

L'alignement de la stratégie universitaire sur la gouvernance régionale au Maroc : analyse croisée du Pacte ESRI 2030, du cadre législatif (loi 59-24) et du PDR Rabat-Salé-Kénitra

Alignment of University Strategy with Regional Governance in Morocco: A Cross-Analysis of PACTE ESRI 2030, the Legislative Framework (Law 59-24), and the Rabat-Salé-Kénitra PDR

Yasmine Taiss

Doctorante

École National de Commerce et Gestion (ENCG)- Université Ibn Tofaïl, Kénitra, Maroc.

ORCID: 0009-0000-8587-066X

Email: yasmine.taiss@uit.ma.ac

Lotfi BENAZZOU

Professeur de l'Enseignement Supérieur

École National de Commerce et Gestion (ENCG)- Université Ibn Tofaïl, Kénitra, Maroc.

Email: benazzoulotfi@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.65040/remeye.2026.11.v02n30.38>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Résumé:

Cet article examine la dynamique d'ancrage territorial de l'université publique marocaine à la lumière des récentes réformes institutionnelles. L'étude cherche à déterminer dans quelle mesure le renouvellement du cadre législatif et de la planification sectorielle permet de dépasser les contraintes de gouvernance multi-niveaux pour réussir l'alignement stratégique des universités Mohammed V et Ibn Tofaïl sur les priorités du Programme de Développement Régional 2022-2027 de Rabat-Salé-Kénitra. Sur le plan méthodologique, l'étude mobilise une analyse de cohérence des politiques publiques, opérationnalisée par une analyse documentaire comparative couvrant l'architecture stratégique du PACTE ESRI 2030, la loi relative à l'enseignement supérieur, le Programme National d'Appui à la Recherche, au Développement et à l'Innovation, ainsi que plusieurs rapports institutionnels d'évaluation. Les résultats montrent que le cadre législatif marocain a intégré, dès le milieu des années 2010, l'exigence d'une territorialisation de la gouvernance universitaire, et que la planification sectorielle nationale érige la contractualisation entre l'État, les universités et les régions en projet stratégique explicite. Ils montrent cependant que les instruments les plus récemment adoptés restent silencieux sur la région comme partie nommée à un contrat, et que le programme de développement de la région étudiée ne mentionne nommément aucune de ses deux universités publiques, malgré une pratique conventionnelle déjà engagée par l'une d'elles avec les collectivités régionales. L'alignement stratégique apparaît ainsi programmé au niveau des textes nationaux mais encore peu opérationnalisé pour le cas régional étudié. L'article

formule des préconisations de politiques publiques portant sur l'activation de la contractualisation déjà prévue par les textes, sur une déclinaison régionale des instruments de financement de la recherche et de l'innovation, et sur l'inscription nominative des universités dans les prochains cycles de programmation régionale, en vue de renforcer la synergie administrative et territoriale.

Mots-clés : Gouvernance universitaire, Régionalisation avancée, PACTE ESRI 2030, Loi 59-24, Programme de Développement Régional, Politiques publiques.

Abstract:

This article examines the territorial anchoring dynamics of Moroccan public universities in light of recent institutional reforms. The study seeks to determine the extent to which the renewal of the legislative framework and sector planning overcomes multi-level governance constraints to achieve the strategic alignment of Mohammed V University and Ibn Tofail University with the priorities of the 2022–2027 Regional Development Program (PDR) of Rabat-Salé-Kénitra. Methodologically, the study employs a public policy coherence analysis, operationalized through a comparative document analysis covering the strategic architecture of PACTE ESRI 2030, the higher education law, the National Support Program for Research, Development, and Innovation, as well as several institutional evaluation reports. The findings reveal that while the Moroccan legislative framework has incorporated the requirement of territorialized university governance since the mid-2010s—and national sector planning establishes contractualization among the State, universities, and regions as an explicit strategic project—the most recently adopted instruments remain silent regarding the region as a named party to contracts. Furthermore, the Regional Development Program of the studied region does not explicitly mention either of its two public universities, despite existing contractual practices already initiated by one of them with regional authorities. Thus, strategic alignment appears programmed at the national policy level but remains largely unoperationalized in the studied regional context. The article formulates public policy recommendations focusing on activating the contractualization already provided for by existing regulatory texts, regionalizing research and innovation funding instruments, and explicitly naming universities in future regional programming cycles to enhance administrative and territorial synergy.

Keywords: University governance, Advanced regionalization, PACTE ESRI 2030, Law 59-24, Regional Development Program, Public policies

1. Introduction

L'université marocaine a longtemps fonctionné selon un principe d'unité de commandement. Un seul ministère fixait les règles, un même cadre réglementaire s'appliquait de Tanger à Dakhla, et la carte des diplômes obéissait à une logique nationale uniforme. Cette homogénéité, conçue au départ comme une garantie d'équité entre les citoyens, s'accorde difficilement avec le choix inverse que le Maroc a fait pour son organisation territoriale depuis la Constitution de 2011. La régionalisation avancée repose en effet sur l'idée que la

décision publique gagne à se rapprocher des réalités locales plutôt qu'à s'uniformiser depuis la capitale.

Entre ces deux logiques, celle de l'unité du service public universitaire et celle de la différenciation régionale des politiques publiques, un espace de tension s'est installé. Il traverse aujourd'hui, à des degrés variables, plusieurs textes adoptés ou relancés récemment. La loi n° 59-24 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique refonde le socle juridique de l'université. Le PACTE ESRI 2030 redéfinit la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Le Programme National d'Appui à la Recherche, au Développement et à l'Innovation (PNARDI) structure le financement de la recherche pour la période 2025-2028. Et, à l'échelle de la région de Rabat-Salé-Kénitra, le Programme de Développement Régional (PDR) 2022-2027 fixe les priorités économiques et sociales du territoire. Le problème que pose cette accumulation de réformes est simple à énoncer mais difficile à trancher, celui de savoir si ces textes, qui partagent un vocabulaire commun de capital humain et d'innovation, s'articulent réellement entre eux ou s'ils se contentent de coexister sur le papier.

La question qui structure cet article peut se formuler ainsi. Dans quelle mesure le renouvellement conjoint du cadre législatif et de la planification sectorielle permet-il de dépasser les contraintes propres à une gouvernance à plusieurs niveaux, pour que la stratégie des universités de Rabat-Salé-Kénitra, à savoir l'Université Mohammed V de Rabat et l'Université Ibn Tofaïl de Kénitra, s'aligne effectivement sur les priorités du Programme de Développement Régional de cette même région ? Trois hypothèses de travail guident la démarche. La première avance que le cadre législatif marocain a intégré, dès le milieu des années 2010, l'exigence d'une territorialisation de la gouvernance universitaire, bien avant que cette exigence ne se traduise dans la pratique administrative. La deuxième suppose que les réformes les plus récentes restent partiellement silencieuses sur la région comme partenaire institutionnel nommé, en dépit d'une architecture stratégique nationale qui prévoit explicitement cette contractualisation. La troisième, enfin, postule que la convergence observable entre les textes nationaux et le PDR de Rabat-Salé-Kénitra reste de nature programmatique, sans qu'un dispositif opérationnel unique relie nommément les universités de la région à la programmation régionale.

Cette recherche poursuit trois objectifs complémentaires : retracer la genèse du cadre législatif de l'enseignement supérieur marocain afin de situer historiquement l'émergence de la question territoriale, établir par une lecture précise des textes ce que le PACTE ESRI 2030, la loi 59-24 et le PNARDI programment réellement en matière de gouvernance territoriale, et confronter cette architecture nationale à la situation observable dans la région de Rabat-Salé-Kénitra pour en tirer des constats et des préconisations de politiques publiques. L'intérêt du sujet tient précisément à ce moment de convergence calendaire entre plusieurs réformes majeures, qui offre l'occasion rare de vérifier si l'ambition territoriale affichée par les textes nationaux trouve un écho concret dans la planification régionale. Peu de travaux existants ont, à ce jour, examiné conjointement ces quatre dispositifs pour un cas régional précis, ce qui constitue l'apport principal de cet article.

L'article est organisé comme suit. La section 2 propose une revue de la littérature institutionnelle et théorique mobilisée pour construire le cadre d'analyse. La section 3 présente la méthodologie retenue. La section 4 expose et discute les résultats de l'analyse croisée entre le PACTE ESRI 2030, la loi 59-24, le PNARDI et la situation de la région de Rabat-Salé-Kénitra. La section 5, enfin, conclut en synthétisant les apports, les limites et les pistes de recherche futures.

2. Revue de littérature

2.1. Cadres théoriques mobilisés

Ce contexte institutionnel invite à mobiliser le cadre conceptuel de la gouvernance multi-niveaux, développé notamment par Hooghe et Marks (2003)¹, qui décrit la dispersion de l'autorité décisionnelle entre plusieurs échelons territoriaux, dont l'articulation ne procède pas d'une simple relation hiérarchique mais d'une négociation continue des compétences et des ressources. Appliqué au cas marocain, ce cadre permet de lire la relation entre l'État, la région et l'université non comme une simple délégation administrative, mais comme un système de gouvernance où la cohérence de l'action publique dépend de la capacité des acteurs à faire converger des référentiels, des calendriers et des instruments de pilotage souvent élaborés de manière disjointe.

Ce cadre est complété par celui de l'analyse de cohérence des politiques publiques, popularisé notamment par les travaux de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement. Ce cadre distingue deux formes de cohérence : la cohérence horizontale, qui interroge la compatibilité des objectifs entre secteurs d'action publique, et la cohérence verticale, qui interroge l'articulation des mêmes objectifs entre échelons de gouvernance, du niveau national au niveau local. C'est cette seconde dimension qui organise la présente recherche, puisqu'il s'agit précisément de vérifier si les objectifs affichés par les textes nationaux relatifs à l'enseignement supérieur se retrouvent, de façon opérationnelle, au niveau régional.

2.2. Analyse critique des diagnostics institutionnels antérieurs

La littérature institutionnelle marocaine consacrée à la gouvernance universitaire converge, depuis au moins une décennie, vers un même diagnostic critique. Dans son avis consultatif d'avril 2015 sur le projet de loi modifiant la loi 01-00, le Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique (CSEFRS, 2015)² observait que le texte alors en discussion reconduisait, dans les faits, la centralisation comme paradigme organisateur des relations entre les universités et l'autorité de tutelle. Le même avis relevait une incohérence révélatrice sur le plan territorial : le projet de loi imposait à chaque université

¹ Hooghe, L. et Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

² Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique (CSEFRS). (2015). Avis n° 01/15, Synthèse de l'avis du Conseil sur le projet de loi portant modification et complément à la loi 01.00 relative à l'enseignement supérieur, avril 2015, p. 9.

la création d'un pôle technologique identique, sans tenir compte des besoins différenciés de la régionalisation. Le Conseil appelait, en creux, à l'élaboration d'une carte nationale de l'enseignement supérieur et à la création, au niveau des régions, de campus intégrés répondant aux besoins locaux.

Cette recommandation trouve un écho normatif quatre ans plus tard dans la loi-cadre n° 51-17, dont l'article 12 prévoit l'instauration de pôles universitaires thématiques et de complexes universitaires régionaux intégrés, et dont l'article 40 engage les pouvoirs publics à transférer des attributions et des moyens vers les structures de gestion régionales. Mais un troisième document, le rapport de l'Instance Nationale d'Évaluation du CSEFRS (2020)¹ sur l'efficacité et l'efficience du système universitaire à accès régulé, montre que la pratique administrative n'avait pas suivi la même trajectoire que la doctrine juridique : l'implantation réelle des établissements s'était faite, historiquement, sans schéma directeur planifié, au gré des rapports de force locaux davantage que d'une stratégie régionale assumée. Pris ensemble, ces trois travaux, échelonnés sur cinq ans, dessinent une littérature institutionnelle cohérente mais qui documente surtout un décalage persistant entre le principe juridique de territorialisation et son application concrète.

2.3. Identification du gap de recherche et positionnement de l'étude

Cette littérature institutionnelle, aussi riche soit-elle, présente une limite pour l'objet de la présente étude : elle documente le décalage entre doctrine et pratique de façon générale, mais elle n'a pas encore été mise à l'épreuve des réformes les plus récentes, celles de 2022 à 2026, ni rapportée au cas précis d'une région déterminée. Le PACTE ESRI 2030, la loi 59-24 et le PNARDI n'ont, à ce jour, fait l'objet d'aucune analyse croisée systématique visant à vérifier s'ils comblent, ou reproduisent, le décalage identifié par le CSEFRS dès 2015. C'est ce vide que la présente étude se propose de combler, en articulant le cadre théorique de la gouvernance multi-niveaux et de la cohérence verticale des politiques publiques à une analyse documentaire portant sur le cas de la région de Rabat-Salé-Kénitra, retenue pour la densité de son écosystème universitaire et pour la disponibilité de données régionales détaillées publiées par le CSEFRS.

Le cadre conceptuel qui en résulte se traduit, sur le plan opérationnel, par une grille de lecture à quatre dimensions : la contractualisation entre l'État, les universités et la région, la place accordée au capital humain et à la recherche, le traitement du territoire et de l'innovation, et la nomination explicite des acteurs universitaires régionaux dans les textes de planification. Cette grille, présentée en détail dans la section suivante, constitue l'instrument par lequel la cohérence verticale est concrètement évaluée dans cet article.

3. Méthodologie

3.1. Approche générale

L'étude mobilise une approche qualitative construite autour de l'analyse de cohérence des politiques publiques, opérationnalisée par une analyse documentaire comparative. Cette

¹ CSEFRS, Instance Nationale d'Évaluation. (2020a). L'enseignement supérieur au Maroc, efficacité et efficience du système universitaire à accès régulé, pp. 8-13.

approche se justifie par la nature de l'objet étudié : l'alignement stratégique entre niveaux de gouvernance se donne d'abord à lire dans l'architecture des textes eux-mêmes, avant de pouvoir être vérifié dans les pratiques organisationnelles, qui excèdent le cadre de la présente étude. L'analyse ne s'appuie sur aucune enquête de terrain ni sur des entretiens.

3.2. Sources de données et corpus

Le corpus rassemble des textes de nature différente. Le document d'architecture stratégique du PACTE ESRI 2030 et le manuel de soumission du PNARDI 2025-2028 renseignent sur la planification sectorielle en cours. La loi-cadre n° 51-17 et la loi n° 59-24 forment le socle du cadre législatif de l'enseignement supérieur. Plusieurs travaux du Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique complètent ce corpus, notamment un avis consultatif de 2015 sur la réforme de la loi 01-00, un rapport d'évaluation de 2020 consacré au système universitaire à accès régulé, et un cadre de performance régional portant spécifiquement sur Rabat-Salé-Kénitra. Des sources de presse économique et institutionnelle complètent ce corpus pour documenter le contenu du Programme de Développement Régional 2022-2027, dont le texte intégral n'est pas publié en accès libre.

3.3. Procédure d'analyse

Concrètement, l'analyse croisée se déploie en trois temps, qui correspondent aux trois sous-sections de la partie résultats et discussion. Elle commence par une lecture fine du contenu de chaque dispositif national, projet par projet et article par article, afin d'identifier ce qui, dans chaque texte, nomme ou ne nomme pas la région comme acteur de la gouvernance universitaire. Elle se poursuit par la mise en regard de ces résultats avec la situation observable dans la région de Rabat-Salé-Kénitra, à l'aide de la grille de lecture à quatre dimensions présentée dans la revue de littérature, la contractualisation, le capital humain, le territoire et l'innovation, et la nomination explicite des acteurs universitaires régionaux, restituée sous forme de tableau. Elle se conclut par une discussion des résultats à la lumière de la littérature institutionnelle antérieure, afin de déterminer si les réformes récentes comblent ou reproduisent le décalage entre doctrine et pratique identifié depuis 2015.

4. Résultats et discussion

4.1. Le PACTE ESRI 2030, la loi 59-24 et le PNARDI : une architecture qui programme sa propre territorialisation

4.1.1. L'architecture stratégique du PACTE ESRI 2030

Le document d'architecture stratégique du PACTE ESRI 2030 organise l'ensemble de la réforme autour de quatre orientations stratégiques, l'excellence académique, l'excellence scientifique, l'excellence opérationnelle et la gouvernance, ainsi que les territoires d'innovation. Ces orientations se déclinent en vingt-sept projets stratégiques, eux-mêmes soutenus par trois leviers accélérateurs, la transformation numérique, la performance du système, et la structuration, l'organisation et la réglementation.¹ La dimension territoriale n'est

¹ Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation. PACTE ESRI 2030, architecture stratégique (Document institutionnel).

pas cantonnée à la quatrième orientation. Elle irrigue, de façon plus discrète, plusieurs projets rattachés aux trois premières. Ainsi, au sein même de l'orientation consacrée à l'excellence académique, le projet stratégique portant sur l'adaptation des formations aux besoins des acteurs institutionnels et socio-économiques prévoit des programmes régionaux répondant aux besoins des territoires.

C'est cependant au sein de la troisième orientation, celle de l'excellence opérationnelle et de la gouvernance, que se trouve la disposition la plus directement pertinente pour la présente étude. Le projet stratégique consacré à la gouvernance de l'université y inscrit, comme action à part entière, l'institutionnalisation d'un partenariat université-région renoué. Un projet distinct est intégralement consacré à la contractualisation entre l'État, les universités, les établissements sous tutelle et les régions, décliné en deux sous-projets portant respectivement sur la pérennisation de l'approche contractuelle et sur le suivi-évaluation de la mise en œuvre des contrats. La quatrième orientation, celle des territoires d'innovation, prévoit quant à elle la généralisation de cités d'innovation destinées à faire émerger des vallées d'innovation régionales, ainsi qu'un fonds national d'appui à l'innovation assorti d'une déclinaison régionale.

Ce résultat, minutieux en apparence, a un intérêt qui dépasse l'inventaire. Il montre que la région n'est pas absente de l'architecture du PACTE ESRI. Elle y figure, au contraire, comme échelon nommé de contractualisation, de financement et de programmation. La question n'est donc pas celle d'un manque de conception, mais celle d'une opérationnalisation encore à vérifier, ce que la sous-section 4.2 s'efforcera de faire pour le cas de Rabat-Salé-Kénitra.

4.1.2. La loi 59-24, chantier réglementaire du PACTE

Le troisième levier accélérateur du PACTE ESRI 2030 désigne explicitement, parmi ses projets structurants, la refonte de la loi 01-00 et l'accélération des textes d'application qui en découlent. La loi n° 59-24 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique, dont l'adoption s'est étalée du Conseil de gouvernement du 28 août 2025 jusqu'à sa promulgation au début de l'année 2026, constitue le produit direct de ce chantier. Structurée en onze chapitres et cent treize articles, elle abroge intégralement la loi 01-00 et s'inscrit dans le prolongement de la loi-cadre 51-17¹. La loi 59-24 n'est donc pas un texte autonome. Elle est l'aboutissement réglementaire d'un projet que le PACTE ESRI avait lui-même programmé plusieurs années auparavant, ce qui confirme, au moins sur le plan de la conception, une réelle continuité entre planification sectorielle et production législative.

Sur le fond, la loi consacre un renforcement sensible de l'autonomie administrative, pédagogique et financière des établissements. Son apport le plus discuté, l'article 41, autorise les universités à créer des sociétés anonymes dédiées à la formation, à la recherche et à l'innovation, ce que le corps enseignant, par la voix du Syndicat National de l'Enseignement

¹ Le Matin. (2026, mars). Enseignement supérieur, ce qu'il faut savoir sur la réforme portée par la loi 59.24 ; Aujourd'hui le Maroc. (2026, janvier). Enseignement supérieur : le projet de loi n° 59.24 adopté en deuxième lecture.

Supérieur, a plutôt perçu comme le signe d'une managérialisation potentiellement déstabilisante pour les missions fondamentales de l'université¹. Ce débat réel ne doit cependant pas occulter un résultat plus directement utile à la présente étude : ni cet article ni aucune autre disposition de la loi 59-24 recensée dans les sources consultées ne nomme la région comme partie à un contrat, alors même que la contractualisation entre l'État, les universités et les régions figure parmi les projets du PACTE ESRI dont la loi est censée être l'un des bras réglementaires.

4.1.3. Le PNARDI 2025-2028, une déclinaison de la recherche silencieuse sur la maille régionale

Lancé le 7 avril 2025 sous la forme d'une convention-cadre entre le ministère de l'Enseignement Supérieur, la Fondation OCP, le Centre National pour la Recherche Scientifique et Technique et l'Université Mohammed VI Polytechnique, le Programme National d'Appui à la Recherche, au Développement et à l'Innovation illustre concrètement la manière dont l'orientation excellence scientifique du PACTE ESRI se traduit en instrument de financement. Doté d'un fonds d'un milliard de dirhams réparti sur quatre années, il structure ses appels à projets autour de trois sous-programmes, Ibn Albanna pour la recherche et le développement thématiques, Ibn Battouta pour les jeunes chercheurs, et Nefzaouia pour le transfert technologique.²

Le manuel de soumission consulté pour cette étude précise que la candidature s'effectue par chercheur porteur de projet, sans qu'aucune étape du parcours de soumission ne fasse référence à une enveloppe régionale ou à un critère de localisation territoriale du projet. Le programme est ouvert, selon les mêmes termes, à l'ensemble de la communauté scientifique marocaine, ce qui en fait un dispositif à vocation thématique et non territoriale. Ce résultat n'est pas anodin au regard de l'architecture même du PACTE ESRI, qui prévoyait pourtant, pour le fonds national d'innovation, une déclinaison régionale explicite. Le PNARDI, qui est aujourd'hui l'instrument de financement de la recherche le plus visible et le mieux doté, ne reprend pas cette logique de déclinaison, du moins dans sa première édition.

Résultat 1. *l'architecture officielle du PACTE ESRI 2030 programme, de façon précise et à plusieurs endroits, la territorialisation de la gouvernance universitaire, qu'il s'agisse du partenariat université-région à institutionnaliser, de la contractualisation État-universités-régions érigée en projet stratégique à part entière, ou du fonds d'innovation à décliner régionalement. La loi 59-24, qui en constitue le bras réglementaire, traduit fidèlement l'ambition d'autonomie mais reste silencieuse sur la région comme partie nommée. Le PNARDI, qui en constitue à ce jour l'instrument financier le plus concret, reproduit ce même silence. L'écart ne se situe donc pas entre la doctrine et l'absence de doctrine, mais*

¹ DRH.ma. (2025, août). Le projet de loi 59.24, analyse d'une réforme contestée de l'université marocaine.

² Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation. (2025, juin). PNARDI 2025-2028, manuel d'utilisation de la plateforme Masharie.

entre une architecture qui nomme la région et des instruments d'exécution qui, pour l'instant, ne la nomment pas.

4.2. Rabat-Salé-Kénitra à l'épreuve des textes

Cette étape de l'analyse met en regard l'architecture nationale décrite dans la sous-section précédente avec la situation observable dans une région précise. Elle vérifie si la cohérence verticale, qui semblait acquise sur le plan des principes, se retrouve dans les faits.

4.2.1. Un écosystème universitaire dense et déjà partiellement contractualisé

L'enseignement supérieur de la région de Rabat-Salé-Kénitra repose, pour l'essentiel, sur deux universités publiques, l'Université Mohammed V à Rabat, inaugurée en 1957, et l'Université Ibn Tofaïl à Kénitra, inaugurée en 1989. Selon le cadre de performance régional publié par l'Instance Nationale d'Évaluation du CSEFRS (2020)¹, ces deux établissements comptaient, au titre de l'année 2019-2020, 131 550 étudiants inscrits, dont 111 983 au cycle normal, 11 008 en master et 8 559 en doctorat, répartis sur huit facultés et onze autres établissements à accès régulé. Cela représente 14,4 % des effectifs universitaires nationaux pour une région qui pèse 13,5 % de la population du Royaume.

Ce même document indique, résultat rarement relevé dans la littérature consacrée à la loi 59-24 ou au PACTE ESRI, que le partenariat avec les régions constitue déjà, pour ces deux universités, un axe privilégié de coopération. L'Université Mohammed V a signé des conventions de coopération avec quatre régions du Royaume, dont celle de Rabat-Salé-Kénitra, portant sur la formation initiale, la formation continue, la recherche-développement et l'entrepreneuriat-innovation (CSEFRS, 2020)². Ce résultat nuance sensiblement l'idée d'un vide contractuel total. Il existe, avant même la loi 59-24 et le PACTE ESRI, une pratique conventionnelle entre l'université et sa région, mais qui relève davantage d'un partenariat de coopération ponctuel que de la contractualisation stratégique, pluriannuelle et évaluée que programme le PACTE ESRI.

Sur le plan de l'équité territoriale de l'offre, la région se classe au premier rang national trois années consécutives, avec un indice sous-dimensionnel de 63,1 % contre 56,8 % au niveau national, et un taux de couverture communale de l'enseignement supérieur de 22,1 %. L'offre s'est renforcée, notamment, à Kénitra et à Salé, en dehors de la seule capitale régionale qui en bénéficiait historiquement, au point que vingt-sept communes de la région disposent aujourd'hui d'une offre de proximité en enseignement supérieur (CSEFRS, 2020)³. La région dispose ainsi d'un indice régional de développement de l'éducation de 56,2 % en 2018, supérieur de 2,7 points à la moyenne nationale.

¹ CSEFRS, Instance Nationale d'Évaluation. (2020). Cadre de performance régional 2015-2018 du suivi de la Vision stratégique à l'horizon 2030, Rabat-Salé-Kénitra, p. 9.

² CSEFRS, Instance Nationale d'Évaluation. (2020). Cadre de performance régional... Rabat-Salé-Kénitra, op. cit., p. 9.

³ CSEFRS, Instance Nationale d'Évaluation. (2020). Cadre de performance régional... Rabat-Salé-Kénitra, op. cit., p. 30.

4.2.2. Le PDR Rabat-Salé-Kénitra 2022-2027, le capital humain comme pilier, l'université comme absente nommée

Adopté par le Conseil régional en juillet 2022 sous l'intitulé Rabat-Salé-Kénitra, une terre d'ambitions et d'excellence, le Programme de Développement Régional 2022-2027 s'organise autour de cinq axes stratégiques et d'un axe transversal. Le diagnostic préalable, réalisé par le cabinet Valyans Consulting, relevait un paradoxe. La région occupe le deuxième rang national en termes de contribution au PIB, tout en affichant un taux de chômage supérieur aux moyennes nationale et régionale, en particulier dans la préfecture de Rabat.¹

Le premier axe du PDR porte sur le renforcement de la marque territoriale et l'encouragement de l'investissement, notamment à travers un fonds régional d'investissement et de soutien aux entreprises. Le deuxième axe, auquel est consacrée près de la moitié de l'enveloppe budgétaire globale, vise à doter l'ensemble des préfectures et provinces de la région d'infrastructures de base en matière d'assainissement, de transport, d'éducation et de santé. C'est essentiellement à travers ce second axe, et à travers le pilier capital humain identifié dès la phase de diagnostic, que le PDR rejoint, sur le plan des catégories d'action, les priorités affichées par le PACTE ESRI et par la loi 59-24. Mais le rapprochement s'arrête, en l'état des sources consultées, à cette proximité de vocabulaire. Aucune ligne du PDR ne mentionne nommément l'Université Mohammed V, l'Université Ibn Tofaïl, ou un contrat-programme les associant au Conseil régional autour d'objectifs communs.

4.2.3. Grille de lecture croisée

Tableau 1. Grille de lecture croisée des dispositifs nationaux et de la situation régionale de Rabat-Salé-Kénitra

Dimension	PACTE ESRI 2030, loi 59-24, PNARDI	Écosystème universitaire régional (UM5, UIT)	PDR Rabat-Salé-Kénitra 2022-2027
Contractualisation État-Université-Région	Prévue par le PACTE ESRI, projet stratégique dédié. Non nommée dans la loi 59-24. Absente du PNARDI	Conventions de coopération existantes entre l'UM5 et quatre régions dont RSK, portant sur la formation, la R&D et l'entrepreneuriat	Aucun contrat-programme identifié entre le Conseil régional et l'UM5 ou l'UIT
Capital humain et recherche	Programmes régionaux (excellence académique). Déclinaisons régionales de la stratégie de recherche. PNARDI	131 550 étudiants en 2019-2020. Indice régional de développement de l'éducation supérieur à la moyenne nationale	Pilier capital humain identifié au diagnostic. Axe infrastructures éducatives, environ 50 % du budget

¹ Médias24. (2023, juillet). 28,8 MMDH pour développer la région Rabat-Salé-Kénitra à l'horizon 2027 ; La Vie Éco. (2024, octobre). Région Rabat-Salé-Kénitra, un plan de développement de 21 milliards de dirhams.

	structuré par thème, non par région		
Territoire et innovation	Vallées d'innovation régionales et fonds d'innovation à déclinaison régionale (territoires d'innovation)	Offre d'enseignement supérieur étendue à Kénitra et à Salé. Premier rang national en équité territoriale de l'offre	Fonds régional d'investissement et de soutien aux entreprises, premier axe
Nomination explicite des acteurs universitaires régionaux	Absente des textes consultés, loi 59-24 et PNARDI	UM5 et UIT identifiées comme opérateurs de l'enseignement supérieur régional	Absente. Ni l'UM5 ni l'UIT ne sont nommées dans les sources disponibles sur le PDR

Note. Élaboration personnelle à partir du corpus documentaire analysé.

Résultat 2 : la région de Rabat-Salé-Kénitra dispose d'un écosystème universitaire dense et déjà engagé, à travers l'UM5, dans une pratique conventionnelle avec les collectivités régionales. Cette pratique préexiste toutefois aux instruments les plus récents et ne s'y raccorde pas explicitement. Le PDR régional ne nomme ni l'UM5 ni l'UIT, la loi 59-24 ne nomme pas la région, et le PNARDI ne nomme pas les régions. Le PACTE ESRI reste, à ce stade, le seul document du corpus à faire de la contractualisation université-région un projet stratégique explicite, ce qui en fait potentiellement le pivot d'un futur alignement, à condition que ce projet soit effectivement mis en œuvre pour le cas précis de Rabat-Salé-Kénitra.

4.3. Discussion : un diagnostic reformulé pendant dix ans

Les résultats présentés ci-dessus, rapportés à la littérature institutionnelle examinée dans la section 2, font apparaître une continuité frappante. Le même diagnostic revient, presque à l'identique, sur une période de dix ans. En 2015, le CSEFRS dénonçait la centralisation du projet de réforme de la loi 01-00 et appelait à des campus régionaux intégrés. En 2019, la loi-cadre 51-17 inscrivait ce principe dans la loi, sans le rendre immédiatement opérationnel. En 2020, le même CSEFRS constatait que l'extension réelle des établissements universitaires s'était faite sans schéma directeur. En 2022, le PACTE ESRI reprenait, avec un luxe de détail inédit, l'objectif d'une contractualisation entre l'État, les universités et les régions. En 2025 et 2026, la loi 59-24 et le PNARDI, qui devaient concrétiser cette ambition, la traduisent sur le plan de l'autonomie et du financement, mais restent silencieux sur la région comme partie nommée. Les résultats de cette étude confirment ainsi, plutôt qu'ils ne contredisent, le diagnostic établi par la littérature institutionnelle antérieure : dix années séparent le diagnostic de sa mise en œuvre partielle, et la mise en œuvre complète reste, à ce jour, à venir.

Ce décalage ne tient pas seulement à la lenteur administrative. Il s'explique par des limites plus structurelles. La première concerne la répartition des compétences entre l'État et la région. La loi organique n° 111-14 relative aux régions classe la recherche-développement

parmi les compétences partagées et la formation professionnelle parmi les compétences propres de la région, mais l'enseignement supérieur proprement dit reste, pour l'essentiel, une compétence exercée par l'État¹. La deuxième limite est temporelle : le PDR de Rabat-Salé-Kénitra a été adopté et engagé en juillet 2022, avant que le PACTE ESRI n'ait précisé ses mécanismes de contractualisation université-région, avant l'adoption de la loi 59-24 et avant le lancement du PNARDI. La troisième limite tient à la nature même des instruments financiers les plus récents. Le PNARDI, qui mobilise à ce jour l'essentiel des ressources nouvelles dédiées à la recherche, est structuré par grandes thématiques nationales et non par région, ce qui prive la contractualisation université-région d'un levier budgétaire propre.

Ces résultats ont des implications directes pour l'action publique. Trois pistes se dégagent de l'analyse. La première consiste à activer, pour le cas précis de Rabat-Salé-Kénitra, le projet de contractualisation entre l'État, les universités et les régions déjà inscrit dans le PACTE ESRI, en l'adossant aux conventions de coopération que l'UM5 a déjà signées avec la région. La deuxième piste concerne le PNARDI : une déclinaison régionale du fonds d'innovation, telle qu'elle est déjà annoncée dans l'orientation territoires d'innovation du PACTE ESRI, donnerait à la région un levier budgétaire propre pour ses vallées d'innovation. La troisième piste porte sur le calendrier : l'élaboration du prochain Programme de Développement Régional de Rabat-Salé-Kénitra offre l'occasion de nommer explicitement l'UM5 et l'UIT comme parties à un volet enseignement supérieur et recherche, alors que le programme actuel se limite à des catégories générales d'infrastructures éducatives.

5. Conclusion

5.1. Synthèse des résultats clés

Au terme de cette analyse documentaire croisée, un résultat général se dégage, qui synthétise les trois temps de l'argumentation. Le cadre législatif marocain a intégré, depuis au moins 2015, la nécessité d'une gouvernance universitaire territorialisée, et la loi-cadre 51-17 en a fait, dès 2019, un principe juridique explicite. Le PACTE ESRI 2030 a, en 2022, précisé cette ambition jusqu'à en faire un projet stratégique nommé, celui de la contractualisation entre l'État, les universités et les régions. La loi 59-24 et le PNARDI, qui devaient en être la traduction la plus récente, ont porté cette ambition sur le terrain de l'autonomie institutionnelle et du financement de la recherche, sans toutefois nommer la région comme partie contractante. Sur le terrain de Rabat-Salé-Kénitra, cette situation se traduit par un paradoxe : la région dispose d'un écosystème universitaire dense, d'une pratique conventionnelle déjà engagée par l'UM5, et d'un Programme de Développement Régional qui partage, avec les textes nationaux, un même vocabulaire de capital humain et d'innovation, mais aucun texte disponible ne relie explicitement ces éléments entre eux.

5.2. Contributions théoriques et pratiques

¹ Loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 Ramadan 1436, correspondant au 7 juillet 2015, art. 82, 91 et 94.

Sur le plan théorique, cet article prolonge le cadre de la gouvernance multi-niveaux et de la cohérence verticale des politiques publiques en l'appliquant, pour la première fois de façon systématique, au cas de l'enseignement supérieur marocain post-2022. Il montre que la cohérence verticale peut être programmée dans l'architecture d'un texte de planification sans être encore relayée par les instruments d'exécution les plus récents, ce qui nuance l'idée d'une simple absence de doctrine et déplace le diagnostic vers un problème d'opérationnalisation séquentielle. Sur le plan pratique, l'article fournit une grille de lecture à quatre dimensions directement transposable à d'autres régions marocaines, et formule des préconisations opérationnelles portant sur l'activation de la contractualisation déjà prévue, la déclinaison régionale des instruments de financement de la recherche, et l'inscription nominative des universités dans les prochains cycles de programmation régionale.

5.3. Limites de l'étude

Cette étude présente trois limites qu'il convient de mentionner. La première tient à son ancrage exclusivement documentaire : elle ne vérifie pas, par des entretiens ou une observation directe, si les acteurs universitaires et régionaux perçoivent eux-mêmes un décalage comparable à celui que l'analyse des textes fait apparaître. La deuxième limite tient au choix d'un cas régional unique, qui ne permet pas de généraliser les résultats à l'ensemble des régions marocaines, dont les configurations universitaires et les Programmes de Développement Régional diffèrent sensiblement. La troisième limite concerne la disponibilité des sources : le texte intégral du Programme de Développement Régional de Rabat-Salé-Kénitra n'étant pas publié en accès libre, une partie de son contenu a dû être reconstituée à partir de sources de presse économique, dont certains chiffres budgétaires diffèrent légèrement d'une publication à l'autre.

5.4. Pistes de recherche futures

Trois prolongements paraissent particulièrement prometteurs. Le premier consisterait à répliquer la grille de lecture proposée dans cet article sur d'autres régions marocaines, afin de vérifier si le décalage observé à Rabat-Salé-Kénitra entre architecture nationale et programmation régionale constitue un cas isolé ou une régularité nationale. Le deuxième consisterait à compléter l'analyse documentaire par des entretiens auprès des responsables de l'UM5, de l'UIT et du Conseil régional, afin de vérifier si la contractualisation prévue par le PACTE ESRI a, depuis la rédaction de cet article, été effectivement engagée. Le troisième, enfin, consisterait à suivre dans le temps le prochain cycle de programmation régionale, pour observer si les universités y sont nommément associées, ce qui permettrait de transformer le diagnostic actuel, nécessairement statique, en une évaluation longitudinale de la mise en œuvre des réformes.

Références

Aujourd'hui le Maroc. (2026, janvier). Enseignement supérieur : le projet de loi n° 59.24 adopté en deuxième lecture.

Conseil régional de Rabat-Salé-Kénitra. (2022). Programme de Développement Régional (PDR) 2022-2027, Rabat-Salé-Kénitra, une terre d'ambitions et d'excellence.

Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique. (2015). Avis n° 01/15, Synthèse de l'avis du Conseil sur le projet de loi portant modification et complément à la loi 01.00 relative à l'enseignement supérieur.

Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique, Instance Nationale d'Évaluation. (2020a). L'enseignement supérieur au Maroc, efficacité et efficience du système universitaire à accès régulé.

Conseil Supérieur de l'Éducation, de la Formation et de la Recherche Scientifique, Instance Nationale d'Évaluation. (2020). Cadre de performance régional 2015-2018 du suivi de la Vision stratégique à l'horizon 2030, Rabat-Salé-Kénitra.

DRH.ma. (2025, août). Le projet de loi 59.24, analyse d'une réforme contestée de l'université marocaine.

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.

La Vie Éco. (2024, octobre). Région Rabat-Salé-Kénitra, un plan de développement de 21 milliards de dirhams.

Le Matin. (2026, mars). Enseignement supérieur, ce qu'il faut savoir sur la réforme portée par la loi 59.24.

Loi n° 01-00 organisant l'enseignement supérieur, promulguée par le dahir n° 1-00-199 du 19 mai 2000 (abrogée par la loi 59-24).

Loi-cadre n° 51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique, promulguée le 9 août 2019.

Loi n° 59-24 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche scientifique, adoptée définitivement et promulguée au début de l'année 2026.

Loi organique n° 111-14 relative aux régions, promulguée par le dahir n° 1-15-83 du 20 Ramadan 1436, correspondant au 7 juillet 2015.

Maroc.ma. (2025, avril). Lancement officiel du Programme National d'Appui à la Recherche, Développement et l'Innovation, PNARDI 2025-2028.

Médias24. (2023, juillet). 28,8 MMDH pour développer la région Rabat-Salé-Kénitra à l'horizon 2027.

Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation. PACTE ESRI 2030, architecture stratégique, Document institutionnel.

Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de l'Innovation. (2025, juin). PNARDI 2025-2028, manuel d'utilisation de la plateforme Masharie.

OCDE. (2018). Cohérence des politiques au service du développement durable : cadre d'analyse et distinction entre cohérence horizontale et cohérence verticale. Éditions OCDE.