

Etudes soumises à l'évaluation du comité de lecture

**La région marocaine comme acteur de la
gouvernance territoriale :
Entre autonomie institutionnelle, capacité
d'action et coordination multiniveaux**

EL GHOUGHA Ilias

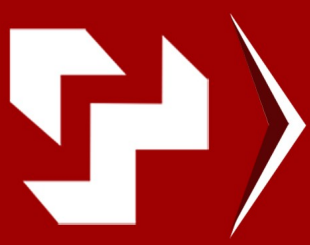
**Doctorant chercheur
Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de
Marrakech, Université Cadi Ayyad.**

mardi 29 septembre 2026

**Tous droits
réservés**

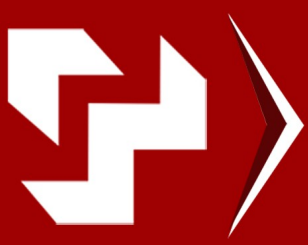


**جميع الحقوق
محفوظة**



Abstract

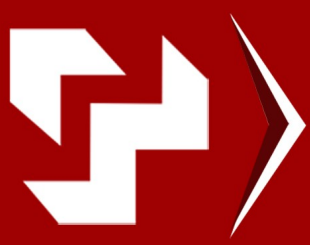
This article examines the transformation of the Moroccan region into an actor in territorial governance within the framework of advanced regionalisation, established by the 2011 Constitution and structured by Organic Law No. 111-14. It starts from the observation that the literature extensively describes new regional bodies, responsibilities and instruments, but less frequently addresses, within a single analytical framework, the gap between legally assigned responsibilities and effective capacity for action. Drawing on a qualitative analysis of constitutional, legislative, regulatory and institutional sources, contextualised by academic literature on Moroccan regionalisation, the article proposes an interpretation based on six dimensions of capacity: legal, democratic, strategic, financial, administrative and relational. It shows that the reform has substantially strengthened the region through direct electoral legitimacy, its own executive, diversified responsibilities, planning instruments and implementation structures. This development does not, however, amount to self-contained autonomy. Regional effectiveness remains dependent on resources, technical expertise, fiscal equalisation, coordination with other territorial authorities and relations with the deconcentrated state administration, particularly through the wali. The article describes this model as “capacity for action under institutional interdependence”. This proposition provides an analytical framework for examining the potential gap between formally established autonomy and effective territorial action. As an institutional and documentary study, the article does not measure the comparative performance of Morocco’s twelve regions. Instead, it identifies mechanisms and variables that subsequent empirical research can test, while clarifying the institutional conditions under which regional responsibilities may translate into an effective capacity to govern territorial development.



Keywords: advanced regionalisation; territorial governance; region; decentralisation; Morocco; institutional capacity; multilevel governance; territorial development; administrative deconcentration.

Résumé

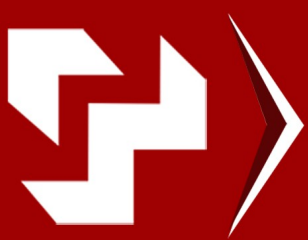
Cet article analyse la transformation de la région marocaine en acteur de la gouvernance territoriale dans le cadre de la régionalisation avancée consacrée par la Constitution de 2011 et structurée par la loi organique n° 111-14. Il part d'un constat : la littérature décrit abondamment les nouveaux organes, compétences et instruments régionaux, mais traite plus rarement, dans une même grille, l'écart entre compétence juridiquement attribuée et capacité effective d'action. À partir d'une analyse qualitative du corpus constitutionnel, organique, réglementaire et institutionnel, mise en perspective par la littérature académique consacrée à la régionalisation marocaine, l'article propose une lecture fondée sur six dimensions de capacité : juridique, démocratique, stratégique, financière, administrative et relationnelle. Il montre que la réforme a produit une montée en puissance réelle de la région : légitimité électorale directe, exécutif propre, compétences diversifiées, instruments de planification et structures d'exécution. Cette montée en puissance ne correspond toutefois pas à une autonomie isolée. L'effectivité régionale demeure conditionnée par les ressources, l'ingénierie, la péréquation, la coordination avec les autres collectivités et l'articulation avec l'État déconcentré, notamment à travers le wali. L'article qualifie ce modèle de « capacité d'action sous interdépendance institutionnelle ». Cette proposition constitue une grille d'analyse du décalage possible entre autonomie normative et effectivité territoriale. L'étude étant institutionnelle et documentaire, elle ne mesure pas les performances comparées des douze régions ; elle identifie les mécanismes et variables qu'une recherche empirique ultérieure pourra tester.



La région marocaine comme acteur de la gouvernance territoriale :

Entre autonomie institutionnelle, capacité d'action et coordination multiniveaux

Mots-clés: Régionalisation avancée; gouvernance territoriale; région; décentralisation; Maroc; capacité institutionnelle; gouvernance multiniveaux; développement territorial; déconcentration.



Introduction

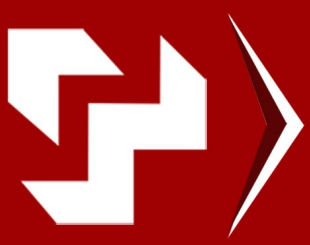
La régionalisation avancée occupe une place singulière dans la transformation contemporaine de l'État marocain. Elle ne constitue ni une simple opération de redécoupage administratif ni un transfert mécanique de compétences depuis le centre vers les territoires. La réforme engagée à partir de la Constitution de 2011 et précisée par les lois organiques de 2015 cherche à modifier la manière dont les politiques publiques sont pensées, coordonnées et exécutées à l'échelle territoriale. La région y apparaît comme un niveau appelé à jouer un rôle particulier dans la définition des priorités de développement,

dans la planification spatiale et dans la coordination des interventions publiques¹.

Cette évolution intervient dans un contexte où les limites d'une conduite excessivement centralisée des politiques territoriales ont progressivement été mises en évidence. La littérature sur la régionalisation marocaine souligne notamment les difficultés liées à l'hétérogénéité des territoires, à la persistance des disparités régionales, au cloisonnement sectoriel et à la nécessité d'adapter davantage l'action publique aux caractéristiques locales. Lokrifa et Moisseron montrent ainsi que la régionalisation avancée soulève simultanément des enjeux politiques, économiques et territoriaux, tandis que Jafari et El Moujaddidi insistent sur la nécessité de dépasser une déclinaison essentiellement centrale des stratégies de développement. La réforme peut dès lors être comprise comme une tentative de territorialisation plus poussée de l'action publique².

¹ Constitution du Royaume du Maroc, adoptée par référendum le 1er juillet 2011, promulguée par le dahir n° 1-11-91 du 29 juillet 2011, Bulletin officiel n° 5964 bis du 30 juillet 2011, art. 1er et 135 à 146.

² Abdeljalil LOKRIFA et Jean-Yves MOISSERON, « La politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux », **Maghreb-Machrek**, n° 221, 2014/3, pp. 111-126; Maria JAFARI et Noufissa EL MOUJADDIDI, « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », **Organisation et Territoires**, n° 2, 2016.

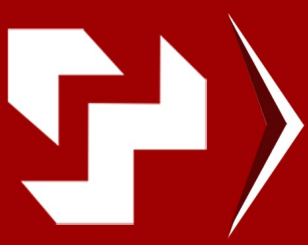


La question n'est cependant pas simplement de savoir si le législateur a accordé davantage de compétences à la région. Une collectivité peut disposer d'attributions importantes sur le plan juridique tout en demeurant limitée dans sa capacité à les exercer. Il convient donc de distinguer plusieurs dimensions : la capacité juridique, la légitimité démocratique, la capacité financière, la capacité administrative et technique, la capacité stratégique et, enfin, la capacité relationnelle, c'est-à-dire l'aptitude à coopérer avec les autres acteurs publics et privés. Cette distinction est essentielle pour éviter de confondre l'existence d'un pouvoir juridiquement reconnu avec l'effectivité d'une capacité de gouvernance.

L'intérêt scientifique de cette approche réside également dans le déplacement du regard qu'elle opère. Une partie importante des travaux sur la régionalisation avancée consiste à présenter les nouvelles compétences, les organes et les mécanismes introduits par les textes. Cette dimension descriptive est nécessaire, mais elle ne suffit pas à déterminer la place réelle de la région dans le système de gouvernance territoriale. L'enjeu est plutôt de comprendre comment ces différents éléments s'imbriquent et quelles conditions doivent être réunies pour que la région passe du statut de collectivité juridiquement renforcée à celui d'acteur capable de produire, coordonner et évaluer des politiques territoriales.

La problématique de cet article peut ainsi être formulée de la manière suivante : dans quelle mesure la réforme constitutionnelle et organique issue de la régionalisation avancée permet-elle à la région marocaine de devenir un acteur effectif de la gouvernance territoriale, et quelles interdépendances institutionnelles continuent de conditionner l'exercice de cette capacité ?

L'hypothèse défendue est que la réforme a incontestablement renforcé la position institutionnelle de la région, mais que cette montée en puissance ne s'est pas traduite

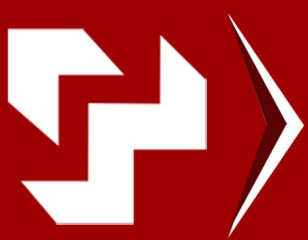


par une autonomie absolue. Elle repose au contraire sur une combinaison entre autonomie locale, coopération, coordination et encadrement étatique.

L'article poursuit quatre objectifs. Premièrement, il cherche à caractériser les fondements juridiques et démocratiques qui permettent de qualifier la région d'acteur institutionnel. Deuxièmement, il analyse les compétences et les instruments stratégiques qui donnent un contenu concret à son intervention. Troisièmement, il examine les ressources financières, administratives et techniques qui conditionnent l'effectivité de cette intervention. Quatrièmement, il étudie les relations entre la région, les autres collectivités et l'État déconcentré afin de mettre en évidence la nature multiniveaux de la gouvernance territoriale marocaine.

Sur le plan méthodologique, l'étude repose sur une analyse qualitative des textes constitutionnels et organiques, des dispositifs réglementaires et des travaux académiques et institutionnels consacrés à la régionalisation marocaine. Le choix d'une approche institutionnelle ne signifie pas que l'article prétend mesurer empiriquement les performances de chaque région. Il vise plutôt à identifier les mécanismes qui structurent la capacité d'action régionale et à mettre en évidence les conditions institutionnelles de leur effectivité. L'analyse est donc principalement documentaire et interprétative.

La contribution proposée est double. Sur le plan analytique, elle propose de considérer la région à partir de la notion de capacité d'action plutôt qu'à partir de la seule notion de compétence. Sur le plan interprétatif, elle soutient que le modèle marocain ne doit pas être lu comme une simple opposition entre centralisation et décentralisation. Il correspond davantage à une recomposition des rapports entre niveaux de gouvernement, dans laquelle l'État conserve des fonctions de coordination et de régulation tandis que la région acquiert une capacité politique et stratégique



propre. Cette perspective permet d'appréhender la régionalisation avancée comme un processus de construction d'une gouvernance territoriale multiniveaux.

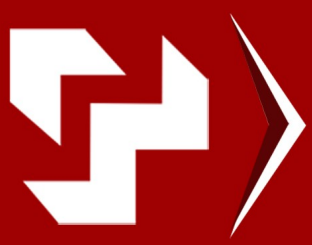
I. Cadre conceptuel et positionnement dans la littérature

Dans cet article, la notion de gouvernance territoriale renvoie à une conception de l'action publique dans laquelle la production des politiques ne relève plus exclusivement d'une administration centrale ou d'un acteur institutionnel unique. Elle suppose la coexistence et l'interaction de plusieurs niveaux de gouvernement, de collectivités territoriales, d'acteurs économiques, d'organisations de la société civile et, selon les politiques considérées, de partenaires extérieurs. Le territoire n'est donc pas seulement un espace d'application des décisions ; il devient un espace de coordination, de négociation et de construction collective de l'action publique.

Cette conception est particulièrement pertinente pour analyser la régionalisation marocaine. Le renforcement de la région ne s'accompagne pas de la disparition des autres niveaux. La Constitution maintient les régions, les préfectures, les provinces et les communes comme collectivités territoriales distinctes, tandis que l'article 143 de la Constitution et l'article 5 de la loi organique n° 111-14 reconnaissent à la région un rôle prééminent dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagement du territoire. La région occupe donc une position particulière sans devenir juridiquement une collectivité hiérarchiquement supérieure aux autres³.

La littérature marocaine récente permet de situer cette évolution. Derbal et Tahrouch analysent la régionalisation avancée comme une transformation de la gouvernance

³ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 135, 136, 140 et 143 ; loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 7 juillet 2015, Bulletin officiel n° 6440 du 18 février 2016, art. 5.



territoriale et non comme un simple redécoupage⁴. El Ghannouchi, Allaki et El Moudden mettent l'accent sur les opportunités de territorialisation du développement mais également sur les difficultés de coordination entre acteurs⁵. Tachfine insiste, pour sa part, sur le passage vers une approche territoriale du développement fondée sur les spécificités et les ressources propres des territoires⁶. Belhaj met en évidence la question de l'autonomie financière et le rôle de la gouvernance financière dans la réussite de la réforme⁷. Ces travaux convergent sur l'idée que le cadre juridique est nécessaire mais ne suffit pas.

La littérature permet également d'identifier une tension centrale. D'un côté, la régionalisation est associée à une volonté de rapprocher la décision du territoire et de favoriser une plus grande appropriation locale des politiques publiques. De l'autre, l'État conserve des instruments de coordination, de contrôle et de programmation nationale. La présence du wali et des services déconcentrés, les mécanismes de financement, les compétences partagées et les compétences transférables montrent que la régionalisation marocaine est construite sur une relation d'interdépendance.

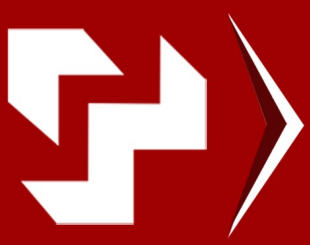
Cette interdépendance ne doit pas nécessairement être interprétée comme un échec de la décentralisation. Dans une gouvernance multiniveaux, l'autonomie d'un acteur ne signifie pas qu'il dispose seul de tous les moyens nécessaires à l'action. Une politique de transport, d'aménagement, d'investissement ou de développement économique

⁴ Sara DERBAL et Mohamed TAHROUCH, « La régionalisation avancée au Maroc, quels apports pour la gouvernance territoriale », **Revue Internationale des Sciences de Gestion**, vol. 4, n° 2, 2021, pp. 589-590.

⁵ Ismail EL GHANNOUCHI et al., « La régionalisation avancée comme nouveau mode de gouvernance territoriale au Maroc : étude analytique des défis et des opportunités », **Revue Française d'Économie et de Gestion**, vol. 4, n° 9, 2023, p. 20 et pp. 33-34.

⁶ Youssef TACHFINE, « L'approche en termes de développement territorial : Définitions, démarche et état des lieux de l'action publique au Maroc depuis deux décennies », **Organisation et Territoires**, n° 5, 2020, pp. 1-2.

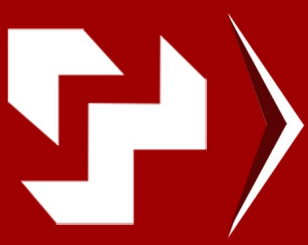
⁷ Naoufel BELHAJ, « La gouvernance financière des villes comme levier de changement pour une régionalisation avancée au Maroc », **Alternatives Managériales Economiques**, vol. 4, n° 1, 2022, p. 224 et pp. 227-230.



peut mobiliser simultanément des ressources régionales, nationales et locales. La question pertinente devient alors celle de la capacité à articuler ces ressources plutôt que celle d'une séparation absolue des compétences.

À partir de cette littérature, nous pouvons retenir une définition opératoire de l'acteur régional : Est considéré comme acteur de gouvernance territoriale un niveau institutionnel qui possède, simultanément, une légitimité de décision, des compétences identifiables, des ressources mobilisables, des instruments de programmation et d'exécution, ainsi qu'une capacité à interagir avec d'autres acteurs. Cette définition permet d'éviter une approche purement juridique. Elle conduit à examiner la région à travers cinq dimensions : légitimité, compétence, ressources, instruments et coordination.

Cette revue de littérature fait apparaître un angle d'analyse encore insuffisamment systématisé. Les travaux existants documentent les fondements juridiques de la réforme, ses ambitions de développement territorial, ses contraintes financières ou encore les difficultés de coordination. Ces dimensions sont cependant souvent examinées séparément. Il manque une lecture intégrée permettant d'expliquer pourquoi l'attribution d'une compétence ne se traduit pas nécessairement par une capacité effective à produire une politique territoriale. L'article propose de combler ce décalage analytique en distinguant la compétence formelle de six capacités complémentaires : juridique, démocratique, stratégique, financière, administrative et relationnelle. Le gap traité n'est donc pas l'absence de travaux sur la régionalisation marocaine, mais l'absence d'une articulation suffisamment explicite entre statut, ressources, instruments d'exécution et relations multiniveaux dans l'évaluation de la capacité régionale d'action.



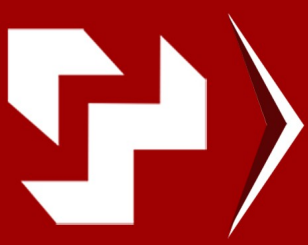
II. Méthodologie, corpus et limites de l'étude

L'étude adopte une démarche qualitative d'analyse institutionnelle et documentaire. Le corpus primaire comprend la Constitution du Royaume du Maroc de 2011, la loi organique n° 111-14 relative aux régions, les textes organiques connexes relatifs aux autres collectivités territoriales et aux élections locales, ainsi que les principaux textes réglementaires nécessaires à l'interprétation des mécanismes étudiés. Ces sources sont mobilisées pour identifier les compétences, les organes, les instruments de planification, les ressources et les mécanismes de relation entre la région et l'État.

Le corpus secondaire réunit des travaux académiques et institutionnels consacrés à la régionalisation avancée, au développement territorial, à la gouvernance financière et à la coordination multiniveaux au Maroc. Leur fonction n'est pas de remplacer l'analyse des textes primaires, mais de situer les dispositions juridiques dans les débats scientifiques portant sur leur portée et leurs conditions d'effectivité. Lorsque l'article énonce une règle de droit ou un chiffre précis, la source primaire ou institutionnelle est privilégiée ; les références doctrinales sont mobilisées pour l'interprétation et la discussion.

L'unité d'analyse est la capacité institutionnelle de la région. Le codage analytique repose sur six dimensions: 1- La capacité juridique, entendue comme l'existence de compétences et d'une personnalité institutionnelle propres ; 2- La capacité démocratique, liée à la légitimité électorale et à la responsabilité politique ; 3- La capacité stratégique, liée à la planification ; 4- La capacité financière ; 5- La capacité administrative et technique d'exécution ; 6- La capacité relationnelle, c'est-à-dire l'aptitude à coordonner l'action avec l'État, les autres collectivités et les partenaires. Cette grille sert ensuite à relire transversalement les dispositions de la réforme.

Cette méthode comporte une limite assumée. Elle permet d'établir ce que l'architecture institutionnelle autorise, organise ou contraint, mais elle ne permet pas,



à elle seule, de mesurer la performance effective de chacune des douze régions. Les conclusions portent donc sur les conditions institutionnelles de l'action régionale, non sur un classement empirique des régions. Une étape ultérieure devrait confronter cette grille à des données comparatives sur l'exécution des programmes de développement régional, les ressources mobilisées, les délais de réalisation, les capacités humaines et les modalités concrètes de coordination.

III. La consécration juridique de la région comme acteur institutionnel

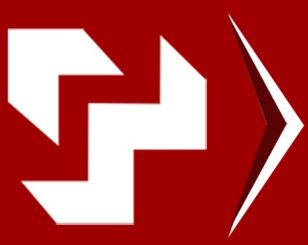
L'article 135 de la Constitution reconnaît les régions parmi les collectivités territoriales du Royaume et leur attribue la personnalité morale de droit public. Cette disposition constitue le point de départ de l'analyse. La personnalité morale signifie que la région n'est pas une simple circonscription administrative dépourvue de capacité propre ; elle est un sujet institutionnel distinct, doté de droits, d'obligations, d'un patrimoine et d'une capacité d'action dans les limites de ses compétences⁸.

La Constitution complète cette reconnaissance par le principe de libre administration, consacré à l'article 136. L'article 135 établit que les collectivités territoriales gèrent démocratiquement leurs affaires par des conseils élus. Cette formulation est importante parce qu'elle associe la dimension administrative à une dimension politique. La collectivité ne se contente pas d'exécuter des décisions venues du centre : elle dispose d'une instance représentative chargée de définir des orientations et d'en assurer le suivi⁹.

La loi organique n° 111-14 précise cette architecture en disposant que la région est une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Cette triple reconnaissance

⁸ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 135.

⁹ Ibid., art. 135 et 136.



donne à la région les attributs nécessaires à l'exercice de fonctions publiques propres. L'autonomie administrative concerne la capacité à organiser son action et ses services ; l'autonomie financière concerne la possibilité de disposer de ressources et de les mobiliser dans le cadre des compétences reconnues¹⁰.

Cependant, l'autonomie ainsi consacrée doit être comprise comme une autonomie juridiquement encadrée. Elle s'exerce dans le respect de la Constitution et de la loi et demeure articulée à la coopération avec l'État et les autres collectivités. Dans leur analyse critique de la Constitution de 2011, Madani, Maghraoui et Zerhouni relèvent précisément que le texte constitutionnel pose le cadre de la décentralisation et de la régionalisation avancée, tout en renvoyant à la loi organique une part substantielle de son organisation et en maintenant un rôle important aux représentants territoriaux du pouvoir central¹¹.

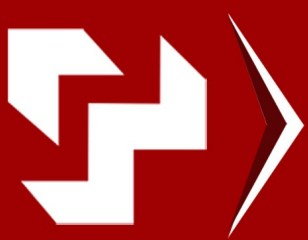
Le rôle prééminent reconnu à la région constitue une autre pièce essentielle du dispositif. L'article 143 de la Constitution, précisé par l'article 5 de la loi organique n° 111-14, lui confère une place particulière dans l'élaboration, l'exécution et le suivi des programmes de développement régional et des schémas régionaux d'aménagement du territoire. Cette prééminence ne crée pas de hiérarchie générale entre collectivités. Elle signifie plutôt que certaines fonctions de cohérence territoriale sont attribuées prioritairement à l'échelon régional¹².

Le principe de subsidiarité complète cette architecture. Il permet de rechercher le niveau le plus pertinent pour l'exercice d'une compétence. Dans une perspective de gouvernance territoriale, ce principe est important parce qu'il oblige à penser la répartition des responsabilités non seulement en termes de catégories juridiques, mais

¹⁰ Loi organique n° 111-14 relative aux régions, art. 3.

¹¹ Mohamed MADANI et al., **The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis** (Stockholm : International IDEA, 2012), section « The organization of power at the local level », pp. 34-36, mars 2013.

¹² Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 143 ; loi organique n° 111-14, art. 5.



aussi en termes d'efficacité territoriale. La région intervient lorsque l'échelle régionale permet une meilleure cohérence que l'échelle communale ou provinciale, tout en respectant les compétences propres de ces dernières¹³.

Ainsi, dès le niveau constitutionnel et organique, la région présente plusieurs caractéristiques d'un acteur de gouvernance : personnalité juridique, autonomie, légitimité démocratique, rôle stratégique et compétences. Mais ces attributs ne constituent encore qu'une capacité potentielle. Il faut examiner comment ils sont organisés et transformés en pouvoir d'action.

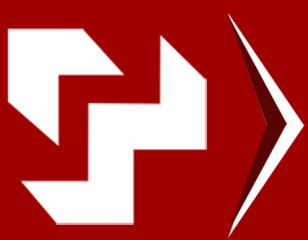
IV. La légitimité démocratique et la transformation du gouvernement régional

La légitimité démocratique constitue une dimension fondamentale de la transformation régionale. Les membres du conseil régional sont élus au suffrage universel direct selon les règles prévues par la législation électorale. Cette élection distingue la région d'une simple structure administrative et lui confère une légitimité politique propre¹⁴.

La légitimité élective produit plusieurs effets. Elle permet d'abord d'identifier une responsabilité politique régionale. Les conseillers et le président du conseil sont porteurs d'un mandat qui les autorise à définir des priorités territoriales. Elle permet ensuite d'introduire une logique de représentation des intérêts territoriaux dans la définition des politiques publiques. Enfin, elle crée les conditions d'une relation plus directe entre les citoyens et les institutions régionales.

¹³ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 140 ; loi organique n° 111-14, art. 6, 80, 94 et 95.

¹⁴ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 135 ; loi organique n° 111-14, art. 9. Voir également la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1-11-173 du 21 novembre 2011, Bulletin officiel n° 6066 du 19 juillet 2012, p. 2426, et sa modification par la loi organique n° 34-15, promulguée par le dahir n° 1-15-90 du 16 juillet 2015, Bulletin officiel n° 6410 du 5 novembre 2015.



La région marocaine comme acteur de la gouvernance territoriale : Entre autonomie institutionnelle, capacité d'action et coordination multiniveaux

Le passage à un exécutif régional dirigé par le président du conseil renforce cette évolution. La loi organique n° 111-14 confie au président l'exécution des délibérations, l'ordonnancement des dépenses et la représentation juridique de la région. Le déplacement de l'exécutif vers une autorité élue constitue une évolution institutionnelle substantielle : la région dispose désormais d'un centre politique de décision identifiable¹⁵.

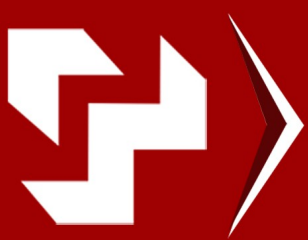
Cette évolution n'élimine pas les contraintes administratives. Le président ne dispose pas d'une administration indépendante de l'ensemble du système étatique ; il agit dans un cadre juridique, financier et réglementaire déterminé. Mais la responsabilité politique est désormais plus clairement associée à la conduite de l'action régionale.

La structuration du conseil autour du bureau et des commissions permanentes participe également à la construction d'une capacité délibérative. Dans une institution qui traite de domaines techniques tels que l'investissement, l'aménagement ou les transports, la qualité de la préparation des dossiers est déterminante. Les commissions peuvent constituer des espaces de spécialisation, de débat et de contrôle.

La question de la représentation des femmes s'inscrit dans cette même logique démocratique. Le dispositif électoral adopté depuis 2011 puis adapté en 2015 a contribué à accroître leur présence dans les conseils territoriaux. L'OCDE relève qu'en 2015, les femmes représentaient 37,61 % des conseillers régionaux élus. Cette évolution ne doit pas être réduite à un indicateur quantitatif. Elle renvoie plus largement à la capacité de l'institution régionale à représenter la diversité des intérêts du territoire¹⁶.

¹⁵ Loi organique n° 111-14, art. 101, 103 et 105 : exécution des délibérations, direction des services administratifs, élaboration du PDR, du SRAT et du budget.

¹⁶ OCDE, **La participation des femmes dans la vie politique au sein du Parlement et des conseils élus au Maroc** (Paris : Éditions OCDE, 2018), p. 28 : 254 femmes élues aux conseils régionaux en 2015, soit 37,61 %.



La loi organique prévoit également une instance consultative chargée de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre. Cette institutionnalisation de la participation montre que la gouvernance régionale ne se limite pas à la démocratie représentative. Elle cherche également à intégrer des formes de concertation et de participation¹⁷.

La légitimité démocratique constitue donc une condition nécessaire de l'acteur régional, mais elle n'est pas suffisante. Elle doit être accompagnée d'une capacité de décision et d'exécution. Une assemblée élue qui ne disposerait ni de ressources ni d'expertise resterait institutionnellement légitime mais opérationnellement limitée. C'est pourquoi l'analyse doit maintenant se déplacer vers les compétences.

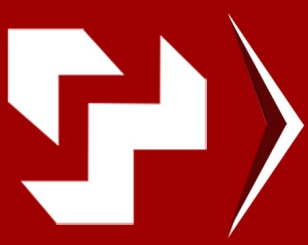
V. Les compétences régionales : de l'attribution juridique à la capacité d'action

La loi organique n° 111-14 distingue les compétences propres, les compétences partagées et les compétences transférables. Cette architecture est l'un des éléments les plus révélateurs de la logique de régionalisation retenue par le Maroc. Elle montre que la décentralisation n'est pas conçue comme une séparation absolue des domaines d'intervention, mais comme une combinaison de responsabilités différenciées¹⁸.

Les compétences propres constituent le noyau de l'action régionale. Elles concernent notamment le développement économique régional, la formation professionnelle, le développement rural, le transport routier non urbain des personnes, la culture, l'environnement et la coopération internationale. La diversité de ces domaines traduit une conception large du rôle régional. La région n'est pas seulement chargée

¹⁷ Loi organique n° 111-14, art. 116 et 117.

¹⁸ Loi organique n° 111-14, art. 80 à 82.



d'administrer des services ; elle est appelée à intervenir sur les conditions structurelles du développement territorial¹⁹.

Le développement économique régional constitue à cet égard une compétence particulièrement significative. Une région capable de participer à la promotion de l'investissement, au soutien des activités économiques et à l'amélioration de l'environnement territorial des entreprises dispose d'un levier pour construire une stratégie de développement adaptée à ses spécificités²⁰.

La formation professionnelle et le développement des compétences renforcent cette logique. Le développement territorial ne dépend pas uniquement des infrastructures. Il suppose également la disponibilité d'un capital humain correspondant aux besoins des économies régionales. La région peut donc contribuer à rapprocher les politiques de formation des caractéristiques du tissu économique local.

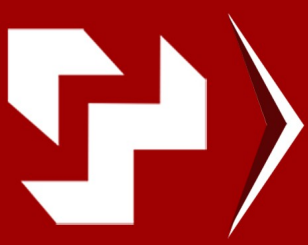
La compétence relative au développement rural traduit une autre dimension de l'acteur régional. Le territoire régional comprend des espaces urbains, périurbains et ruraux dont les dynamiques sont interdépendantes. Une approche strictement sectorielle peut conduire à reproduire les écarts entre ces espaces. L'échelle régionale permet potentiellement d'articuler les politiques rurales avec les politiques économiques, de mobilité et d'aménagement.

Le transport routier non urbain des personnes constitue également une compétence structurante. La mobilité relie les espaces du territoire et conditionne l'accès aux marchés, aux services et à l'emploi. Une politique régionale de transport peut donc contribuer à réduire les effets de la fragmentation spatiale.

Les compétences partagées introduisent une logique différente. Elles concernent des domaines où l'action régionale suppose une concertation avec l'État et des

¹⁹ Ibid., art. 80 à 82.

²⁰ EL GHANNOUCHI et al., p. 20 et pp. 33-34.



conventions précisant les modalités de financement et de mise en œuvre. Cette organisation confirme que l'acteur régional n'est pas conçu comme un acteur autosuffisant²¹.

Les compétences transférables rendent la logique encore plus explicite. L'article 94 de la loi organique n° 111-14 énumère plusieurs domaines susceptibles d'être transférés de l'État à la région sur la base du principe de subsidiarité, notamment les infrastructures à dimension régionale, l'industrie, la santé, le commerce, l'enseignement, la culture, le sport, l'énergie, l'eau et l'environnement. L'article 95 précise que ces transferts doivent tenir compte des principes de progressivité et de différenciation entre les régions. La régionalisation est ainsi conçue comme un processus évolutif, dont l'approfondissement dépend aussi de la capacité des régions à assumer effectivement les compétences concernées²².

La question essentielle devient donc celle de l'effectivité. Pour chaque compétence, quatre questions doivent être posées : qui décide ? qui finance ? qui exécute ? qui évalue ? Si la réponse à ces quatre questions n'est pas clairement organisée, l'attribution juridique peut produire des chevauchements ou des dépendances.

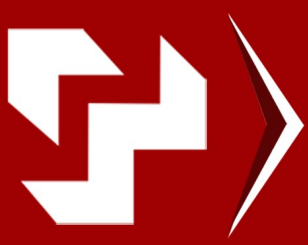
La région apparaît ainsi comme un acteur dont la capacité repose autant sur la maîtrise de ses compétences que sur sa capacité à les articuler. La gouvernance territoriale n'est pas seulement une affaire de répartition des domaines ; elle est aussi une affaire de coordination des chaînes d'action publique.

VI. Les instruments stratégiques : planifier le territoire pour gouverner le développement

La capacité de gouvernance régionale se manifeste avec une intensité particulière dans les instruments de planification. Le schéma régional d'aménagement du

²¹ Loi organique n° 111-14, art. 91 et 92

²² Ibid., art. 94 et 95



territoire et le programme de développement régional permettent de passer d'une logique de compétence à une logique de stratégie.

Le schéma régional d'aménagement du territoire définit les orientations fondamentales de l'aménagement régional à long terme. Il prend en considération les spécificités géographiques, démographiques et économiques de chaque région et suppose une concertation avec les services déconcentrés de l'État, les autres collectivités et les acteurs économiques et sociaux^{23.24}

Cette dimension partenariale est importante. La planification territoriale ne peut être efficace si elle reste enfermée dans une seule institution. L'aménagement concerne simultanément les infrastructures, l'habitat, les activités économiques, l'environnement, les transports et les services publics. Le schéma régional doit donc être conçu comme un référentiel commun.

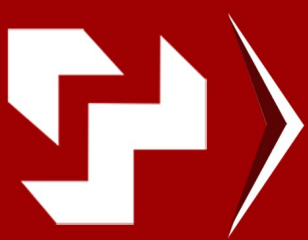
Le programme de développement régional joue une fonction différente mais complémentaire. Il traduit les priorités du conseil régional sur la durée du mandat. Il constitue donc l'instrument à travers lequel le projet politique régional se transforme en programmation opérationnelle. L'intérêt de cet instrument est de créer une continuité entre la légitimité électorale et l'action publique²⁵.

La littérature sur le développement territorial souligne l'importance de cette capacité de programmation. Tachfine insiste sur la nécessité d'une approche territoriale permettant de partir des ressources et spécificités des territoires plutôt que de

²³ Ibid., art. 88 à 90

²⁴ OCDE, **Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et recommandations pour une action publique coordonnée** (Paris : Éditions OCDE, 2018), pp. 264-265.

²⁵ Loi organique n° 111-14, art. 83 à 87



La région marocaine comme acteur de la gouvernance territoriale : Entre autonomie institutionnelle, capacité d'action et coordination multiniveaux

reproduire mécaniquement des politiques conçues au niveau central. Le programme régional peut constituer l'un des principaux supports de cette territorialisation²⁶.

Mais la programmation n'est pas synonyme de réalisation. Un programme peut être cohérent sur le plan stratégique tout en rencontrant des difficultés au stade de l'exécution. C'est pourquoi la planification doit être reliée à la programmation budgétaire, à l'ingénierie de projet et aux mécanismes de suivi.

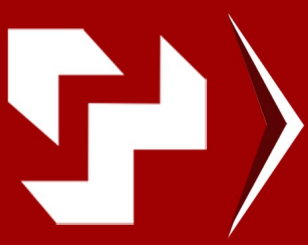
Le plan de transport régional illustre cette articulation. La mobilité est à la fois un secteur et un instrument transversal de cohésion territoriale. La région doit pouvoir intégrer les enjeux de mobilité dans sa stratégie globale, en tenant compte des relations entre centres urbains, espaces ruraux et zones d'activités²⁷.

La véritable portée de ces instruments réside donc dans leur capacité à produire une vision territoriale partagée. Si chaque document est élaboré séparément, la multiplication des plans peut renforcer la fragmentation. À l'inverse, lorsque les documents sont articulés, ils peuvent devenir des instruments de coordination entre politiques sectorielles.

La planification régionale constitue ainsi une innovation institutionnelle importante, mais son efficacité dépend d'un continuum : diagnostic, concertation, programmation, financement, exécution et évaluation. La région devient véritablement gouvernante lorsque ce continuum peut être maîtrisé ou coordonné.

²⁶ TACHFINE, pp. 1-2 et 5-8

²⁷ Loi organique n° 111-14, art. 82, d) : élaboration du plan de transport à l'intérieur de la région et organisation du transport routier non urbain des personnes entre collectivités territoriales de la région.



VII. Les ressources financières : l'autonomie juridique à l'épreuve de la capacité financière

L'autonomie financière constitue l'un des tests les plus exigeants de la régionalisation. Une collectivité peut être juridiquement compétente, politiquement légitime et stratégiquement ambitieuse, mais rester limitée si elle ne dispose pas de ressources suffisantes et prévisibles.

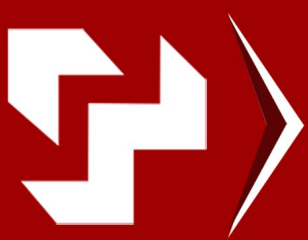
La Constitution prévoit que les collectivités territoriales disposent de ressources propres et de ressources affectées ou transférées par l'État. Pour les régions, cette architecture vise à donner une base financière à la montée en puissance institutionnelle. Elle s'accompagne de mécanismes de solidarité destinés à limiter les effets des disparités territoriales²⁸.

La question de l'autonomie financière ne doit cependant pas être réduite à la quantité de ressources. Leur nature, leur prévisibilité, leur flexibilité et leur relation avec les compétences sont tout aussi importantes. Une ressource affectée peut financer un objectif précis sans donner à la région une grande marge de programmation. À l'inverse, des ressources plus flexibles permettent d'ajuster les dépenses aux priorités territoriales.

Belhaj souligne que l'insuffisance des ressources par rapport aux compétences transférées constitue l'une des contraintes majeures de la régionalisation. Cette observation renvoie à un principe classique de cohérence : la décentralisation des responsabilités doit être accompagnée d'un transfert de moyens compatible avec les charges nouvelles²⁹.

²⁸ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 141 et 142 ; BELHAJ, p. 224 et pp. 227-230.

²⁹ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 141 et 142 ; BELHAJ, p. 224.



La région marocaine comme acteur de la gouvernance territoriale : **Entre autonomie institutionnelle, capacité d'action et coordination multiniveaux**

La solidarité interrégionale répond à une autre exigence. Les régions ne disposent pas des mêmes bases fiscales, des mêmes structures économiques ni des mêmes niveaux d'équipement. Une autonomie financière purement fondée sur les ressources locales pourrait donc accentuer les écarts. Les mécanismes de péréquation cherchent à concilier autonomie et égalité territoriale.

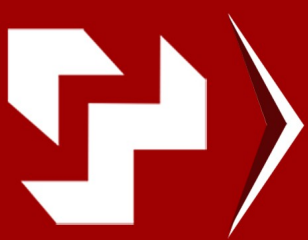
Le Fonds de mise à niveau sociale et le Fonds de solidarité interrégionale traduisent cette logique de correction des déséquilibres. Pour le Fonds de mise à niveau sociale, le décret n° 2-17-598 retient cinq critères : le PIB par habitant, le nombre d'habitants en milieu rural, le volume des investissements de l'État et des établissements publics dans la région, le taux de vulnérabilité et la nature des projets à financer. Ces mécanismes visent à articuler autonomie régionale et solidarité territoriale, mais leur portée dépend de leurs conditions concrètes de mise en œuvre³⁰.

La question financière possède également une dimension politique. Plus une région dispose de moyens qu'elle peut programmer, plus elle peut traduire son projet politique en décisions concrètes. À l'inverse, lorsque l'essentiel des ressources est prédéterminé ou dépend de mécanismes extérieurs, l'espace de choix politique se réduit.

La gouvernance financière devient ainsi une composante de la gouvernance territoriale. Elle implique la programmation, la transparence, le contrôle, le suivi et l'évaluation des dépenses. La capacité à gérer les ressources devient indissociable de la capacité à gouverner.

La réforme régionale doit donc être appréciée à partir d'un principe de correspondance entre compétences et ressources. Lorsque cette correspondance est

³⁰ Décret n° 2-17-598 du 20 novembre 2017 pris pour l'application de l'article 231 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, concernant le Fonds de mise à niveau sociale, Bulletin officiel, n° 6627 du 4 décembre 2017, art. 1er.



insuffisante, le risque est de créer une décentralisation juridiquement ambitieuse mais matériellement contrainte.

VIII. La capacité administrative et technique : le maillon décisif de l'effectivité

L'un des enseignements majeurs de l'analyse est que la capacité institutionnelle ne se réduit pas à la capacité financière. La région doit également disposer de compétences administratives et techniques adaptées à la complexité de ses nouvelles fonctions.

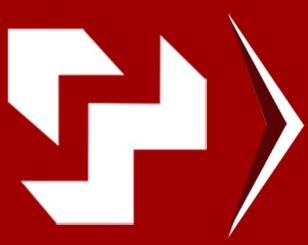
Les politiques régionales nécessitent des expertises multiples : planification, économie territoriale, finances publiques, marchés, ingénierie de projets, environnement, mobilité, données territoriales et évaluation. La montée en compétence des régions suppose donc une administration capable de soutenir les élus dans la préparation et l'exécution des décisions.

L'Agence régionale d'exécution des projets répond en partie à cette exigence. Dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie administrative et financière, elle peut apporter une assistance juridique et une ingénierie technique et financière et contribuer à l'exécution des projets approuvés par le conseil³¹.

La création de cette agence est révélatrice d'un problème institutionnel important : la capacité à décider n'est pas identique à la capacité à exécuter. Le conseil régional peut définir une priorité politique sans disposer en interne de l'ensemble des compétences nécessaires à la conduite d'un projet complexe. L'agence fonctionne alors comme un instrument de traduction entre décision politique et réalisation opérationnelle.

Les sociétés de développement régional complètent cette palette. Elles peuvent permettre de mobiliser des compétences, des partenariats et des modes de gestion

³¹ Loi organique n° 111-14, art. 128 et 130



adaptés à certains projets. Elles illustrent l'évolution de l'action publique vers une combinaison de modalités administratives, contractuelles et partenariales³².

Cette diversification ne doit cependant pas conduire à une dilution de la responsabilité. Plus les instruments sont nombreux, plus la région doit disposer de mécanismes de pilotage, de contrôle et d'évaluation. La gouvernance exige donc une capacité à gouverner les instruments de gouvernance eux-mêmes.

La professionnalisation des élus constitue une autre dimension. Les décisions régionales portent sur des dossiers de plus en plus techniques. L'accès à l'information, la formation et l'assistance à la décision deviennent indispensables pour que la démocratie régionale soit substantielle et pas seulement procédurale.

La capacité administrative doit enfin être pensée dans une perspective territoriale. Les douze régions ne disposent pas nécessairement des mêmes niveaux d'expertise ni des mêmes ressources humaines. Une politique uniforme de renforcement des capacités peut donc produire des effets différents selon les contextes.

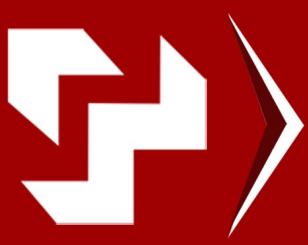
La question des capacités constitue ainsi un test essentiel de la régionalisation. La compétence juridique ouvre une possibilité d'action ; l'administration, l'ingénierie et les ressources humaines permettent de transformer cette possibilité en action réelle.

IX. La coopération et la gouvernance multiniveaux

La coopération constitue une caractéristique structurelle du modèle régional marocain. La région n'est pas appelée à exercer ses compétences en vase clos. Les compétences partagées avec l'État, les relations avec les préfectures et provinces et les communes, les groupements de collectivités et la coopération internationale montrent que l'action régionale est par nature relationnelle³³.

³² Ibid., art. 145 et 146.

³³ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 143 et 144 ; loi organique n° 111-14, art. 82, g), 92 et 148 et suite



La coopération avec l'État est particulièrement importante. Dans plusieurs domaines, la région doit conclure des conventions qui déterminent les modalités de financement et de mise en œuvre. Cette contractualisation peut être considérée comme un mécanisme de gouvernance multiniveaux : chaque acteur conserve ses responsabilités tout en contribuant à une action commune.

Cette logique est cohérente avec les travaux de l'OCDE sur les politiques de développement territorial au Maroc, qui insistent sur la nécessité de mieux coordonner les politiques et de rapprocher les dynamiques urbaines et rurales. La coordination devient ici une ressource institutionnelle³⁴.

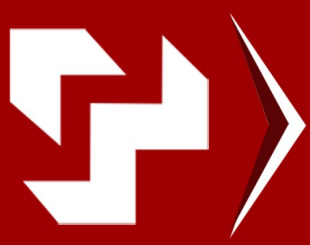
La coopération interrégionale constitue une autre possibilité. Les groupements de collectivités permettent de mutualiser certaines ressources et de conduire des projets dépassant les frontières administratives d'une région. Cette possibilité est importante dans un contexte où les problèmes territoriaux ne coïncident pas toujours avec les périmètres institutionnels.

La coopération internationale constitue enfin une dimension originale. La loi organique reconnaît à la région une capacité à conclure certaines conventions avec des collectivités étrangères et des organismes internationaux, après accord des autorités publiques, sous réserve du respect des engagements internationaux du Royaume et des compétences de l'État en matière de relations extérieures³⁵.

Cette ouverture transforme la région en acteur potentiel de circulation des ressources, des connaissances et des pratiques. Elle peut faciliter l'accès à des réseaux de collectivités, à des programmes de coopération et à de l'expertise. Mais elle ne constitue pas une diplomatie autonome : elle demeure insérée dans le cadre national.

³⁴ OCDE, **Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial**, pp. 15-16.

³⁵ Loi organique n° 111-14, art. 82, g), 99 et 115



La gouvernance multiniveaux permet donc de comprendre une caractéristique fondamentale du modèle marocain. L'efficacité régionale dépend de la capacité à construire des relations institutionnelles. L'acteur régional est d'autant plus puissant qu'il est capable de mobiliser des ressources qu'il ne contrôle pas directement.

Cette approche conduit à relativiser l'opposition entre autonomie et dépendance. Une région peut être dépendante de certains partenaires tout en étant autonome dans ses choix stratégiques. L'enjeu est alors de maîtriser les relations plutôt que de chercher une autosuffisance impossible.

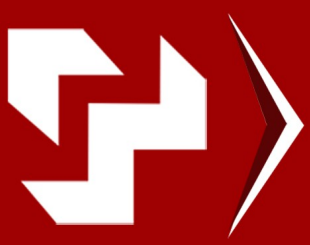
X. Le wali et la recomposition de la relation entre l'État et la région

La montée en puissance de la région ne signifie pas la disparition de l'État du territoire. La présence du wali demeure l'une des caractéristiques structurantes du modèle institutionnel marocain. En application de l'article 145 de la Constitution et de l'article 112 de la loi organique n° 111-14, le wali représente le pouvoir central au niveau régional et exerce un contrôle administratif sur la légalité des arrêtés du président et des délibérations du conseil, tout en assurant la coordination des services déconcentrés de l'État dans les conditions prévues par les textes³⁶.

Cette coexistence entre un président de conseil élu et un représentant nommé de l'État constitue une architecture institutionnelle hybride. Elle ne doit pas être interprétée automatiquement comme une contradiction. Dans de nombreux systèmes de gouvernance territoriale, la décentralisation et la déconcentration coexistent. La difficulté réside dans l'articulation des responsabilités.

La décentralisation transfère des fonctions de décision à des collectivités dotées d'une légitimité propre. La déconcentration rapproche les services de l'État du territoire tout en maintenant leur rattachement hiérarchique au centre. Les deux processus poursuivent des logiques différentes mais se rencontrent sur les mêmes espaces.

³⁶ Constitution du Royaume du Maroc de 2011, art. 145 ; loi organique n° 111-14, art. 112.



Au Maroc, la qualité de la gouvernance territoriale dépend donc largement de la coordination entre ces deux architectures. Si les services déconcentrés disposent de compétences sectorielles sans articulation suffisante avec les priorités régionales, la fragmentation peut persister. À l'inverse, une coordination efficace peut permettre de combiner les ressources nationales et les priorités territoriales.

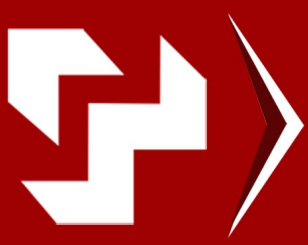
La présence du wali peut également être comprise comme un mécanisme de cohérence nationale. La régionalisation ne vise pas à fragmenter l'État, mais à rapprocher la décision et à améliorer l'efficacité de l'action publique dans le respect de l'unité du Royaume. Le défi consiste donc à construire une articulation qui évite à la fois la recentralisation de fait et la fragmentation des politiques.

La question du contrôle de légalité mérite une attention particulière. Le contrôle ne devrait pas être confondu avec une tutelle politique permanente. Dans une logique de décentralisation, il vise à assurer la conformité des actes au cadre juridique. La distinction entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité est donc déterminante pour apprécier la réalité de la libre administration.

L'existence du wali confirme ainsi l'hypothèse centrale de l'article : la région est devenue un acteur institutionnel autonome dans certaines dimensions, mais son action est structurée par une interdépendance forte avec l'État. La régionalisation marocaine est moins une sortie de l'État du territoire qu'une transformation de la manière dont l'État gouverne le territoire.

XI. Les disparités territoriales et la différenciation des capacités régionales

Le renforcement institutionnel des régions intervient dans un espace national profondément différencié. Les régions ne disposent ni des mêmes structures économiques, ni des mêmes densités démographiques, ni des mêmes niveaux d'équipement, ni des mêmes capacités administratives. Cette hétérogénéité pose une



question fondamentale : peut-on appliquer un cadre juridique uniforme à des capacités territoriales aussi différentes ?

Le découpage en douze régions cherche à constituer des ensembles territoriaux suffisamment vastes pour porter des stratégies de développement. Mais la taille ne suffit pas à créer une capacité homogène. Certaines régions disposent d'écosystèmes économiques et institutionnels plus développés que d'autres. D'autres doivent simultanément rattraper des déficits d'infrastructures et construire leurs capacités administratives³⁷.

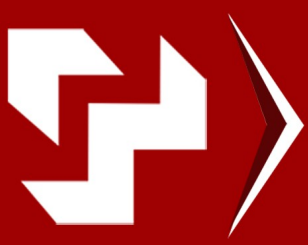
Les mécanismes de solidarité répondent partiellement à ce problème. Ils permettent de réduire les écarts de ressources et de soutenir les territoires les moins favorisés. Mais la péréquation financière ne peut pas à elle seule résoudre les écarts de capacité institutionnelle.

Une région peut recevoir des ressources supplémentaires tout en manquant d'ingénierie pour concevoir et conduire les projets correspondants. La réduction des disparités suppose donc une approche multidimensionnelle combinant financement, compétences, ressources humaines, données, formation et coordination.

Cette observation conduit à introduire la notion de capacité territoriale. Celle-ci ne correspond pas seulement à la quantité de ressources disponibles ; elle désigne l'aptitude d'un territoire à transformer des ressources en politiques publiques efficaces. Elle dépend de la qualité des institutions, de la coopération entre acteurs, de la capacité de planification et de l'apprentissage organisationnel.

La régionalisation avancée peut donc produire des effets asymétriques. Le même cadre juridique peut être utilisé de manière différente selon les régions. Cette asymétrie n'est pas nécessairement négative si elle résulte de l'adaptation aux besoins

³⁷ Décret n° 2-15-40 du 20 février 2015 fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent, Bulletin officiel n° 6340 du 5 mars 2015, art. 1er.



territoriaux. Elle devient problématique lorsqu'elle produit des écarts durables dans la capacité à fournir des services ou à mettre en œuvre des politiques.

L'enjeu n'est donc pas d'obtenir une uniformité absolue des régions, mais de garantir un socle minimal de capacité institutionnelle et financière tout en permettant une adaptation aux spécificités territoriales.

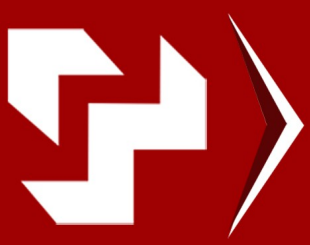
XII. La région comme plateforme de coordination du développement territorial

La lecture des compétences, instruments et ressources conduit à une conclusion intermédiaire : la valeur ajoutée de la région réside moins dans l'exercice isolé de chacune de ses compétences que dans sa capacité à les mettre en cohérence.

Le développement territorial est par nature transversal. Un investissement économique suppose des infrastructures, des compétences, des transports et un environnement institutionnel favorable. Une politique rurale peut nécessiter des interventions en matière de mobilité, d'accès aux services, d'agriculture et de formation. Une stratégie environnementale peut affecter l'aménagement, l'industrie et les transports. La région dispose d'une échelle qui permet potentiellement de relier ces dimensions.

Le programme de développement régional peut jouer ici un rôle de plateforme. Il permet de hiérarchiser les priorités, de rapprocher les projets sectoriels et de donner une cohérence temporelle à l'action. Son efficacité dépend cependant de son articulation avec les programmes nationaux et locaux.

La région peut également jouer un rôle de médiation entre les intérêts territoriaux. Les communes ont des enjeux de proximité ; les préfectures et provinces assurent des fonctions intermédiaires ; l'État poursuit des objectifs nationaux. La région peut contribuer à construire des compromis entre ces différentes échelles.



Cette fonction de coordination constitue probablement l'une des dimensions les plus importantes de la régionalisation avancée. Elle permet de comprendre pourquoi la Constitution lui reconnaît un rôle prééminent dans les programmes de développement régional et les schémas d'aménagement.

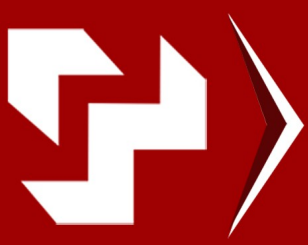
La région devient ainsi moins un simple « niveau » supplémentaire qu'une plateforme institutionnelle. Sa capacité à gouverner dépend de sa faculté à connecter des acteurs, des ressources et des temporalités différentes.

Cette conception est compatible avec l'évolution internationale de l'action publique territoriale, où les gouvernements régionaux sont souvent évalués non seulement sur les services qu'ils produisent directement, mais aussi sur leur capacité à coordonner les politiques et à construire des écosystèmes territoriaux.

XIII. Discussion : une autonomie régionale sous interdépendance institutionnelle

L'analyse développée permet de répondre à la problématique de l'article. La région marocaine peut bien être qualifiée d'acteur de gouvernance territoriale, mais cette qualification doit être précisée. Elle n'est ni un simple relais administratif ni une collectivité totalement autonome de l'État. Elle constitue un acteur institutionnel doté d'une capacité propre, exercée dans un système d'interdépendance.

Le premier niveau de cette autonomie est juridique. La personnalité morale, l'autonomie administrative et l'autonomie financière donnent à la région une existence institutionnelle propre. Le deuxième est politique : l'élection directe du conseil et l'existence d'un président exerçant l'exécutif créent une responsabilité régionale. Le troisième est stratégique : les compétences et instruments de planification permettent de construire des politiques territoriales. Le quatrième est opérationnel : l'agence régionale et les sociétés de développement fournissent des instruments d'exécution.



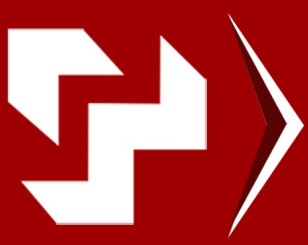
Mais chacune de ces dimensions rencontre une limite. L'autonomie juridique est encadrée par la loi. L'autonomie politique dépend de la capacité réelle à décider. L'autonomie stratégique dépend des ressources et des relations avec l'État. L'autonomie opérationnelle dépend de l'ingénierie disponible et de la capacité à coordonner les partenaires.

Cette structure explique pourquoi l'opposition entre centralisation et décentralisation est insuffisante pour comprendre le modèle marocain. La question centrale est celle de la distribution et de l'articulation des capacités. L'État conserve certaines ressources et compétences ; la région en acquiert d'autres ; les communes et provinces en détiennent également. L'efficacité territoriale dépend de la combinaison de ces capacités.

La littérature récente confirme cette tension. Les travaux consacrés à la gouvernance territoriale mettent en avant les apports du nouveau cadre juridique tout en soulignant les difficultés de coordination, les limites financières et les capacités institutionnelles. Les analyses récentes consacrées à la régionalisation continuent d'identifier la coordination institutionnelle et les capacités administratives comme des conditions de réussite³⁸.

Le résultat le plus important de cette étude est donc de proposer une lecture en termes de « capacité d'action sous interdépendance ». Cette formulation permet de dépasser deux lectures simplificatrices. La première considérerait que la réforme a transféré des compétences et que la région est donc automatiquement autonome. La seconde considérerait que la présence persistante de l'État signifie que la décentralisation demeure fictive. Les deux positions sont insuffisantes.

³⁸ Voir : DERBAL et TAHROUCH, pp. 596-597 ; EL GHANNOUCHI et al., pp. 33-34 ; OCDE, **Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial**, pp. 233-234.

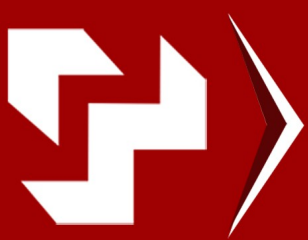


La réforme a réellement modifié la position institutionnelle de la région. Mais elle n'a pas supprimé l'interdépendance qui caractérise l'action publique contemporaine. La réussite de la régionalisation dépend dès lors de la qualité de cette interdépendance : clarté des compétences, prévisibilité des financements, coordination des services, partage de l'information, contractualisation et évaluation.

Cette conclusion conduit également à repenser l'évaluation de la réforme. Il ne suffit pas de mesurer le nombre de compétences transférées ou le volume des investissements. Il faut examiner la chaîne complète de l'action publique : capacité à diagnostiquer, à décider, à financer, à exécuter, à coordonner et à évaluer. Cette approche permettrait de mieux identifier les différences de performance entre régions et de comprendre leurs causes.

Enfin, l'article met en évidence le caractère processuel de la régionalisation. Le cadre juridique de 2015 constitue une architecture, non un résultat final. Les institutions doivent apprendre à fonctionner ensemble, les élus doivent développer des compétences, les administrations doivent construire de nouvelles routines de coopération et les mécanismes financiers doivent être ajustés. La régionalisation est donc un processus d'apprentissage institutionnel.

Une réserve doit néanmoins être formulée. La démonstration établit une architecture de capacité et identifie les principaux points de dépendance, mais elle ne permet pas d'attribuer causalement les écarts de performance à l'un ou l'autre facteur. La notion de « capacité d'action sous interdépendance institutionnelle » doit donc être considérée comme une proposition analytique à confronter à des études de cas régionales, à des données budgétaires et d'exécution, ainsi qu'aux pratiques concrètes de contractualisation. Cette prudence renforce la portée de la conclusion : l'article



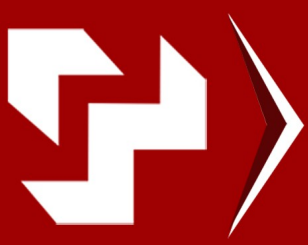
propose un cadre explicatif, non une mesure définitive de la réussite de la régionalisation.

XIV. Apport théorique, implications et propositions testables

L'apport théorique de l'article réside dans la distinction entre compétence et capacité. Une région peut être juridiquement compétente sans être opérationnellement capable ; inversement, elle peut accroître sa capacité en coordonnant des ressources qu'elle ne détient pas directement. La régionalisation peut ainsi être étudiée comme une réforme de production et d'articulation des capacités publiques, et non uniquement comme une réforme de distribution des compétences. Cette lecture conduit à trois propositions susceptibles d'être testées empiriquement : P1, à compétences juridiques comparables, les différences de capacité administrative et d'ingénierie contribuent aux écarts de mise en œuvre entre régions ; P2, la prévisibilité et la marge de programmation des ressources financières influencent davantage l'autonomie effective que le seul volume nominal des transferts ; P3, la qualité de la coordination entre conseil régional, wali, services déconcentrés et autres collectivités constitue une variable déterminante de la conversion des programmes régionaux en réalisations. Ces propositions transforment la notion d'« interdépendance institutionnelle » en programme de recherche vérifiable plutôt qu'en simple qualification descriptive.

Conclusion

La régionalisation avancée a profondément transformé la place de la région dans l'architecture territoriale marocaine. Depuis la Constitution de 2011 et la loi organique n° 111-14, la région dispose d'attributs qui permettent clairement de la considérer comme un acteur institutionnel de la gouvernance territoriale : personnalité morale, autonomie administrative et financière, conseil élu au suffrage universel direct, exécutif propre, compétences diversifiées, instruments de planification et mécanismes d'exécution.



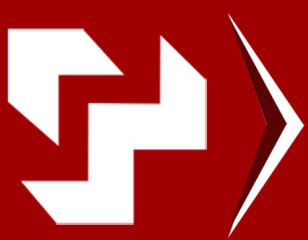
L'analyse montre toutefois que la véritable question n'est plus celle de l'existence juridique de la région, mais celle de l'effectivité de sa capacité d'action. Cette capacité dépend de l'articulation de plusieurs dimensions : légitimité démocratique, compétences, ressources, capacités administratives, ingénierie, planification et coopération.

Le principal résultat de l'étude est que le modèle marocain doit être compris comme une autonomie sous interdépendance institutionnelle. La région n'est plus un simple relais territorial de l'État, mais elle n'agit pas non plus comme un pouvoir indépendant. Elle construit son action à travers des relations avec l'État, les services déconcentrés, les autres collectivités, les acteurs économiques et la société civile.

Cette interdépendance n'est pas nécessairement une faiblesse. Lorsqu'elle est organisée par des mécanismes clairs de coopération et de contractualisation, elle peut permettre de mobiliser des ressources différentes et d'améliorer la cohérence des politiques. Elle devient problématique lorsque les responsabilités sont floues, lorsque les financements ne suivent pas les compétences ou lorsque les capacités administratives sont insuffisantes.

La réussite de la régionalisation avancée dépend donc moins de la multiplication des compétences que de la construction d'un système territorial capable de transformer ces compétences en résultats. Cela suppose notamment de renforcer l'ingénierie régionale, d'améliorer la prévisibilité des ressources, de poursuivre la clarification des relations entre décentralisation et déconcentration, d'articuler davantage les documents de planification et de développer des mécanismes d'évaluation de la performance territoriale.

La région peut ainsi être considérée comme un acteur central de la gouvernance territoriale marocaine, à condition de ne pas confondre centralité et souveraineté. Sa fonction spécifique réside dans sa capacité à coordonner, planifier et territorialiser



l'action publique. L'avenir de la régionalisation dépendra précisément de la capacité des institutions marocaines à faire de cette fonction de coordination une réalité opérationnelle.

Cette conclusion ouvre enfin une perspective de recherche empirique. Une analyse comparée des douze régions permettrait d'évaluer dans quelle mesure les différences de ressources, de capacités administratives, de qualité de coordination et de gouvernance politique expliquent les écarts observés dans la mise en œuvre des programmes régionaux. Une telle démarche permettrait de compléter l'analyse institutionnelle par une évaluation concrète de la performance de la régionalisation.

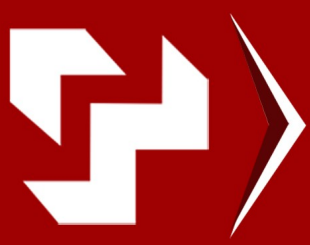
Bibliographie

BELHAJ, Naoufel. « La gouvernance financière des villes comme levier de changement pour une régionalisation avancée au Maroc », **Alternatives Managériales Economiques**, vol. 4, n° 1, 2022, pp. 224-244. DOI : 10.48374/IMIST.PRSM/ame-v4i1.30475.

CHERKAOUI RHAZOUANI, Hamza et EL AISSAOUI, Hassan. « Rôle de la gouvernance territoriale dans l'implémentation du nouveau management public à l'ère de la régionalisation avancée », **Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit**, vol. 5, n° 2, 2021, pp. 160-175.

DERBAL, Sara et TAHROUCH, Mohamed. « La régionalisation avancée au Maroc, quels apports pour la gouvernance territoriale », **Revue Internationale des Sciences de Gestion**, vol. 4, n° 2, 2021, pp. 588-606.

EL GHANNOUCHI, Ismail et al. « La régionalisation avancée comme nouveau mode de gouvernance territoriale au Maroc : étude analytique des défis et des opportunités », **Revue Française d'Économie et de Gestion**, vol. 4, n° 9, 2023, pp. 19-35.



JAFARI, Maria et EL MOUJADDIDI, Noufissa. « La régionalisation avancée au Maroc : Perspectives et défis », **Organisation et Territoires**, n° 2, 2016. DOI : 10.48407/IMIST.PRSM/ot-n2.6517.

LOKRIFA, Abdeljalil et MOISSERON, Jean-Yves. « La politique de régionalisation avancée au Maroc : enjeux et état des lieux », **Maghreb-Machrek**, n° 221, 2014/3, pp. 111-126. DOI : 10.3917/machr.221.0111.

MADANI, Mohamed et al. **The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis**, Stockholm : International IDEA, 2012, 56 p. (ouvrage daté © 2012 ; diffusion catalogue IDEA en 2013).

OCDE. **Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial : Enjeux et recommandations pour une action publique coordonnée**, Paris : Éditions OCDE, 2018. DOI : 10.1787/9789264302884-fr.

OCDE. **La participation des femmes dans la vie politique au sein du Parlement et des conseils élus au Maroc**, Paris : Éditions OCDE, 2018.

TACHFINE, Youssef. « L'approche en termes de développement territorial : Définitions, démarche et état des lieux de l'action publique au Maroc depuis deux décennies », **Organisation et Territoires**, n° 5, 2020, pp. 1-17. DOI : 10.48407/IMIST.PRSM/ot-n5.23040.