



VERS UN NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT

RAPPORT STRATEGIQUE 2019/2020

Chapitre 1



CHAPITRE 1

LA GOUVERNANCE, AU CŒUR DU MODELE DE DEVELOPPEMENT A CONSTRUIRE

Le nouveau modèle de développement s'inspire d'une approche de tempérance qui doit mettre un terme à l'économie de prédation qui a conduit aux dégâts de l'Anthropocène*. Bon nombre de solutions aux problèmes existants sont connues et les ressources tant financières que technologiques sont souvent présentes : c'est l'action des pouvoirs publics qui fait, généralement, défaut. C'est pourquoi le socle sur lequel repose ce modèle de développement est la gouvernance : sans elle, il est impossible de guider, voire achever, la révolution des activités humaines qui est déjà à l'œuvre.

1

COMPRENDRE

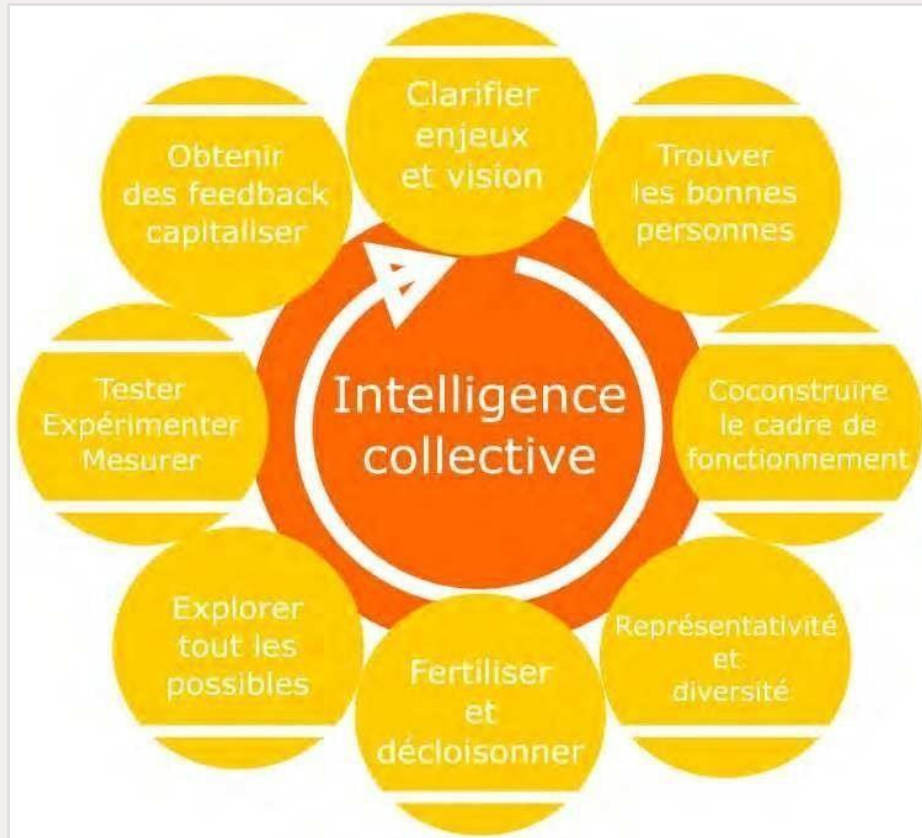
La gouvernance est la condition sine qua non de l'implémentation de tout modèle de développement, quelles qu'en soient les composantes. L'histoire politique du monde ne cesse d'en apporter la preuve. Les meilleures intentions comme le modèle techniquement le plus parfait resteront lettre morte si le système en charge de son application ne se l'approprie pas, que cette gouvernance soit publique ou privée.

Pour la mise en œuvre de ce modèle, un cadre global mais précis de gouvernance s'impose. Il pourrait se déployer sur quatre axes, obéissant à deux grands principes :

- ▶ **La justice et l'éthique**, car l'aggravation des inégalités entraîne à la fois la panne de l'ascenseur social*, l'exacerbation du sentiment d'injustice et la hausse des exactions de tout genre, notamment, la corruption.
- ▶ **La flexibilité et l'adaptation**, pour faciliter l'évolution de ce modèle, par essence transitoire. D'où l'importance d'une gouvernance à la fois intelligente, sensible aux différences de contexte, et agile, c'est-à-dire soucieuse de limiter l'échelle hiérarchique et les procédures bureaucratiques.

2 PARADIGME ET VISION

2-1 Axe 1 : Renforcer l'intelligence collective



Source : <https://www.ekilium.fr/blog-coaching/entreprises-liberees-et-agilite-organisations/intelligence-collective-en-entreprise-comment-ca-marche/>

Un mouvement manifeste de volonté de **participation*** des parties prenantes aux décisions qui les concernent s'est fait jour sur toute la planète, du Brésil à Hong Kong, y compris dans les pays non démocratiques. Désormais en effet, deux visions distinctes de la démocratie paraissent émerger :

- ▶ Une démocratie formelle, permettant aux citoyens de choisir leurs gouvernants ; mais ce choix n'implique pas nécessairement une participation desdits citoyens aux décisions des pouvoirs publics.
- ▶ Une démocratie de fait, associant les parties prenantes (citoyens ou non) au processus décisionnaire, à travers divers mécanismes consultatifs : de la conférence-consensus* à des Etats généraux* ou encore l'élaboration de projets de territoire*, par exemple.

2 PARADIGME ET VISION (2)

Autre processus d'intelligence collective, **la concertation*** devient de plus en plus nécessaire, que ce soit pour résoudre des situations conflictuelles entre l'Etat et la société civile par exemple, ou entre une entreprise et les syndicats professionnels, ou pour organiser la mutualisation des moyens ou des ressources entre responsables ou entre partenaires.

La collaboration* qui est une forme d'intelligence collective plus étroite, est appelée à se développer non seulement dans les domaines de l'économie (coopétition*) et de la puissance publique* (partenariat public-privé par exemple), mais aussi dans le champ du social et de l'environnemental où la gravité de certaines situations, comme la pauvreté, la raréfaction des ressources naturelles et les catastrophes naturelles, exige l'association étroite des différents intervenants, que ce soit à des fins de mutualisation ou de coordination.

Ainsi, quel que soit le degré d'échange qu'elle met en œuvre, l'intelligence collective s'avère être à la fois un outil de gouvernance à part entière (23) et une nécessité permettant d'affronter la complexité croissante des situations.

2-2 Axe 2 : Rationaliser les ressources et les usages

Le monde qui vient s'annonce moins hospitalier que celui du 20^{ème} siècle. Aujourd'hui déjà, la lente transition énergétique oblige les pays qui recourent le plus aux hydrocarbures, à ralentir leur consommation avant qu'une autre énergie, plus propre, moins chère et plus abondante soit disponible. Nombre de ressources naturelles font déjà l'objet d'une surenchère qui en limite l'accès comme le bois noble, le sable, le cuivre. L'eau potable commence à suivre cette voie, ainsi que certains produits alimentaires. Le développement d'une classe moyenne mondiale et l'augmentation forte de la population mondiale d'ici 2050 provoqueront une pression accrue sur les biens les moins disponibles. Déjà les 7,5 milliards d'êtres humains consomment en 7 mois chaque année ce que la nature régénère en 12 mois.

2 PARADIGME ET VISION (3)

Parallèlement, les usages de production et de consommation actuels génèrent une quantité et une qualité de déchets que la nature ne peut plus absorber naturellement. La contamination envahit les sols et les sous-sols, les nappes phréatiques, les cours d'eau et les océans, jusqu'à l'air que l'on respire.

Cette situation mondiale exige plusieurs règles de bonne gouvernance pour en venir à bout comme **la mutualisation** des équipements et des infrastructures, par exemple, **la rationalisation** des usages (réduction des déchets générés, limitation des emballages, diminution de la consommation d'eau et d'énergie...) ou encore **une gestion communautaire des communs*** comme l'autogestion des quartiers au Brésil (voir meilleure pratique n°2), les systèmes locaux de gestion de l'eau en Espagne, ...

2-3 Axe 3 : Poursuivre la décentralisation

Le développement des mécanismes d'intelligence collective comme la nécessité de rationaliser les ressources et les usages, font clairement apparaître que nombre de solutions dépendent de l'échelle locale.

Aussi **le principe de subsidiarité*** – c'est-à-dire l'attribution de la responsabilité d'une action publique à l'entité la plus proche de ceux directement concernés par cette action – mis en place, notamment, par l'Union européenne, devrait-il s'appliquer systématiquement pour que l'échelon le plus compétent, au regard du problème considéré, des hiérarchies publiques comme privées soit saisi.

M EILLEURE PRATIQUE N°2

La démocratie participative* : L'expérience de porto Alegre au Bresil (24)

Porto Alegre a mis en place, vers la fin des années 1980, une nouvelle conception de la démocratie participative*, fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique à l'échelle locale.

La ville a inauguré, en 1989, son "budget participatif" et a favorisé la promotion des associations de quartier, placées sous l'égide de l'Union des associations de résidents de Porto Alegre. En étroite concertation* avec le parti qui avait gagné les élections municipales en 1988, ces associations ont conçu un dispositif de contrôle populaire du budget municipal.

Les associations de quartier participent, chaque année, aux assemblées plénières régionales et thématiques au cours desquelles elles contribuent à déterminer les priorités stratégiques d'investissements pour l'aménagement de leurs quartiers.

Porto Alegre

Porto Alegre, ville moyenne avec près de 1,5 millions d'habitants, est la capitale de l'Etat du Rio Grande do Sul



|| Source : Série d'images composée _ https://fr.wikipedia.org/wiki/Porto_Alegre / <http://www.brasilbrazil.com/porto-alegre/>

2 PARADIGME ET VISION (4)

Ce recours à l'autorité de proximité laisse donc supposer un degré suffisant de **décentralisation** pour que ladite autorité dispose des compétences et des moyens, tant légaux que matériels, pour résoudre les problèmes sans recourir aux autorisations des échelons supérieurs, avec l'appui d'une gouvernance multiniveaux*.

Si un vaste mouvement de décentralisation est apparu dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle dans le monde, il est aujourd'hui animé de forces contraires, des autonomistes aux nationalistes, qui le freinent. Il doit, cependant, être étendu et approfondi pour préparer au mieux la gestion des crises à venir. Ce qui nécessite non seulement des mécanismes légaux mais surtout un développement qualitatif des capacités intellectuelles, individuelles et collectives.

2-4 Axe 4 : Développer la connaissance factuelle

Les décisions en matière de politiques publiques sont prises, dans la plupart des cas, sur la base d'hypothèses dont le fondement est idéologique, de connaissances obsolètes ou d'idées reçues. D'où parfois l'incompréhension de ceux qui sont concernés par ces décisions. Or, l'efficacité de toute gouvernance repose d'abord sur le triptyque suivant :

- ▶ **La connaissance réelle et à jour** de l'objet en question, au moyen de données quantitatives et qualitatives (sondages, enquêtes) issues d'échantillons représentatifs.
- ▶ **L'identification précise et systémique du problème** réellement posé, à partir d'un travail d'investigation scientifique.
- ▶ La validation sur le terrain des solutions proposées, grâce à **l'expérimentation** et à **l'évaluation** ante, post et en cours de réalisation.

2 PARADIGME ET VISION (5)

Faute de voir les mauvaises décisions, l'ignorance et la judiciarisation de la société gagner du terrain, la nouvelle gouvernance se doit d'imposer ce principe de connaissance factuelle pour que :

- ▶ les organisations et les entreprises mettent un terme au "purement déclaratif" tel, par exemple, les objectifs dont il est connu, à l'avance, qu'ils ne peuvent pas être atteints, les effets d'annonce de grands projets jamais réalisés ou encore les vœux pieux, énoncés, en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises*,
- ▶ les services de marketing et les agences de publicité renoncent à la publicité mensongère ou aux formulations trompeuses, destinées à abuser le consommateur, en lui laissant croire des choses fausses ou infondées,
- ▶ les médias opèrent, sous peine de poursuites, une double vérification auprès de sources distinctes des informations communiquées, respectent les réputations sans preuves légales et assurent une communication objective de l'information.

A ce titre, la question des big data doit faire l'objet d'une attention particulière : les "profils" établis par le traitement des données massives correspondent-ils vraiment au comportement d'individus à multiples facettes et de plus en plus complexes ? Ou ne génèrent-ils pas seulement des personnages idéaux, dont la réalité n'est que statistique ?

Ainsi, la nouvelle gouvernance à mettre en œuvre doit-elle être soucieuse de déployer et de renforcer l'intelligence collective afin de mieux affronter les problèmes à résoudre et de mettre en place la nécessaire rationalisation des processus et des ressources. Elle s'inscrit dans une logique de décentralisation qui permet à la subsidiarité* d'améliorer la qualité et la rapidité de la prise de décision. De plus, elle mise sur la qualité de l'information pour asseoir les solutions les plus efficaces et les plus pertinentes et pour élever le niveau de connaissance des citoyens.

La nouvelle gouvernance ne pourra faire face aux défis qui menacent l'avenir qu'en imposant ce nécessaire bond en avant (leapfrog*), vers plus de liberté, de modernité, de responsabilité et de vision éclairée.

3 PROPOSER

En matière de gouvernance, la question centrale n'est plus de savoir "que faire ?" mais "comment faire et le faire mieux ?". Comment faire pour que les réformes identifiées soient mises en œuvre dans des conditions permettant d'améliorer significativement le bien-être social de Marocains ? Cela suppose généralement de mieux faire connaître et appliquer les "règles du jeu" ou d'adopter et de mettre en œuvre de nouvelles règles lorsque cela s'avère nécessaire.

A ce titre, une attention particulière devrait être accordée au renforcement du **capital institutionnel**, qui conditionne, compte tenu de sa dimension transversale, l'aboutissement escompté des options prises en matière de capital immatériel (capital humain, capital social, capital relationnel, capital de marques, ...).

Poser les bases d'une nouvelle gouvernance au Maroc qui rompt avec certaines pratiques ayant prévalu jusqu'à présent, revient à mettre en œuvre les fondamentaux et les quatre axes de développement exposés plus haut.

En plus de l'accélération de la décentralisation (voir chapitre 4 – 4-4-1) et de la déconcentration, trois grandes orientations en découlent pour cette gouvernance, qu'elle soit publique ou privée :

3-1 Le principe d'honnêteté

L'honnêteté repose sur trois postures explicites : l'éthique, la transparence et la responsabilité.

Au titre des mesures éthiques et pour combattre l'économie de rente, le Maroc devrait décréter **l'interdiction de la spéculation** (sur le foncier, les matières premières, les produits alimentaires, les agréments...) d'une manière générale et plus particulièrement celle affectant le niveau de vie des citoyens, tout en poursuivant et en intensifiant **la lutte contre la corruption**.

Le Royaume devrait, également, décider **l'interdiction de pratiques dommageables** pour l'environnement, assortie d'un soutien aux pratiques de substitution.

3 PROPOSER (2)

La transparence impose la reddition des comptes (*accountability*) et l'ouverture généralisée de l'accès aux données produites par l'Etat et le secteur public, lorsque celles-ci n'ont pas un caractère réellement sensible.

Le fait d'assumer ses responsabilités, à tout niveau, conduit d'une part, à développer **l'évaluation** et d'autre part à ne soustraire personne à **une justice indépendante** du pouvoir politique.

3-2 Des modes d'action renouvelés

Le tryptique-clé du mode d'action que le Maroc devrait adopter est l'agilité pour permettre une adaptation continue, l'expérimentation pour favoriser les pratiques innovantes et le pragmatisme pour répondre au mieux aux besoins exprimés.

L'agilité se manifeste à travers de multiples aspects :

- ▶ **Les nouveaux modes de gestion de projet** tels que SCRUM (voir encadré n°5) par exemple, qui garantissent une évolution du projet en cours de réalisation : appliqués à la puissance publique*, ils pourraient permettre d'accélérer les transformations en cours et d'insuffler un état d'esprit plus entrepreneurial, tout en préservant le sens du bien public.
- ▶ **Les nouveaux modes d'organisation**, par exemple, en mode projet (par équipes de projet) ou en pôles transversaux reconfigurables.
- ▶ **La formation continue** des collaborateurs dont les compétences doivent être régulièrement mises à jour, notamment, dans le cadre de la digitalisation*.
- ▶ **Le raccourcissement de la chaîne de commandement** et la promotion de la subsidiarité* participative.

3 PROPOSER (3)

L'agilité n'est possible que si elle est accompagnée d'un **cadre législatif souple** qui la favorise ainsi que d'une réforme de l'administration publique au niveau tant de ses procédures de fonctionnement que de son système de gestion des ressources humaines.

L'administration publique devrait être réhabilitée pour qu'elle puisse de nouveau attirer des profils élevés, tout en mettant fin aux dysfonctionnements qui la caractérise, particulièrement dans les secteurs en relation directe avec le citoyen. Pour réussir sa mutation, l'administration publique marocaine, tout en privilégiant l'intérêt général, devrait s'inspirer des règles du management privé et tirer profit des facilités offertes par la digitalisation* (voir meilleure pratique n°3).

Encadré n°5 : La méthodologie SCRUM (25)

“Le terme SCRUM apparaît pour la première fois en 1986 dans une publication de Hirotaka Takeuchi et Ikujiro Nonaka (26). Il décrit une nouvelle approche plus rapide et flexible pour le développement de nouveaux produits ou services.

L'approche SCRUM n'est pas destinée à tous les types de projets. Il s'agit d'une approche facile à comprendre, mais difficile à maîtriser. Elle suit les principes de la méthodologie agile*, c'est-à-dire l'implication et la participation active du client tout au long du projet.

Considéré comme un cadre de gestion de projet, SCRUM se compose de plusieurs éléments fondamentaux : des rôles ; des événements ; des artefacts ; des règles.

Il s'agit d'une approche empirique, dynamique et participative de la conduite de projet. Il est prévu une rencontre de synchronisation, appelée “mêlée” quotidienne, afin de suivre l'avancement du projet.”

3 PROPOSER (4)

A cet effet, il serait judicieux :

- ▶ de doter l'administration publique (centrale et régionale) des mêmes outils que le secteur privé (plan comptable, programmation stratégique et projets fédérateurs, culture de résultats, ...),
- ▶ d'assurer un meilleur service au public : passer de la culture d'usagers, de contribuables et d'administrés à une culture de clients,
- ▶ de raisonner en termes de capital immatériel et d'en faire un critère pour l'évaluation des choix publics,
- ▶ de passer d'une gestion du personnel à une gestion des ressources humaines, en privilégiant l'approche par les aptitudes au détriment des diplômes,
- ▶ de donner la priorité, au niveau de la réforme de l'administration, aux services publics qui sont les plus proches des citoyens.

Le Maroc devrait saisir les opportunités offertes dans le cadre de la régionalisation avancée pour améliorer l'efficacité de l'administration centrale et instaurer les bases d'une gouvernance territorialisée des politiques publiques.

Sur un autre registre, la nouvelle gouvernance devrait viser une plus grande cohérence des politiques publiques et une coordination étroite de l'action des acteurs. Elle devrait consolider le caractère exemplaire de l'Etat et lui conférer le rôle de visionnaire au service de l'intérêt général à long terme.

S'agissant des réformes, il faudrait dissocier leur processus d'élaboration des contingences politiques et électorales, assurer leur déploiement sur le terrain et conditionner systématiquement l'allocation de ressources budgétaires par la réalisation des objectifs assignés aux services publics.

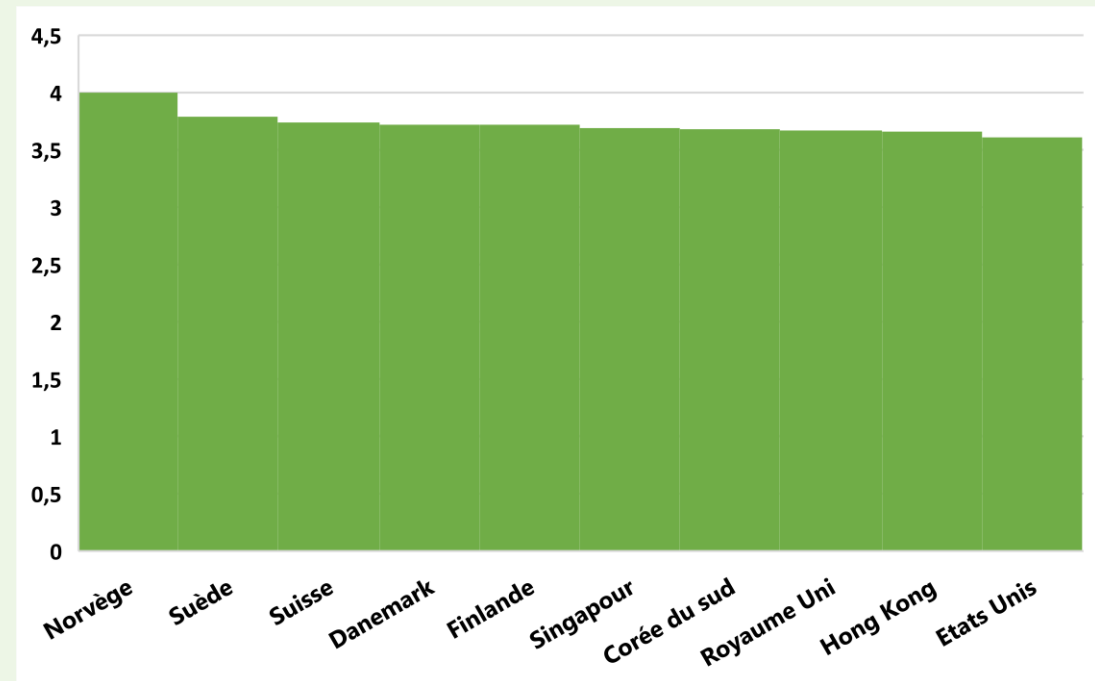
L'Agence du management public et de l'e-gouvernement en Norvège (*Difi*)

Surnommée l'eldorado des nomades digitaux, la Norvège a occupé, en 2017, la première place dans le classement mondial au titre de l'indice de la transformation digitale* (voir figure 21). Elle figure parmi les rares pays dans le monde disposant d'une grande confiance digitale des citoyens.

La Norvège a mis en place, dès 2008, l'Agence de management public et de l'administration en ligne (e-gouvernement) (*Difi*) avec comme objectif principal de renforcer l'action gouvernementale et d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'administration publique.

Difi veille à ce que l'administration publique norvégienne soit caractérisée par les valeurs d'excellence, d'efficacité, de ciblage des citoyens, de transparence et de démocratie. Elle vise à développer l'organisation et le leadership du secteur public, tout en assurant une coordination entre les autorités publiques et les services offerts aux citoyens (27).

Figure 21 : Les 10 pays les mieux classés selon l'indice de la transformation digitale* (Digital Evolution index)



Source : Traitement IRES_ The Fletcher School and Mastercard, Digital Planet 2017.

3-3 Le nouveau leadership

Pour induire le changement, le Maroc devrait favoriser le développement de nouvelles formes de leadership (voir meilleure pratique n°4), dans lesquelles les compétences générales - soft skills (voir encadré n°6) sont essentielles.

Encadré n°6 : Les compétences générales ou *Soft skills* (28)

Les compétences générales sont une combinaison de compétences interpersonnelles, de compétences sociales, d'aptitudes à la communication, de traits de caractère ou de personnalité, d'attitudes, d'attributs professionnels, d'intelligence sociale et de quotients d'intelligence émotionnelle, entre autres, qui permettent aux gens de naviguer dans leur environnement, de bien travailler avec autrui, de bien réussir et de réaliser leurs objectifs en complément des compétences spécialisées.

Trois ensembles de compétences spécifiques caractérisent le leader de demain :

- ▶ Elaborer une vision convaincante (orientations, buts), porteuse de sens (*sense-making*) et la communiquer avec clarté.
- ▶ Traiter chacun sur un pied d'égalité, favoriser la participation* et assumer les responsabilités.
- ▶ Construire des ponts en valorisant la diversité, l'ouverture d'esprit et l'inclusion, tout en favorisant l'expérimentation.

Car le leader qui s'inspire de ces principes est celui qui doit non seulement se concentrer sur le présent pour manager et gérer le changement mais aussi visualiser le futur pour créer la feuille de route permettant de le préparer. Ses valeurs constituent le socle de sa capacité à entraîner le changement dans son organisation, quelle que soit sa taille ou son secteur d'activité.

La stratégie "1Malaysia" en Malaisie (29)

"**1Malaysia**" est une philosophie de management, adoptée par la Malaisie, à l'initiative du Premier Ministre Najib Tun Razak, élu en avril 2009. "*People First, Performance Now*" en est le slogan. Cette stratégie, qui privilégie la culture de la haute performance, la précision, l'innovation, l'intégrité, la volonté, la loyauté et la sagesse, repose sur trois piliers :

- ▶ Le premier pilier se réfère aux principes de l'unité nationale, à savoir : le respect de l'autre quel que soit son appartenance ethnique, le respect des fondements de la nation, inscrits au niveau de la Constitution fédérale et la promotion de la justice sociale.
- ▶ Le second pilier concerne l'incorporation de la citoyenneté et la sagesse dans la prise de décision.
- ▶ Le troisième pilier porte sur l'amélioration de l'efficacité du système de la gouvernance publique. A ce titre, un programme, baptisé "*Government transformation*", a été lancé en 2009. Il est basé sur :
 - le recours au style de management privé et une culture de gestion axée sur la performance et les résultats,
 - la promotion de la concurrence entre les différents secteurs publics, le recours à la sous-traitance et la quasi-privatisation,
 - l'implémentation d'un cadre d'évaluation cohérent et exhaustif des politiques publiques, à travers la mise en place d'une batterie d'indicateurs de performances clés, gérée par le Ministère chargé du suivi de la performance et de la qualité des services publics.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Publications externes :

- (23) LEVY, Pierre. Intelligence collective. Basic Books, 1997. 277p: < <https://portail-ie.fr/resource/glossary/51/intelligence-collective> >
- (24) AUROI, Claude. La pensée comptable-Expériences de gouvernement local en Amérique latine : Cúcuta et Porto Alegre Graduate In : Institute Publications. 1998:<https://books.openedition.org/iheid/2671?lang=fr>.
- (25) Site web "Qu'est-ce que la méthodologie Scrum ?" : < <https://www.planzone.fr/blog/quest-ce-que-la-methodologie-scrum>>
- (26) TAKEUCHI, Hirotaka. NONAKA, Ikujiro. The new product development game. In Harvard Business Review. January 1986 : < <https://hbr.org/1986/01/the-new-new-product-development-game>>
- (27) Site Web Agency for Public Management and eGovernment Difi : < <https://www.difi.no/om-difi/about-difi>>
- (28) Workforce connections. Key soft skills that foster youth workforce success, Child Trends. June 2015.
- (29) Site Web "The 1Malaysia Concept Part 1" : < <https://www.najibrazak.com/en/blog/the-1malaysia-concept-part-1/>>