu'une charte des services publics doit fixer les règles de bonne gouvernance applicables aux administrations publiques, aux régions et aux autres collectivités territoriales. Cette constitutionnalisation a été relayée par la loi n° 54.19, qui impose aux services publics des plans d'action pluriannuels, une programmation orientée vers les résultats, des rapports d'évaluation publiés, des indicateurs de délivrance des prestations, la mesure régulière de la satisfaction des usagers et la création d'un Observatoire national des services publics chargé d'évaluer l'impact des stratégies et programmes de modernisation. Les lois organiques n° 111-14 et n° 113-14 inscrivent également la performance dans la planification territoriale, à travers le programme de développement régional et le plan d'action communal, qui doivent structurer l'action publique infranationale autour de diagnostics, de priorités et de programmations pluriannuelles.

Pour autant, l'institutionnalisation de la performance ne garantit pas son opérationnalité administrative. Le programme ENNAJAA de la Banque mondiale confirme ce diagnostic : il vise à améliorer la performance et la transparence des opérations gouvernementales et de la prestation de services, notamment en suivant la part des indicateurs de performance atteignant leurs cibles annuelles, l'augmentation des recettes locales dans les municipalités ciblées et la progression de la part des services publics entièrement digitalisés. Mais le même document relève que la mise en œuvre de la budgétisation axée sur la performance demeure fragile, que le nombre d'objectifs et d'indicateurs liés à l'efficacité reste limité, et que le dialogue de gestion entre niveaux central et territorial doit encore être consolidé. Cette fragilité rejoint le constat de l'OCDE selon lequel la confiance des citoyens dans le gouvernement reste faible et volatile, ce qui suggère que la performance administrative ne peut être pensée indépendamment de ses effets sur la légitimité de l'action publique. Il en résulte un premier paradoxe : la performance est érigée en principe structurant, mais son appropriation demeure inégale et son articulation avec la culture juridique de responsabilité et de service public reste inachevée.

2. Digitalisation et simplification des procédures

La digitalisation administrative et la simplification des procédures représentent aujourd'hui l'un des vecteurs les plus visibles de la modernisation de l'action publique. D'un point de vue conceptuel, elles s'inscrivent dans une double logique. La première, d'inspiration managériale, valorise la fluidité des parcours usagers, la réduction des coûts de transaction, la traçabilité et la rapidité. La seconde, plus ancrée dans le droit public, rattache ces transformations à la sécurité juridique, à l'égalité d'accès, à la transparence et à la motivation des décisions administratives. En ce sens, la dématérialisation n'est pas seulement un changement technique : elle redéfinit la relation administration-usager et réinterroge les conditions d'effectivité des garanties procédurales. L'analyse critique de la gouvernance rappelle cependant qu'une réforme numérique peut aussi multiplier les centres de décision, opacifier les responsabilités ou reproduire les asymétries existantes si elle n'est pas encadrée par des normes claires et des mécanismes de coordination robustes.

⁸¹⁰ Philippe Warin, *La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères*, 1999, <https://doi.org/10.3406/pomap.1999.2234>.

⁸¹¹ Aurélien Ragainé, « Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline » (phdthesis, Université d'Orléans, 2010), <https://theses.hal.science/tel-00653161>.



Le cadre marocain en la matière est désormais relativement dense. La loi n° 55.19 définit les principes généraux de la relation entre l'administration et l'utilisateur autour de la confiance, de la transparence, de la simplification, de la fixation de délais maximaux, du principe selon lequel, pour une liste déterminée d'actes, le silence de l'administration vaut accord, et de l'interdiction de demander plus d'une fois les mêmes pièces ou informations. Son dispositif prévoit également la remise d'un récépissé, des délais de 30 jours pour les projets d'investissement et de 60 jours pour les autres actes, ainsi que la digitalisation complète des procédures dans un délai de cinq ans. Le portail national « Idarati », lancé en 2021, centralise l'information administrative et recensait plus de 2700 procédures et démarches selon le ministère compétent. Le décret n° 2.22.141 de 2023, en outre, étendu certaines dispositions de la loi 55.19 aux actes administratifs délivrés par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs instances, ce qui marque une tentative de territorialisation de la simplification. De son côté, la loi n° 54.19 complète ce dispositif en faisant de la satisfaction des usagers, du traitement des doléances et de l'évaluation de la qualité des prestations des obligations de gouvernance des services publics.

Néanmoins, les diagnostics empiriques montrent que la digitalisation marocaine demeure confrontée à des obstacles structurels. La Banque mondiale relevait qu'en 2019 seuls 23 % des services avaient été entièrement digitalisés, alors que l'objectif affiché était de 100 %, et faisait de l'augmentation de la part des services entièrement digitalisés un indicateur central d'ENNAJAA. Le CESE constate, pour sa part, un retard manifeste dans la transformation digitale, en l'expliquant par l'absence d'une vision stratégique suffisamment claire, le sous-développement de l'internet haut débit dans plusieurs régions, l'incompatibilité de certaines structures administratives avec la transition numérique et l'insuffisance de formation des ressources humaines. L'OCDE ajoute que de nombreux ministères conduisent encore des projets de numérisation peu concertés entre eux, ce qui réduit l'interopérabilité et affaiblit la cohérence interministérielle. Autrement dit, la digitalisation peut améliorer la qualité administrative, mais elle peut aussi renforcer les inégalités territoriales si elle n'est pas accompagnée d'une mise à niveau des infrastructures, des compétences et des capacités locales.

3. Déconcentration administrative et coordination institutionnelle

La déconcentration administrative constitue le troisième enjeu administratif majeur de la modernisation⁸¹². En théorie, elle permet de rapprocher l'État de ses territoires sans rompre l'unité administrative de la puissance publique. La science politique y voit un mécanisme de gouvernance multi-niveaux interne à l'État, tandis que le droit public la conçoit comme une modalité de répartition hiérarchisée des compétences administratives. Cette dualité explique sa complexité : contrairement à la décentralisation, la déconcentration ne desserre pas le lien hiérarchique, mais elle ambitionne de territorialiser la décision et d'améliorer la coordination de l'action publique⁸¹³. Dans le vocabulaire de l'action publique territoriale, elle est censée créer des capacités d'ajustement local ; dans le vocabulaire juridique, elle doit rester compatible avec l'unité de l'État, la légalité et la responsabilité ministérielle.

Au Maroc, la charte nationale de la déconcentration administrative de 2018 a donné à cette orientation un cadre explicite. Le ministère en charge de la réforme de l'administration présente cette charte comme le texte définissant les règles générales de l'organisation des services déconcentrés de l'État, en faisant de la région l'espace territorial approprié de mise en œuvre des orientations de l'État, en consacrant le rôle central du wali dans la coordination des services déconcentrés et en

812 Khalid Rghibi et Maha Dridat, « L'Administration publique au Maroc : Adoption de la charte nationale de la déconcentration administrative ; Quels enjeux ? », *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit* 4, n° 2 (2020), <https://revuecca.com/index.php/home/article/view/550>.

813 Mansour Ali Mahaman Dan Kano. « La coopération entre les administrations déconcentrées et décentralisées en France. Contribution à l'étude des relations entre l'État et les collectivités territoriales », 2023.



prévoyant une nouvelle répartition des compétences selon le principe de subsidiarité, ainsi que des représentations administratives communes destinées à améliorer la coordination et la qualité des services publics . Cette architecture s'articule avec les lois organiques territoriales : la loi n° 111-14 prévoit que le programme de développement régional peut être mis en œuvre dans un cadre contractuel entre l'État, la région et les autres intervenants, tandis que la loi n° 113-14 fait du plan d'action communal un instrument de programmation locale devant être établi dès la première année du mandat. En théorie, l'ensemble dessine donc un schéma cohérent de pilotage territorial.

Dans la pratique, cependant, la déconcentration reste l'un des points les plus fragiles de la modernisation marocaine⁸¹⁴. La Cour des comptes relève qu'à septembre 2023 le taux global des actions achevées de la feuille de route de la déconcentration n'avait pas dépassé 32 %, que l'axe relatif à la formation et à la communication affichait un taux de réalisation nul, et que les représentations administratives communes prévues par la charte n'étaient toujours pas créées à cette date. La même institution note encore que l'exercice des compétences partagées demeure entravé par l'absence d'un cadre réglementaire précisant la méthodologie des contrats, les engagements des parties prenantes et les mécanismes de coordination et de suivi-évaluation, et qu'aucun transfert effectif de compétences de l'État vers les régions n'avait eu lieu depuis la publication des lois organiques, faute notamment de critères définissant la capacité des régions à exercer ces compétences. Le CESE complète ce constat en parlant d'« asynchronie » entre décentralisation et déconcentration, et en appelant à clarifier les relations entre wali, services déconcentrés et présidents des collectivités territoriales. Le paradoxe est donc net : la déconcentration est supposée faire reculer le centralisme procédural, mais sa mise en œuvre révèle la persistance d'une centralité décisionnelle, d'un déficit de coordination et d'une faible ingénierie territoriale

Regards croisés

Pris ensemble, ces trois enjeux montrent que la modernisation administrative marocaine ne souffre pas d'un déficit normatif, mais d'un problème d'effectivité et d'articulation entre instruments. La performance publique reste trop souvent dissociée de la capacité institutionnelle réelle des administrations et des territoires ; la digitalisation progresse, mais l'insuffisance de coordination, d'infrastructures et de compétences limite sa portée ; la déconcentration est juridiquement affirmée, mais institutionnellement incomplète. Dans cette perspective, une réforme plus cohérente supposerait, d'abord, la construction d'indicateurs de performance territoriale articulant qualité du service, délais, satisfaction des usagers, exécution des programmes territoriaux et recettes locales ; ensuite, le renforcement de l'ingénierie territoriale et des ressources humaines, en particulier dans les régions et les communes ; enfin, la généralisation de mécanismes de coordination et de contractualisation État-région, adossés à une évaluation indépendante et périodique des résultats, conformément à l'esprit de la charte des services publics, d'ENNAJAA et des recommandations de l'OCDE, du CESE et de la Cour des comptes. Une telle orientation permettrait de réarticuler le droit public de la modernisation avec une véritable évaluation des capacités territoriales.

III. Les défis territoriaux de la modernisation de l'action publique

La dimension territoriale constitue aujourd'hui l'épreuve décisive de la modernisation de l'action publique au Maroc : c'est au niveau des territoires que se vérifie la capacité des réformes juridiques, administratives et numériques à produire de la cohérence, de l'équité et de l'efficacité. À ce titre, les défis territoriaux ne relèvent pas d'un simple problème d'exécution ; ils mettent en jeu la manière dont le droit public organise la libre administration, la subsidiarité, l'équité spatiale et la reddition

⁸¹⁴ Malik Boumediene, « La question de la modernisation de l'Etat dans le monde arabe. L'exemple du Maroc », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 19 (janvier 2010): 129-52.



des comptes, tandis que la science politique interroge la coordination des acteurs, les asymétries de pouvoir et les capacités différenciées des institutions locales à porter le développement.

1. Les limites de la territorialisation des politiques publiques

La territorialisation des politiques publiques ne se réduit pas à une simple localisation des programmes de l'État⁸¹⁵ ; elle renvoie à la capacité de transformer des normes générales en action publique différenciée, ajustée aux contextes locaux et coordonnée entre échelons de gouvernement. Dans la littérature francophone, Alain Faure montre que l'« action publique territoriale » désigne précisément cette reconfiguration de l'action publique à partir des territoires, tandis que Pierre-Antoine Landel insiste sur le fait que la territorialisation s'accompagne d'exigences de transversalité, de médiation entre acteurs multiples et de maîtrise de systèmes normatifs pluriels⁸¹⁶. La notion de justice spatiale permet d'ajouter une dimension normative à cette lecture : elle rappelle que l'égalité ne s'épuise pas dans l'égalité formelle devant la loi, mais suppose aussi une répartition plus équitable des ressources, des services et des opportunités dans l'espace. En droit public, cette perspective trouve un écho direct dans la référence constitutionnelle à la « couverture équitable du territoire national » et dans les mécanismes de solidarité interrégionale.

Le cas marocain montre toutefois que cette territorialisation demeure incomplète. La Constitution de 2011 place pourtant la région et les autres collectivités territoriales au cœur de la participation au développement humain intégré et durable, érige le principe de subsidiarité, garantit des ressources propres et affectées, crée un Fonds de mise à niveau sociale et un Fonds de solidarité interrégionale, et reconnaît à la région un rôle prééminent dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux. Mais la même Constitution maintient, par l'article 145, la centralité des walis et gouverneurs comme représentants du pouvoir central, chargés à la fois de l'application des lois, du contrôle administratif et de la coordination des services déconcentrés. Cette architecture constitutionnelle contient donc une tension structurelle entre territorialisation et recentralisation fonctionnelle.

Les diagnostics institutionnels confirment cette contradiction. Le CESE parle explicitement d'une « territorialisation inaboutie de l'action publique » en raison du chevauchement des compétences, de la multiplicité des intervenants et des capacités opérationnelles limitées des collectivités territoriales ; il ajoute que la lenteur de la déconcentration prive les acteurs territoriaux des capacités humaines, techniques et financières nécessaires à l'exercice effectif de leurs attributions. Dans le même temps, les inégalités spatiales restent fortes : selon le CESE, près de 60 % du PIB national est créé par trois régions seulement — Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra et Tanger-Tétouan-Al Hoceima —, ce qui montre que la territorialisation n'a pas encore produit l'effet correcteur attendu en matière de justice spatiale. La Cour des comptes converge avec ce constat en relevant que les trois mêmes régions dépassent 58 % du PIB national et que la contribution des autres régions demeure nettement plus faible.

2. Les contraintes des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales marocaines sont juridiquement mieux outillées qu'auparavant, mais elles restent confrontées à de fortes contraintes de capacité. Les lois organiques n° 111-14, n° 112-14 et n° 113-14 leur attribuent des instruments structurants : le programme de développement régional pour les régions, le programme de développement de la préfecture ou de la province et le plan d'action de la commune pour les communes, celui-ci devant être élaboré dès la première année

⁸¹⁵ Patrick Mundler et Laetitia Rasclé Beaumel, *La territorialisation des politiques publiques Enjeux, approches et mise en œuvre*, mars 2020.

⁸¹⁶ Pierre-Antoine Landel, *Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale*, 1 octobre 2007.



du mandat, en cohérence avec le programme de développement provincial et régional, sur la base d'un diagnostic des besoins et des potentialités locales, d'une identification des priorités et d'une évaluation des ressources prévisionnelles. La loi organique relative aux communes rappelle en outre que la commune exerce des compétences propres, partagées et transférées, et qu'elle est chargée des services de proximité. Sur le papier, la logique est donc celle d'une montée en puissance de l'action territoriale planifiée, coordonnée et évaluée.

Cependant, la contrainte principale réside dans l'écart entre normes attribuant des compétences et capacités réelles permettant de les exercer. La Cour des comptes relève ainsi qu'aucun transfert effectif de compétences de l'État vers les régions n'a eu lieu depuis la publication des lois organiques, faute notamment de cadre réglementaire précis, de mécanismes stabilisés de contractualisation et de critères suffisants pour apprécier la capacité des régions à exercer ces compétences. Elle note également que plus de six régions n'ont pas encore opérationnalisé certaines compétences partagées, notamment dans des domaines comme les agropoles, l'habitat social, la préservation des zones protégées ou des écosystèmes forestiers. Ce constat confirme le paradoxe central de la réforme marocaine : le droit public territorial a élargi les attributions, mais sans toujours assurer la progressivité effective des moyens, pourtant exigée par la Constitution.

À cette difficulté s'ajoutent les contraintes humaines, techniques et financières. Le CESE souligne un « manque patent » de ressources humaines qualifiées au niveau territorial, particulièrement dans les communes, ainsi qu'une faible attractivité de la fonction publique territoriale, une déperdition de l'expertise, un déficit de formation continue et une insuffisante culture de gestion et de responsabilisation. La Cour des comptes précise, de son côté, que 68 % du personnel territorial se concentre dans cinq régions et que cinq régions ne disposent toujours pas de référentiels des emplois et des compétences, condition préalable à une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Elle rappelle également qu'un projet de statut de la fonction publique territoriale reste à finaliser, alors même qu'il est présenté comme nécessaire pour attirer les compétences. La question financière n'est pas moins sensible : dans ENNAJAA, la Banque mondiale souligne que, dans les dix plus grandes municipalités, les taxes et redevances locales représentent 80 % des recettes, mais que le ratio entre recettes effectivement collectées et potentiel fiscal n'est que de l'ordre de 1:3 à 1:4, ce qui limite directement l'investissement public local et réduit la capacité de financer les services urbains et territoriaux.

Enfin, la digitalisation crée un paradoxe territorial spécifique. La loi n° 54.19 impose des plans d'action pluriannuels tenant compte des spécificités territoriales et de l'équité spatiale, ainsi que l'évaluation de la qualité des prestations et de la satisfaction des usagers ; la loi n° 55.19, accompagnée du portail Idarati et du décret n° 2.22.141, étend la simplification et la digitalisation à un grand nombre d'actes administratifs, y compris ceux délivrés par les collectivités territoriales. Pourtant, le CESE constate un retard manifeste de la transformation digitale au niveau local, lié à l'absence d'une vision stratégique territorialisée, à la faiblesse du haut débit dans plusieurs régions, à l'insuffisante formation des agents et à l'absence de portail électronique dans la plupart des collectivités territoriales. La Banque mondiale relevait déjà qu'en 2019 seuls 23 % des services étaient entièrement digitalisés, alors qu'ENNAJAA a érigé l'augmentation de la part des services entièrement digitalisés en indicateur de résultat, avec une trajectoire cible allant jusqu'à 75 %. La modernisation numérique risque donc, si elle n'est pas accompagnée, de renforcer l'inégalité territoriale qu'elle prétend corriger.

3. Perspectives pour une action publique territoriale plus efficace

L'amélioration de l'action publique territoriale suppose d'abord de passer d'une logique de distribution normative des compétences à une logique d'évaluation des capacités territoriales. En ce sens, les recommandations du CESE et de la Cour des comptes convergent : il faut clarifier les attributions entre État, services déconcentrés et collectivités ; accélérer la mise



en œuvre de la déconcentration ; opérationnaliser les contrats État-région ; et associer le transfert de compétences à des moyens humains, techniques et financiers adéquats. Cette orientation est conforme à l'esprit de la Constitution, qui fait de la subsidiarité, du transfert corrélé des ressources et de la reddition des comptes des principes structurants de la gouvernance territoriale. Elle appelle aussi, du point de vue de la science politique, un renforcement du pilotage multi-niveaux, afin de diminuer la fragmentation décisionnelle et de sécuriser la coordination verticale et horizontale des politiques publiques⁸¹⁷.

Dans cette perspective, plusieurs instruments peuvent être proposés. Le premier consiste à construire des indicateurs territorialisés de performance publique, combinant délais de traitement, accessibilité territoriale des services, taux d'exécution des PDR et PAC, qualité des prestations, satisfaction des usagers, progression des recettes fiscales locales et niveau d'interopérabilité des systèmes d'information. Le second concerne le renforcement de l'ingénierie territoriale : le CESE appelle explicitement à améliorer « l'ingénierie de la programmation et de l'exécution » au plus près des citoyens, tandis que Landel montre que l'ingénierie territoriale n'a de sens qu'à condition d'organiser la médiation entre acteurs, de stabiliser les projets de territoire et de dépasser les logiques institutionnelles concurrentes. Le troisième suppose une politique active de ressources humaines territoriales, incluant statut attractif, formation continue, référentiels de compétences et soutien aux agences régionales d'exécution des projets, dont la Cour des comptes a montré le rôle croissant mais la forte disparité de moyens entre régions. Enfin, une évaluation indépendante et régulière — par l'Observatoire national des services publics, les juridictions financières et des dispositifs externes de suivi — devrait devenir une condition ordinaire de la territorialisation, et non un exercice ponctuel. C'est à cette condition que la modernisation de l'action publique pourra être appréciée non plus seulement par la production de textes, mais par sa capacité effective à réduire les disparités territoriales, à améliorer l'équité spatiale et à donner aux territoires une réelle puissance d'action.

Conclusion

Au terme de cette recherche, la modernisation de l'action publique au Maroc apparaît moins comme un simple chantier de rationalisation administrative que comme une recomposition de l'État à l'intersection du droit public, de la science politique et de la gouvernance territoriale. L'analyse conduite confirme que la portée réelle des réformes engagées depuis 2011 ne se mesure pas seulement à la densité du corpus normatif adopté, mais à la capacité de ce dernier à produire, dans les territoires, des services publics plus accessibles, plus cohérents, plus responsables et plus évaluable.

La première série de résultats tient à la clarification du cadre théorique. L'étude a montré que la modernisation administrative ne peut être réduite à une transposition du *New Public Management* dans l'appareil d'État. Si la logique de performance, d'évaluation et de qualité du service a incontestablement pénétré l'action publique, elle demeure encadrée par des exigences de légalité, d'égalité, de continuité, de transparence et de reddition des comptes que le droit public continue de structurer. Dans le cas marocain, cette hybridation est explicitement constitutionnalisée : l'article 136 fait reposer l'organisation territoriale sur la libre administration, la coopération et la solidarité, tandis que les articles 154 à 157 soumettent les services publics à l'égal accès, à la couverture équitable du territoire national, à la qualité, à la responsabilité et à l'évaluation, tout en appelant une charte des services publics. Les lois organiques n° 111-14 et n° 113-14 prolongent cette logique par le programme de développement régional, le plan d'action communal et la création d'outils d'ingénierie comme l'Agence régionale d'exécution des projets ; la charte de la déconcentration administrative présente, quant à elle, la

817 Gary Marks et Liesbet Hooghe, *Chapter Two: Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, 2004.



déconcentration comme un système fondé sur le transfert de compétences et de moyens, avec la région comme espace territorial pertinent et le wali comme pivot de coordination. Enfin, la loi n° 54.19, la loi n° 55.19 et le programme ENNAJAA ont donné une assise procédurale et évaluative à cette modernisation, en la rattachant aux plans d'action, aux indicateurs, à la satisfaction des usagers, à la simplification, à la digitalisation et au suivi des résultats.

La seconde série de résultats concerne le décalage entre cette architecture normative robuste et les capacités administratives et territoriales de mise en œuvre. Les sections consacrées aux enjeux administratifs et aux défis territoriaux ont montré que les instruments de performance existent désormais davantage qu'ils ne sont réellement stabilisés. La loi n° 54.19 impose bien des plans d'action pluriannuels tenant compte des spécificités territoriales et de l'équité spatiale, la mesure régulière de la satisfaction des usagers et la création d'un Observatoire national des services publics ; pourtant, les diagnostics institutionnels révèlent des fragilités persistantes. L'OCDE note que la confiance dans les institutions demeure faible et volatile au Maroc ; la Banque mondiale rappelait qu'en 2019 seuls 23 % des services étaient entièrement digitalisés, et qu'ENNAJAA a précisément fait de la progression des indicateurs de performance, des recettes locales et des services totalement digitalisés un objectif central. La Cour des comptes observe, en parallèle, que le taux global des actions achevées de la feuille de route de la déconcentration n'avait pas dépassé 32 % en septembre 2023, qu'aucun transfert effectif de compétences de l'État vers les régions n'avait eu lieu depuis les lois organiques, et que le taux d'exécution physique des projets inscrits dans les PDR n'était que d'environ 36 % à fin décembre 2022. Le CESE ajoute que la territorialisation de l'action publique demeure « inaboutie », en raison du chevauchement des compétences, de capacités opérationnelles limitées, d'un retard manifeste de la transformation digitale et d'un déficit de ressources humaines qualifiées au niveau territorial.

Cette insuffisante effectivité est redoublée par des déséquilibres territoriaux persistants. La Cour des comptes souligne que trois régions concentrent à elles seules plus de 58 % du PIB national, que 68 % du personnel se concentre dans cinq régions, et que cinq régions ne disposent toujours pas de référentiels des emplois et des compétences, alors même que la gestion prévisionnelle des ressources humaines est indispensable à l'exercice effectif des compétences. Elle montre également que le recours aux contrats État-région demeure limité, que seules quatre régions ont achevé le processus d'élaboration de ces contrats pour les projets prioritaires des PDR et que, pour les contrats analysés, le taux de réalisation physique ne dépassait pas 7 % à la fin de 2022. La Banque mondiale, de son côté, met en évidence un écart important entre le produit effectivement collecté et le potentiel des ressources fiscales locales, de l'ordre de 1:3 à 1:4, ce qui limite directement la capacité d'investissement infranationale. Il en ressort que la modernisation administrative, lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'une montée en capacité des territoires, risque de produire davantage de conformité procédurale que de transformation effective des conditions du développement territorial.

La première hypothèse formulée en introduction — selon laquelle la modernisation de l'action publique au Maroc constitue bien un levier stratégique de transformation, mais demeure limitée par des contraintes institutionnelles, organisationnelles et territoriales — peut donc être considérée comme globalement validée. Le cadre constitutionnel et législatif est cohérent, ambitieux et désormais relativement complet ; cependant, les diagnostics du CESE, de la Cour des comptes, de l'OCDE et de la Banque mondiale établissent que la mise en œuvre reste freinée par l'asynchronie entre décentralisation et déconcentration, l'insuffisance de pilotage intégré, les faiblesses de l'ingénierie territoriale, la fragilité des ressources humaines locales et les inégalités spatiales de capacité. La seconde hypothèse — selon laquelle la territorialisation constitue le véritable test de la modernisation — est, elle aussi, nettement confirmée. Le territoire



n'apparaît pas ici comme un simple lieu d'application de réformes conçues au centre, mais comme l'espace où se nouent ou se défont l'articulation entre normes, compétences, financement, coordination, digitalisation et évaluation. Tant que cette articulation demeure incomplète, la modernisation reste partielle.

Sur le plan opérationnel et conceptuel, une première priorité consiste à déplacer le centre de gravité de la réforme, d'une logique d'accumulation normative vers une logique de pilotage territorialisé par les résultats. Cela suppose la construction d'un système d'indicateurs territorialisés de performance, juridiquement adossé aux articles 154 à 157 de la Constitution et aux mécanismes de la loi n° 54.19, combinant au minimum les délais de traitement, l'accessibilité territoriale des services, le taux de digitalisation effective, la satisfaction des usagers, l'exécution des PDR et des PAC, la qualité du traitement des doléances et la mobilisation des ressources locales. Une telle orientation serait cohérente à la fois avec l'Observatoire national des services publics, qui a vocation à mesurer la performance et la satisfaction, et avec ENNAJAA, qui suit déjà la part des indicateurs atteints, la progression des recettes locales et la disponibilité des services entièrement digitalisés.

Une seconde priorité réside dans le renforcement des capacités territoriales elles-mêmes. Cela implique, d'abord, de consolider l'ingénierie territoriale autour des régions, des AREP et des dispositifs d'appui aux communes ; ensuite, de traiter de manière plus structurelle la question du financement et de la fiscalité locale, en réduisant l'écart entre potentiel fiscal et encaissement effectif ; enfin, de rendre la fonction publique territoriale plus attractive par un statut adapté, des référentiels de compétences, une gestion prévisionnelle effective et une politique soutenue de formation. Dans le même mouvement, la contractualisation État-région doit être généralisée et rendue plus opératoire comme instrument de coordination pluri-niveaux, d'allocation de ressources et de responsabilisation des partenaires. Les travaux de l'OCDE sur les contrats entre niveaux de gouvernement montrent que l'outil contractuel peut précisément renforcer la cohérence des stratégies territoriales et les capacités d'action des acteurs ; la Cour des comptes montre, à l'inverse, que son activation insuffisante affaiblit aujourd'hui la régionalisation avancée. Enfin, l'évaluation devrait être davantage indépendante, périodique et publique, en s'appuyant non seulement sur l'Observatoire national des services publics, mais aussi sur les juridictions financières et sur des dispositifs externes de suivi.

Références

Bezes, Philippe. Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008). Presses Universitaires de France, 2009. <https://doi.org/10.3917/puf.bezes.2009.01>.

Boumediene, Malik. « La question de la modernisation de l'Etat dans le monde arabe. L'exemple du Maroc ». Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique, n° 19 (janvier 2010): 129-52.

Boumlik, Saloua. « La modernisation des organisations publiques au Maroc : Un management de la communication de performance fondé sur l'approche culturelle ». International Journal of Accounting Finance Auditing Management and Economics 3, n°s 1-1 (2022): 231-44.

CESE. « Pour un développement harmonieux et inclusif des territoires : les inflexions majeures ». CESE, 2023. <https://www.cese.ma/docs/pour-un-developpement-harmonieux-et-inclusif-des-territoires-les-inflexions-majeures/>.

Chaouni, Hanae, et Hassane Boujettou. « La réforme administrative au Maroc à la lumière des exigences de la nouvelle gestion publique ». Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit 3, n° 3 (2019). <https://revuecca.com/index.php/home/article/view/397>.

Chevallier, Jacques. « La « Modernisation de l'action publique » en question ». Droit Administratif. Revue française d'administration publique 158, n° 2 (2016): 585-98. <https://doi.org/10.3917/rfap.158.0585>.



COUR DES COMPTES. « Rapport thématique sur la mise en œuvre de la régionalisation avancée : Cadre juridique et institutionnel, mécanismes, ressources et compétences ». Cour des comptes, 2023.
<https://www.courdescomptes.ma/publication/la-cour-des-comptes-publie-un-rapport-thematique-sur-la-mise-en-oeuvre-de-la-regionalisation-avancee-cadre-juridique-et-institutionnel-mecanismes-ressources-et-competences/>.

Daniel, Justin. « La gouvernance publique, origines et contradictions ». Revue française de finances publiques 120, n° 4 (2012): 15-25. <https://doi.org/10.3917/rffp.120.0015>.

Dexter, Warren, Éric Barbier, et Franck Blettery. « La modernisation de l'action publique ». Gestion & Finances Publiques 3, n° 3 (2025): 66-75. <https://doi.org/10.1684/gfp.2025.3.013>.

Faure, Alain. « Action publique territoriale ». In Dictionnaire des politiques territoriales, vol. 2. Presses de Sciences Po, 2020. <https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0029>.

Landel, Pierre-Antoine. Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale. 1 octobre 2007.

Mansour Ali Mahaman Dan Kano. « La coopération entre les administrations déconcentrées et décentralisées en France. Contribution à l'étude des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales », 2023.

Marks, Gary, et Liesbet Hooghe. Chapter Two: Contrasting Visions of Multi-Level Governance. 2004.

Mundler, Patrick, et Laetitia Rascle Beaumel. La territorialisation des politiques publiques Enjeux, approches et mise en œuvre. mars 2020.

OCDE. « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc : Pour une administration résiliente au service des citoyens ». Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, publication en ligne anticipée, 26 juin 2023. <https://doi.org/10.1787/1a0272c0-fr>.

OCDE. L'investissement public au Maroc: Un levier stratégique pour le développement durable du pays. Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique. Éditions OCDE, 2024. <https://doi.org/10.1787/52aaf6ba-fr>.

Ragaigne, Aurélien. « Les fonctions de l'évaluation des services publics locaux par la satisfaction des usagers, entre apprentissage et discipline ». Phdthesis, Université d'Orléans, 2010. <https://theses.hal.science/tel-00653161>.

« Revue des prestations de service administratifs au Maroc ». 1 juin 2019. <https://www.sigmaweb.org/fr/publications/documents/2019/revue-des-prestations-de-service-administratifs-au-maroc.html>.

Rghibi, Khalid, et Maha Drdat. « L'Administration publique au Maroc : Adoption de la charte nationale de la déconcentration administrative ; Quels enjeux ? » Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit 4, n° 2 (2020). <https://revuecca.com/index.php/home/article/view/550>.

Warin, Philippe. La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères. 1999. <https://doi.org/10.3406/pomap.1999.2234>.

World Bank. « Morocco - Public Sector Performance (ENNAJAA) Program-for-Results ». Text/HTML. Consulté le 2 mars 2026. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/308971641932185582>.