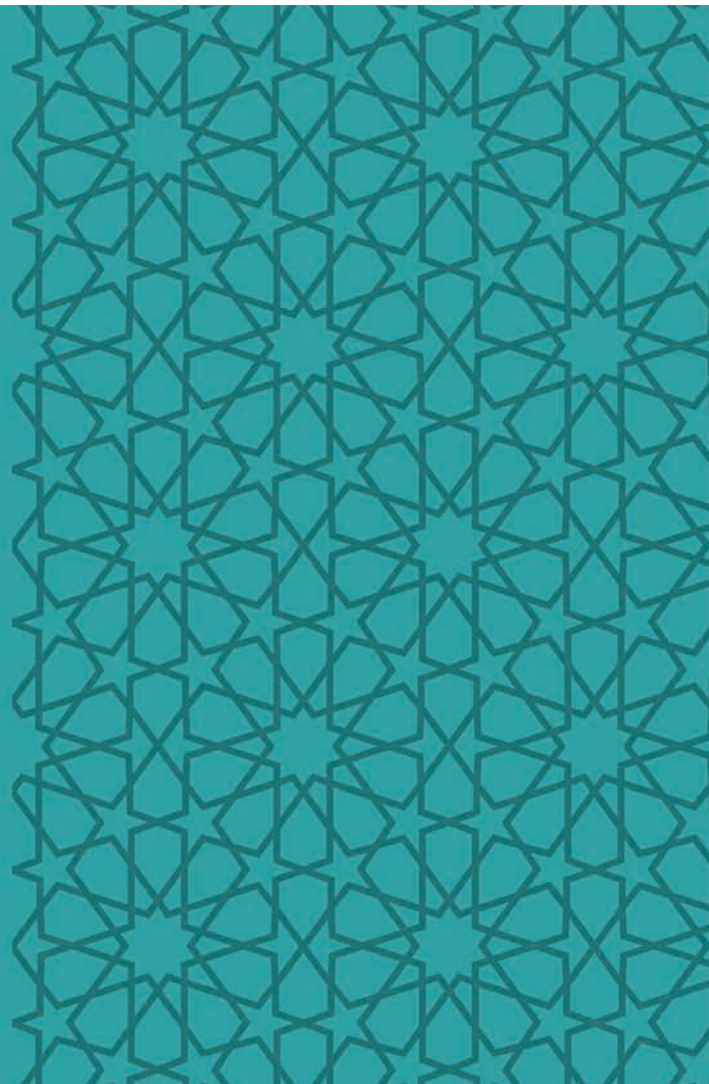




**Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique**

MAROC

**POUR UNE ADMINISTRATION RÉSILIENTE AU SERVICE
DES CITOYENS**



Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc

POUR UNE ADMINISTRATION RÉSILIENTE
AU SERVICE DES CITOYENS

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la République de Türkiye

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Türkiye reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Türkiye. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc : Pour une administration résiliente au service des citoyens*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a0272c0-fr>.

ISBN 978-92-64-95458-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-40249-2 (pdf)

ISBN 978-92-64-65565-2 (HTML)

ISBN 978-92-64-60193-2 (epub)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Renaud Madignier.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Les gouvernements des pays membres de l'OCDE comme des pays partenaires, dont le Maroc, ont été récemment confrontés à plusieurs crises mondiales successives, d'abord la crise du COVID-19 puis les conséquences de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, la crise de l'énergie et les pressions inflationnistes notamment. Ils ont ainsi dû à la fois résoudre les défis immédiats posés par ces crises et assurer la continuité de la fourniture de services publics de qualité et inclusifs, tout en continuant à mettre en œuvre les priorités du gouvernement. En parallèle de ces défis, les gouvernements doivent répondre à des problématiques de politiques publiques de long terme, telles que la réduction des inégalités, la numérisation ou le changement climatique. Ce contexte a également mis en lumière l'importance de moderniser les cadres et pratiques de la gouvernance publique, que ce soit en matière de coordination des politiques, d'accélération des processus de numérisation ou encore de renforcement du cadre budgétaire. Ces évolutions doivent permettre de répondre au déficit de confiance des citoyens envers l'administration publique, qui constitue l'un des fondements clés pour assurer la légitimité et la faisabilité de l'action publique. En ce sens, l'efficacité, l'agilité et la réactivité des institutions publiques constituent des leviers essentiels pour un renouvellement de la relation avec les citoyens et pour la mise en œuvre des politiques prioritaires et de long terme des gouvernements.

Au Maroc, si de nombreuses réformes socio-économiques ont permis d'améliorer significativement les conditions de vie de la population, le ralentissement de la croissance économique du pays au cours des dernières années, la persistance des inégalités sociales et des limites à la participation des citoyens – notamment des femmes et des jeunes – à la vie sociale, économique et politique ont contraint les gouvernements successifs à revoir leurs ambitions et les moyens nécessaires pour assurer une croissance durable et inclusive.

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, le Maroc a ainsi fait de la modernisation de son administration publique une priorité nationale pour promouvoir le développement du pays. Le pays a fait évoluer son cadre de gouvernance ainsi que ses capacités et ses outils pour adapter l'action publique aux défis socio-économiques, environnementaux et institutionnels du pays. En particulier, le Nouveau Modèle de Développement adopté en 2021 donne un cadre stratégique de référence de long terme pour guider l'action publique avec une perspective de croissance durable et inclusive du Maroc. Ce modèle accentue le rôle central accordé à la réforme de la gouvernance publique et à la mise en place d'une administration publique efficace, transparente, robuste et centrée sur les usagers pour réaliser ses objectifs et sa vision.

Alors que le pays multiplie ses efforts pour accélérer la réforme de l'administration, l'*Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc* réalisé par l'OCDE vise à soutenir les réformes ambitieuses du pays et la mise en œuvre des priorités gouvernementales. Basé sur une utilisation rigoureuse des principes de bonne gouvernance identifiés dans les normes et standards de gouvernance publique de l'OCDE, l'Examen analyse d'un point de vue stratégique les domaines prioritaires de la gouvernance publique retenus par le gouvernement marocain : la mise en place d'un cadre de gouvernance efficace et adapté au contexte actuel, la gestion des ressources humaines, l'intégration de la dimension genre, l'intégrité et le cadre budgétaire. En évaluant les mécanismes de gouvernance nationaux par rapport aux bonnes pratiques internationales et en fournissant des recommandations et une feuille de route pour la réforme,

l'Examen doit ainsi permettre d'appuyer les décideurs marocains dans la conception et la mise en œuvre de réformes de gouvernance à moyen et long terme. *In fine*, l'objectif étant de développer des politiques et de fournir des services publics qui soutiennent le développement socio-économique du pays et répondent aux attentes des citoyens, et ainsi renforcer leur confiance dans les institutions publiques.

L'Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc s'inscrit dans le cadre de la longue coopération entre le Royaume du Maroc et l'OCDE, en particulier dans le cadre du programme pays Maroc de l'OCDE et du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance. Ce partenariat stratégique entre la région MENA et les pays membres de l'OCDE vise à partager des connaissances, pratiques et expertise en vue de diffuser et d'échanger autour des normes et principes de bonne gouvernance afin d'accompagner les processus de réformes en cours. Dans le cadre de son mandat pour la période 2021-2025, le Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance se focalise notamment sur la mise en place d'institutions publiques modernes et efficaces qui peuvent développer et fournir des politiques et des services publics plus accessibles et qui répondent aux besoins des citoyens. L'Examen bénéficie également des travaux menés dans le cadre de SIGMA, une initiative conjointe de l'OCDE et de l'UE qui assiste les pays associés dans la modernisation des systèmes d'administration publique avec laquelle le Maroc collabore étroitement depuis 2008. Enfin, l'Examen contribue également aux objectifs du Programme de Travail 2023-2024 du Comité de la Gouvernance Publique de l'OCDE.

Ce rapport a été approuvé et déclassifié par le Comité de la Gouvernance Publique de l'OCDE le 5 juin 2023 et préparé pour publication par le Secrétariat.

Remerciements

Les Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique sont préparés par la Direction de la gouvernance publique, sous la responsabilité d'Elsa Pilichowski, Directrice. Le présent Examen a été mené par la Division des Examens de la gouvernance et des Partenariats, dirigée par Martin Forst, Chef de division, et a bénéficié de la supervision stratégique de Miriam Allam, Cheffe du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance, et de Sara Fyson, Cheffe de l'Unité des Examens sur la gouvernance publique. L'*Examen sur la gouvernance publique : Maroc* a été dirigé par Charlotte Denise-Adam et Arnault Prêtet et coordonné par Manon Epherre-Iriart et Emma Philipps.

L'OCDE souhaiterait remercier le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MNTRA) sans qui cet Examen n'aurait pas été possible et auquel l'équipe exprime sa reconnaissance. Des remerciements particuliers sont adressés à Sarah Lamrani, Secrétaire Générale du MTNRA, Hatim Mouradi, Jamal Salaheddine et Mohamed Chafiq pour leur rôle essentiel dans la coordination et les orientations de l'Examen, ainsi que Taoufik Azarual et Latifa Ben Ayad. Cet Examen a bénéficié du soutien constant des Services du Chef du gouvernement (SCG) dans le cadre du Programme Pays Maroc-OCDE, aussi l'équipe souhaite-t-elle particulièrement remercier Asmae Ibnatty pour sa contribution active au processus d'Examen sur la gouvernance publique. Cet Examen reflète également les contributions et l'assistance d'un certain nombre de participants issus de l'ensemble du gouvernement marocain et de différentes institutions qui ont pris part aux différentes activités du projet (questionnaires, missions virtuelles, entretiens, revues du rapport), parmi lesquels : Wafaa Jamali, Secrétaire générale des Services du Chef de gouvernement, Abderrahman El Andaloussi, Dounia El Fakiri, Jihane Markouch et Jihane Raqiq au sein des SCG, Ahmed Zejjari du Secrétariat Général du Gouvernement, Ahmed Berrada, Zineb Bouba, M. Kharmoudi et Hicham Zakani du ministère de l'Économie et des Finances, Mohamed Mahdad du ministère délégué auprès du chef du gouvernement chargé de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques, Naima El Oukid, Salah Eddine Mechkouri et Houssaine Taky du ministère de l'Intérieur, Tarik Bensalem, Sanaa Cherqaoui, Abdelilah El Marnissi, Jamila El Mendili et Lalla Zhor Rifki du ministère de la Santé, Chadia El-Rherari du ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille, Kasimi Abdessamad de la Trésorerie Générale du Royaume, Amal Jaouhari et Khalid Ouakka de l'Agence de Développement du Digital, Mohammed Diyer, Abdelaziz Koulouh et Soumaya Sbai de la Cour des Comptes, Samir Issara du Haut-Commissariat au Plan et Nouredine Imcharen du Conseil Économique, Social et Environnemental.

L'équipe de l'OCDE souhaiterait remercier les pairs examinateurs qui ont contribué à cet Examen par leurs connaissances et leurs expériences approfondies de la gouvernance publique :

- Koen Beirens, Chef d'équipe de préparation des politiques RH, BOSA – SPF Stratégie et Appui, Belgique
- Keit Kasemets, ancien Directeur de la Stratégie, Bureau du Gouvernement, Estonie
- Audrey Roncigli, Cheffe de cabinet, France de Lanhenhagen, Responsable du programme Services Publics +, et Céline Forest, ancienne Cheffe de la mission la mission Expérience Usagers, Direction Interministérielle de la Transformation Publique, France

- Janice Witcombe, Bureau de gestion du programme de renouvellement de la fonction publique, département de la dépense publique et réforme, République d'Irlande.

Cet Examen sur la gouvernance publique : Maroc a été écrit par différentes équipes au sein de l'OCDE. Le chapitre 1, qui présente les facteurs contextuels influant sur la réforme de la gouvernance publique au Maroc, a été co-rédigé par Charlotte Denise-Adam et Manon Epherre-Iriart et a bénéficié de la contribution de Louna Wemaere. Le chapitre 2, consacré au cadre de gouvernance au Maroc, a été rédigé par Arnault Prêtet avec la contribution d'Emilie Cazenave de la Division pour un Gouvernement Ouvert et innovant sur les aspects liés à la communication publique. Emma Phillips a rédigé le chapitre 3 sur les évolutions vers une gouvernance adaptée au contexte actuel, avec l'appui d'Arnault Prêtet, de Manon Epherre-Iriart et de Louna Wemaere. Le chapitre 4 qui couvre le sujet des emplois et de la gestion publics a été rédigé par François Villeneuve et a bénéficié des commentaires de Lech Marcinkowski. Le chapitre 5, qui traite du cadre budgétaire, a été rédigé par Lucy Sterne et Alexandre Leroy, sous la direction de Brian Finn, Division de la Gestion Publique et du Budget. Pauline Bertrand a rédigé le chapitre 6 sur l'intégrité publique avec les conseils de Frédéric Boehm, Division de l'Intégrité dans le secteur public. Enfin, le chapitre 7 portant sur l'intégration des questions d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique au Maroc a été rédigé par Sophia Katsira, Capucine Kerboas et Réka Mihácsi, avec la contribution de Nina Guibère et Giulia Morando, sous la supervision de Pinar Guven et la direction de Tatyana Teplova, Division pour la cohérence des politiques pour les objectifs de développement durable. Javier Baraibar et Timothy Tennant ont contribué à la finalisation des différents chapitres du rapport. Delphine Mergier et Gabriella Scaduto-Mendola ont apporté une assistance administrative précieuse à l'équipe de coordination du projet. Le travail éditorial a été effectué par Isabelle Delpéch. Le contrôle de qualité a été assuré par Ciara Muller qui a également préparé le manuscrit pour la publication finale.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Sigles et abréviations	13
Résumé Exécutif	16
1 Une dynamique de réforme pour moderniser l'administration publique au Maroc	18
Le Nouveau modèle de développement du Maroc	20
La crise du COVID-19 comme révélateur des enjeux de gouvernance au Maroc	21
L'Examen sur la Gouvernance Publique : Maroc	22
Le Maroc affiche une forte volonté de réforme de sa gouvernance publique et de son administration publique depuis 2011	22
Les réformes de la gouvernance et de l'administration publique sont une priorité renouvelée du gouvernement marocain	36
Références	38
Notes	44
2 Cadre de gouvernance au Maroc	46
Introduction	47
Le Maroc a progressivement renforcé des fonctions et institutions clés pour le cadre de gouvernance liées à la stratégie, la coordination, la prise de décision et au pilotage	48
La prise de décision au Maroc est soutenue par plusieurs institutions essentielles telles que le SGG et les SCG	53
Les capacités et instruments de coordination et de pilotage des politiques publiques demandent à être renforcés	61
Les fonctions de planification stratégique du gouvernement se développent pour s'assurer de l'alignement et la réalisation des priorités stratégiques de court et de long terme	71
Les fonctions de suivi et d'évaluation des politiques publiques s'institutionnalisent progressivement au Maroc	82
Conclusion et recommandations pour le Maroc	88
Références	91
Notes	94
3 Vers une gouvernance adaptée au contexte actuel au Maroc	95
Introduction	96
La réforme de l'administration a été érigée en tant que chantier politique prioritaire au Maroc mais exige un degré de coordination et de cohérence accru	97

Envisager la Charte des services publics comme effort conceptuel de gouvernance pour la mise en œuvre des réformes de l'administration publique	99
La transition numérique comme levier central d'amélioration des prestations publiques	119
Conclusion et recommandations	130
Références	135
Note	139
4 Emploi et gestion publics au Maroc	140
Introduction	141
La fonction publique marocaine bénéficierait de la mise en place d'une gestion exhaustive des compétences	142
Une haute fonction publique qui limite la création et la gestion de viviers	149
Des modalités contractuelles limitant grandement la flexibilité de la fonction publique	157
Conclusion et recommandations	161
Références	163
5 La gouvernance budgétaire au Maroc	164
Introduction	165
La réforme du cycle budgétaire annuel constitue une avancée importante vers une gouvernance budgétaire de qualité au Maroc	166
Un cadre de gestion pluriannuelle des dépenses encore perfectible	171
Des efforts considérables sont faits pour rendre la gestion des fonds publics plus efficace et transparente au Maroc	176
Conclusion et recommandations	188
Références	189
6 Vers la consolidation d'un système d'intégrité publique au Maroc	192
Introduction	193
Vers un système d'intégrité publique cohérent et coordonné au Maroc	195
Construire une culture de l'intégrité dans le secteur public au Maroc	207
Encadrer le lobbying au Maroc pour prévenir la capture des politiques publiques	218
Encourager le signalement de la corruption au Maroc en renforçant la protection des lanceurs d'alerte	226
Promouvoir une culture de l'intégrité publique à l'échelle de l'ensemble de la société du Maroc, en partenariat avec le secteur privé et la société civile	232
Appliquer un cadre de contrôle interne et de gestion des risques et renforcer la surveillance afin de préserver l'intégrité publique au Maroc	241
References	255
Note	259
7 L'intégration des questions d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique au Maroc	260
Introduction	261
L'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes dans le processus de planification stratégique au Maroc	264
Le cadre institutionnel pour les problématiques d'égalité femmes-hommes et le rôle des institutions centrales de l'administration	274
Le cadre institutionnel pour la promotion de l'égalité femmes-hommes au Maroc	276
Coordination entre les différents acteurs et programmes pour l'égalité femmes-hommes au Maroc	281
Conclusion et recommandations	288

References	289
Notes	290

Tableaux

Tableau 2.1 Responsabilités des centres de gouvernement dans la revue des éléments soumis au Cabinet dans les pays de l'OCDE	57
Tableau 2.2. Correspondance d'ensemble entre le NMD et le programme gouvernemental : vue générale	76
Tableau 2.3. Rôle du centre de gouvernement dans la mise en œuvre des priorités du gouvernement dans les pays de l'OCDE	83
Tableau 3.1. La Charte des services publics	101
Tableau 3.2 Cadre juridique du numérique au Maroc	125
Tableau 5.1. Nomenclature budgétaire par destination du Maroc (2018)	169
Tableau 5.2. Exemple de mise en œuvre du Neuvième Principe de la Recommandation du Conseil par la Lettonie	175
Tableau 5.3. Le système de performance dans le calendrier budgétaire marocain	180
Tableau 5.4. Outils de mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre (BSG) au Maroc et dans certains pays de l'OCDE	187
Tableau 6.1. Sources de données potentielles pour les indicateurs mesurant les politiques d'intégrité publique	199
Tableau 6.2. Principales méthodes de formation	218
Tableau 6.3. Outils pour la transparence du lobbying	220
Tableau 6.4. Les facteurs de succès des campagnes visant à modifier les comportements	240
Tableau 6.5. Attributs essentiels de l'audit interne et de l'inspection financière	247
Tableau 7.1. Vue d'ensemble des réformes et plans nationaux liés à l'égalité femmes-hommes	266

Graphiques

Graphique 1.1. Taux de satisfaction des citoyens concernant les services publics de la santé et de l'éducation au Maroc entre 2020 et 2021	32
Graphique 2.1 Les fonctions prioritaires des centres de gouvernement dans les pays de l'OCDE	49
Graphique 2.2. Mécanismes utilisés par les centres de gouvernement pour coordonner la préparation des réunions du Cabinet dans les pays de l'OCDE	55
Graphique 2.3. Mécanismes principaux de coordination utilisés dans les pays de l'OCDE	62
Graphique 2.4. Présence et niveau des instances de coordination animées par le centre de gouvernement au sein des pays de l'OCDE	68
Graphique 2.5. Rôle du centre de gouvernement dans la définition et l'élaboration de stratégies nationales pour l'ensemble du gouvernement dans les pays de l'OCDE	72
Graphique 3.1. Existence de lois au niveau central ou fédéral portant sur la transformation numérique	126
Graphique 3.2 Exhaustivité des stratégies nationales pour le gouvernement digital	129
Graphique 4.1. Principes de la Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique	142
Graphique 4.2. Renforcer le rôle des compétences dans la gestion des ressources humaines existantes de la fonction publique au Maroc	144
Graphique 4.3. Utilisation de référentiels de compétences à travers l'OCDE pour la haute fonction publique	145
Graphique 4.4. Indice pilote : Encadrement de la haute fonction publique dans les pays de l'OCDE et au Maroc (2020)	151
Graphique 4.5. Dimensions soulignées dans les référentiels de compétences pour les hauts fonctionnaires	152
Graphique 4.6. Évaluation des compétences des hauts fonctionnaires au cours du recrutement dans les pays de l'OCDE	154
Graphique 4.7. Cadre d'emploi des hauts fonctionnaires dans les pays de l'OCDE, 2020	155
Graphique 4.8. Nature des responsabilités managériales des hauts fonctionnaires dans les pays de l'OCDE	156
Graphique 4.9. Fonctionnaires et autres agents des administrations centrales des pays de l'OCDE (2018)	160
Graphique 5.1. Articulation entre stratégies, programmation et budgétisation au Maroc	166
Graphique 5.2. Vingt ans de budgétisation sensible au genre (BSG) au Maroc	182
Graphique 6.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique (OCDE, 2017)	194
Graphique 6.2. Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) du Maroc	197
Graphique 6.3. Piliers principaux d'un cadre solide de suivi, de contrôle et d'audit	247
Graphique 7.1. Institutions centrales chargées de l'égalité femmes-hommes dans les pays membres de l'OCDE (2021)	275

Encadrés

Encadré 1.1. Dispositions en matière de gouvernance publique de la Constitution du Royaume du Maroc (2011)	23
Encadré 2.1 Le Comité de Veille Économique au Maroc	52
Encadré 2.2 Le Secrétariat Général du Gouvernement, un acteur incontournable de la préparation des réunions du Conseil du Gouvernement et de la gouvernance publique au Maroc	54
Encadré 2.3. Le Manuel du Cabinet en Nouvelle-Zélande	56
Encadré 2.4. Le Mémoire au Cabinet au Canada	59
Encadré 2.5. La numérisation des procédures de préparation des réunions du Cabinet : exemples de pays de l'OCDE	59
Encadré 2.6. La Commission interministérielle des Investissements	64
Encadré 2.7. Les Commissions interministérielles en Finlande et au Canada	69
Encadré 2.8. Livre blanc de l'OCDE : « Guidelines pour l'amélioration des stratégies sectorielles au Maroc »	79
Encadré 2.9. L'unité Stratégie au sein du centre de gouvernement en Estonie	81
Encadré 2.10. Au Royaume Uni, les « Outcome Delivery Plans » constituent les outils principaux de suivi stratégique	84
Encadré 2.11. La Delivery Unit du Royaume-Uni	86
Encadré 3.1 Le Plan National de Réforme de l'Administration (PNRA) 2018-21 au Maroc	98
Encadré 3.2 Qualité des services publics au sein de la planification stratégique en Irlande	109
Encadré 3.3 Création et pilotage du programme Services Publics+ en France	111
Encadré 3.4 L'initiative pour un service client de qualité et l'initiative de la Charte du client en Irlande	113
Encadré 3.5 L'évaluation de la qualité des services publics en Espagne : deux modèles d'ancrage institutionnel	114
Encadré 3.6 La plateforme nationale de gestion des réclamations : Chikaya	116
Encadré 3.7 Déploiement du programme Services Publics + et mesure de ses résultats	117
Encadré 3.8 Mécanismes de soutien et d'incitation pour des services publics de qualité en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni	118
Encadré 3.9 Corée : Un leadership fort comme pierre angulaire de la stratégie digitale coréenne	121
Encadré 3.10 L'institutionnalisation de la stratégie numérique au Danemark et en Estonie	122
Encadré 3.11 Royaume-Uni – Une transformation numérique efficace grâce à une unité centrale et des réseaux de coordination	124
Encadré 3.12. Projet de stratégie de transformation numérique à l'horizon 2030 au Maroc	128
Encadré 4.1. Principe sur les compétences et les aptitudes de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique	143
Encadré 4.2. Gestion des compétences fondée sur un référentiel de compétences dans la fonction publique belge	145
Encadré 4.3. La gestion de performance comme outil de développement des compétences en Australie	147
Encadré 4.4. Gestion et coordination des offres de développement en Corée	148
Encadré 4.5. Principe sur la haute fonction publique de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (extrait)	149
Encadré 4.6. La campagne belge Top Skills, pour encourager les candidates à postuler aux emplois de la haute fonction publique	152
Encadré 4.7. Principe sur les conditions d'emploi de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (extrait)	157
Encadré 4.8. Le budget du personnel en France	158
Encadré 4.9. La loi française dite de transformation de la fonction publique	160
Encadré 5.1. Comment la Lettonie se conforme au neuvième principe de la Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire	174
Encadré 5.2. Le huitième principe de la Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire	176
Encadré 5.3. Les revues de dépenses en Norvège	181
Encadré 5.4. La budgétisation sensible au genre (BSG) en Autriche	184
Encadré 5.5. Typologie de l'OCDE des rapports sur le genre annexés au budget	185
Encadré 6.1. Phases de développement de la SNLCC	196
Encadré 6.2. Responsabilités de la CNAC	201
Encadré 6.3. Unités d'intégrité dédiées au Brésil	205

Encadré 6.4. Les dispositifs de coordination du Pérou et de la Colombie au niveau territorial	207
Encadré 6.5. Dispositions figurant dans les codes de conduite en Australie et au Canada	209
Encadré 6.6. Le processus participatif pour l'adoption du code d'éthique de Nuevo León	210
Encadré 6.7. Définitions des conflits d'intérêts au Canada et en France	212
Encadré 6.8. La divulgation et la gestion des conflits d'intérêts en Australie et en France	213
Encadré 6.9. Le système français de déclaration de patrimoine et d'intérêts	216
Encadré 6.10. Exemples de définitions du "lobbying" parmi les membres de l'OCDE	221
Encadré 6.11. L'initiative d'agendas ouverts en Espagne	222
Encadré 6.12. Codes de conduite pour les lobbyistes	223
Encadré 6.13. Standards d'intégrité pour les agents publics concernant le lobbying	224
Encadré 6.14. Règles sur l'emploi après l'exercice d'une fonction publique en France	225
Encadré 6.15. Périodes de carence relatives aux activités de lobbying pour les élus et les responsables publics occupant des postes à risque dans les pays de l'OCDE	226
Encadré 6.16. Exemples de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles	228
Encadré 6.17. Le portail autrichien pour le signalement de la corruption	231
Encadré 6.18. Codes de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises du Maroc	235
Encadré 6.19. La loi Sapin II en France favorise l'intégrité des entreprises	236
Encadré 6.20. Les conseils de l'Agence Française (AFA) anti-corruption pour soutenir l'intégrité des entreprises en France	238
Encadré 6.21. L'éducation à l'intégrité publique dispensée par l'autorité anticorruption au Portugal	241
Encadré 6.22. Le comité d'harmonisation d'audit interne de l'État (CHAIE) en France	243
Encadré 6.23. Le rôle de l'Inspection Générale des Ministères au Maroc	244
Encadré 6.24. La <i>Government Internal Audit Agency</i> (GIAA) au Royaume-Uni	248
Encadré 6.25. L'évaluation des risques de corruption en République slovaque	249
Encadré 6.26. Faciliter l'auto-évaluation à l'aide d'un modèle d'évaluation du risque de corruption au Royaume-Uni	250
Encadré 6.27. Identifier et communiquer sur les risques de corruption actuels et émergents (Queensland, Australie)	251
Encadré 6.28. L'intégration des risques d'intégrité dans les audits de la Cour des comptes en France	253
Encadré 7.1. Une gouvernance publique soucieuse des questions d'égalité femmes-hommes fondée sur la Recommandation de 2015 de l'OCDE	263
Encadré 7.2 Cadres nationaux pour l'égalité femmes-hommes dans les pays membres de l'OCDE : exemples de la Colombie et du Canada	269
Encadré 7.3. Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD)	274
Encadré 7.4 Institutions centrales chargées de l'égalité femmes-hommes au Canada	276
Encadré 7.5 Observatoires relatifs à l'égalité femmes-hommes au Maroc	278
Encadré 7.6 Analyses genre sectorielles (AGS)	280
Encadré 7.7 Rôle du centre de gouvernement en matière d'intégration de la perspective genre au sein des pays membres de l'OCDE : l'exemple du Mexique	281
Encadré 7.8 Exemples de dispositifs de coordination en matière d'égalité femmes-hommes au sein des pays de l'OCDE	282
Encadré 7.9. La mise en place des organes chargés du suivi et du pilotage stratégique en matière d'égalité des genres	283
Encadré 7.10 Le Réseau de Concertation interministérielle (RCI) pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans la Fonction Publique	285
Encadré 7.11 Exemples de pratiques permettant d'accroître la disponibilité et l'utilisation de données ventilées par sexe	287

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Sigles et abréviations

ACAPS	Autorité de Contrôle des Assurances et la Prévoyance Sociale
ADD	Agence de Développement du Digital
AGS	Analyses Genre Sectorielles
AMDIE	Agence Marocaine de Développement des Investissements et des Exportations
AMMC	Autorité Marocaine du Marché des Capitaux
ANRF	Autorité Nationale du Renseignement Financier
ANRT	Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications
APALD	Autorité pour la parité et la Lutte Contre Toute les Formes de Discrimination
APEBI	Fédération marocaine des Technologies de l'Information, des Télécommunications et de l'Offshoring
AUSIM	Association des Utilisateurs des Systèmes d'Information au Maroc
BKAM	Bank Al-Maghreb
BSG	Budgétisation Sensible au Genre
CCC	Commission Sur le Crime et la Corruption du Queensland
CCF	Comité de conjoncture financière
CCM	Cour des Comptes du Maroc
CdG	Centre du gouvernement
CDTO	Directeur national de la transformation numérique
CE-BSG	Centre d'Excellence de la Budgétisation Sensible au Genre
CEDEF	Convention sur l'Élimination de Toutes les Formes de Discrimination à l'Égard des Femmes
CESE	Conseil Économique, Social et Environnemental
CFQ	Cycle de Formation Qualifiante et Certifiante
CGEM	Confédération Générale des Entreprises du Maroc
CHF	Fonction D'harmonisation Centrale
CNSP	Commission Nationale de Simplification des Procédures et des Formalités Administratives
COFOG	Classification fonctionnelle des administrations (Classification of the Functions of Government)
CRI	Centres régionaux d'investissements
CSMD	Commission spéciale sur le modèle de développement
CST	Comptes spéciaux du Trésor
CVE	Comité de Veille Économique
DEPF	Direction des études et des prévisions financières
DEPP	Direction des entreprises publiques et de la privatisation
DITP	Direction Interministérielle de la Transformation de la Fonction Publique
DSI	Directeurs des systèmes d'information
DTFE	Direction du Trésor et des finances extérieures
ENSA	École Nationale Supérieure d'Administration

EP	Entreprises Détenues et Contrôlées par l'État
FEGC	Femmes et Égalité des Genres Canada
FMI	Fonds monétaire international
GID	Système de gestion intégrée des dépenses
GISSR	Green Inclusive Smart Social Régénération (en anglais)
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
HCP	Haut-Commissariat au Plan
ICPC	Instance Centrale de Prévention de la Corruption
ICRAM	Plan Gouvernemental pour l'Égalité
IDH	Indice de développement humain
IGAT	Inspection Générale de l'Administration Territoriale
IGEES	Irish Government Economic and Evaluation Service (en anglais)
IGF	Inspection générale des finances
IGM	Inspections Générales des Ministères
IMA	Institut Marocain des Administrateurs
INPPLC	Instance Nationale de Probité et de Lutte Contre la Corruption
IPC	Indice de Perception de la Corruption
ISO	International Standardisation Organisation (en anglais)
LOF	Loi Organique Relative à la Loi de Finances
LOLF	Loi Organique Relative à la Loi de Finances France
MAD	Dirham marocain
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MENA	Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Middle East and North Africa en anglais)
MFPMA	Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration
MICEPP	Ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques
MSISF	Ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille
MTNRA	Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration
NMD	Nouveau Modèle de développement du Maroc
ODD	Objectifs de Développement Durable
OSC	Organisations de la Société Civile
PARAP	Programme d'appui à la réforme de l'administration
PASMT	Plans d'Action Sectoriels à Moyen Terme
PBT	Programmation budgétaire triennale
PBTA	Programmation budgétaire triennale agrégée
PBTG	Programmation budgétaire triennale globale
PCN	Point de Contact National
PFG	Points Focaux Genre
PGE III	Plan Gouvernemental pour l'Égalité
PGO	Partenariat pour un Gouvernement Ouvert
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de Loi de finances
PMO	Project Management Office (en anglais)
PMP	Présidence du Ministère Public
PNRA	Plan National de Réforme de l'Administration
RCI	Réseau de Concertation Interministérielle
RECA	Référentiel des emplois et des compétences d'administration
RH	Ressources humaines

RMDBP	Réseau Marocain de Défense des Biens Publics
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
RU	Royaume-Uni
S&E	Suivi et Évaluation
SCG	Services du Chef du Gouvernement
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
SIESFP	Stratégie d'Institutionnalisation de l'Égalité des Sexes dans la Fonction Publique
SIGI	Indice Institutions sociales et égalité femmes-hommes (Social Institutions and Gender Index)
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
SIRH	Système d'informations des ressources humaines
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
SPIO	Groupe de Travail de l'OCDE sur les Hauts Fonctionnaires Chargés de l'Intégrité Publique (en anglais)
TGR	Trésorerie générale du Royaume
UE	Union Européenne

Résumé Exécutif

Le Maroc a connu une croissance robuste et des progrès socio-économiques importants depuis plusieurs décennies. Cependant, un certain nombre de défis persistent, notamment sur le plan des inégalités sociales et de l'emploi. Ces défis ont été amplifiés par les crises récentes engendrées par le COVID-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Dans ce contexte, le Maroc fait face à un défi de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions publiques, avec moins d'un marocain sur deux qui fait confiance au gouvernement. Le Maroc connaît également des enjeux de transformation de plus long terme, tels que la numérisation du pays ou le défi climatique.

Pour répondre à ces défis, le pays a considérablement renforcé sa gouvernance publique depuis la Constitution de 2011. De nombreuses réformes ont été menées pour moderniser l'administration publique et améliorer son efficacité, avec des évolutions des cadres réglementaire, budgétaire et de la gestion publique ; le développement de nouvelles institutions ; ou encore la création de structures de coordination à tous les niveaux du gouvernement. Le gouvernement du Maroc poursuit également des réformes en matière de numérisation de l'administration, de modernisation des services publics et de convergence des politiques publiques.

Cependant, l'administration publique marocaine fait face à des défis persistants qui nuisent à sa performance, tels que des mécanismes de pilotage des politiques publiques qui pourraient être rationalisés et renforcés ; une complexité administrative importante ; des capacités humaines et financières limitées au sein de l'administration ; et, plus généralement, une relation de l'administration avec les citoyens qui demeure à renforcer. Pour surmonter ces difficultés, les efforts de réforme demandent à être accélérés afin de rendre l'administration toujours plus efficace et transparente, de développer sa capacité à répondre aux défis actuels et de long terme, et ainsi de réaliser la vision et les objectifs du Nouveau Modèle de Développement (NMD).

Le Maroc a renforcé progressivement son cadre de gouvernance et le rôle de certaines institutions publiques, notamment les Services du Chef du gouvernement, qui ont récemment vu un développement de leur rôle et de leurs capacités pour améliorer la prise de décision, la coordination et la mise en œuvre des priorités stratégiques du gouvernement. De nouvelles institutions ont également été créées comme le ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques. Des commissions interministérielles de coordination ont également été mises en place. Ces nouveaux dispositifs peuvent être rendus plus efficaces pour soutenir la réalisation des objectifs du programme gouvernemental et du NMD, notamment en les ancrant dans la durée, en les dotant d'outils nouveaux tels que des tableaux de bord sur les priorités du gouvernement ou en accélérant les efforts de rationalisation des commissions interministérielles. Un effort plus global d'alignement entre le NMD et l'ensemble des documents stratégiques à court et à long termes reste nécessaire et appelle à la création d'un mécanisme de suivi comme prévu dans le NMD.

Dans le cadre de la priorité donnée à la réforme de l'administration, le gouvernement a développé une Charte des services publics, qui a pour ambition d'être à la fois cadre de référence national et outil de mise en œuvre établissant des principes et des standards pour l'amélioration de l'administration et des services publics. Le chantier de la numérisation de l'administration a bénéficié de la création d'un ministère en

charge de la transformation numérique, avec l'appui de l'Agence de Développement du Digital, et d'une stratégie numérique gouvernementale. Ces initiatives exigent des degrés de coordination et d'appropriation importants ainsi que des dispositifs de mesure et de consultation des citoyens pour une mise en œuvre efficace et systématique.

La fonction publique marocaine a connu plusieurs évolutions depuis la Constitution de 2011 mais cherche à se réformer plus en profondeur, notamment en ce qui concerne la gestion des compétences, le développement de modalités contractuelles plus flexibles, et le renforcement de la gestion de la haute fonction publique. Si le cadre opérationnel évolue rapidement, il se heurte encore à une mise en œuvre fragmentée.

Le Maroc a également entrepris des réformes budgétaires majeures pour soutenir une économie plus productive, diversifiée, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois de qualité. Principalement concrétisées à travers la Loi Organique relative à la Loi de Finances, ces réformes couvrent le cycle budgétaire annuel, la budgétisation à moyen terme, la performance et la transparence du budget, ainsi que la budgétisation sensible au genre. Toutes ces réformes constituent une base solide sur laquelle de nouveaux progrès peuvent être réalisés, tels que la budgétisation axée sur les résultats et la reddition des comptes.

Le Maroc a accompli des progrès importants en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité publique au cours des dernières années, comme en témoignent l'adoption d'une Stratégie Nationale de lutte contre la corruption ainsi que la création de l'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption. Afin de consolider le système d'intégrité publique, le Maroc pourrait renforcer la coordination entre les différents acteurs de la Stratégie Nationale de lutte contre la corruption, prioriser l'adoption du code de conduite de la fonction publique, définir des procédures claires pour la gestion des situations de conflit d'intérêts et numériser le système de déclarations de patrimoine. En outre, le pays bénéficierait également d'une meilleure transparence des activités de lobbying, d'une culture de l'intégrité publique à l'échelle de l'ensemble de la société, d'une protection renforcée des lanceurs d'alerte et d'une approche stratégique de la gestion des risques au niveau du contrôle et de l'audit internes.

Enfin, le Maroc a fait des progrès importants en faveur de l'intégration de la dimension de genre dans la gouvernance publique. Cette démarche est accompagnée de la mise en place d'un cadre institutionnel qui assure la coordination et l'évaluation des efforts en matière d'égalité femmes-hommes et qui progresse vers l'adoption d'une approche commune à l'ensemble du gouvernement. Néanmoins, le gouvernement marocain pourrait accentuer les efforts visant à mettre les femmes au cœur des politiques publiques et poursuivre la construction d'une approche genre unifiée, avec un cadre institutionnel renforcé, un mécanisme de redevabilité au niveau de l'ensemble du gouvernement, et des campagnes de consultation et de sensibilisation autour de l'égalité entre les femmes et les hommes.

1 Une dynamique de réforme pour moderniser l'administration publique au Maroc

Ce chapitre donne un aperçu du développement démographique, social et économique du pays, et souligne les efforts ambitieux de réforme de la gouvernance publique, et notamment de modernisation de l'administration, engagés par le gouvernement du Maroc pour améliorer la fourniture des services publics et pour promouvoir une croissance inclusive.

Le Royaume du Maroc a engagé dès les premières années de l'indépendance des politiques ambitieuses dans la voie du développement économique et social. Ces politiques ont permis des avancées importantes, avec une amélioration significative des conditions de vie, une réduction substantielle de la pauvreté et une industrialisation et une croissance économique soutenues.

Depuis la fin des années 90 en particulier, le Maroc connaît une trajectoire de développement stabilisée, fondée tout d'abord sur une croissance soutenue et des investissements d'envergure et une diversification de l'économie couplée à un soutien à des secteurs mieux intégrés au commerce mondial (aéronautique, automobile, agroalimentaire, textile, électronique et *offshoring*) (OCDE, 2018^[1]). Les réformes et plans sectoriels mis en place en faveur de la libéralisation et de la diversification de l'économie marocaine ont ainsi permis au pays de connaître une croissance économique élevée, avec un taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) atteignant 4.1 % en moyenne chaque année entre 2000 et 2019, malgré un ralentissement à partir de 2018 (Banque mondiale, 2022^[2]).

Au niveau social, un grand nombre de réformes et d'initiatives majeures ont été mises en place au cours des 15 dernières années en faveur d'une société plus juste et inclusive. Parmi elles figurent notamment : la réforme du Code de la famille et du Code de la nationalité, la loi sur l'assurance maladie obligatoire, l'Initiative nationale pour le développement humain, la mise en place de filets sociaux (RAMed¹, Tayssir²), les réformes du système éducatif et les programmes de soutien au logement social et de lutte contre les bidonvilles.

Ces réformes socio-économiques plus ciblées et adaptées aux territoires ont contribué à atténuer les déficits sociaux et se sont traduites par une amélioration des conditions de vie de la population dans tout le pays. Ainsi, la faim et l'extrême pauvreté ont été éradiquées au Maroc en 2014, et le taux de pauvreté absolue est passé de 15.3 % en 2001 à 1.2 % en 2019 (Observatoire national du développement humain, 2021^[3]). En 2019, l'accès aux services sociaux de base était généralisé en milieu urbain et en passe de l'être dans les zones rurales du pays, avec une couverture de 97.4 % des territoires pour l'eau, 99.6 % pour l'électricité et 91 % pour l'assainissement (Haut-Commissariat au Plan, 2020^[4]). En matière de santé, l'amélioration de l'accès à la couverture médicale est également considérable, passant d'une couverture de 23.4 % en 2012 à 53.8 % de la population en 2017, même si des progrès importants restent à réaliser (Observatoire national du développement humain, 2017^[5]). L'enclavement des régions rurales a aussi fortement diminué, avec un taux de désenclavement de 79.3 % en 2017, contre seulement 54 % en 2005 (Haut-Commissariat au Plan, 2020^[4]). En matière d'éducation, l'enseignement primaire est désormais généralisé avec un taux de scolarisation de presque 100 % en 2020-21. Le taux de scolarisation est également en hausse aux niveaux préscolaire, collégial (12-14 ans) et qualifiant (15-17 ans), même s'il demeure plus faible (Ministère de l'Éducation Nationale de la Formation Professionnelle de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, 2021^[6]). Le taux d'alphabétisation des 15-24 ans atteignait quant à lui 97.7 % en 2018 pour seulement 34.1 % des plus de 65 ans (UNESCO, 2022^[7]). Enfin, l'espérance de vie à la naissance est passée au Maroc de 75.6 ans pour les femmes en 2010 à 78.3 ans en 2020 et de 73.9 ans à 74.9 ans pour les hommes sur la même période (Haut-Commissariat au Plan, 2021^[8]).

Sur le plan politique, si les conséquences du Printemps arabe dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) en 2011 furent moins marquées que dans d'autres régions, ces événements n'en ont pas moins eu un impact important sur le Royaume. Le Maroc a ainsi engagé d'importantes réformes institutionnelles, notamment la réforme constitutionnelle de 2011, consacrant une relation renouvelée entre les pouvoirs publics et les citoyens, et de nombreux principes en matière de bonne gouvernance publique, réaffirmés dans le cadre légal récent.

Malgré les nombreux progrès réalisés dans ces différents domaines au cours des dernières décennies, et plus particulièrement depuis 2011, certaines lenteurs et une résistance au changement ont été observées dans le déploiement des réformes de manière générale à la fin des années 2010 (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). Cela a mis en lumière le ralentissement de l'élan de

développement qui anime le pays depuis plusieurs décennies, un essoufflement relatif dont les prémices ont été constatées dès la fin des années 2000.

Comme le souligne le rapport du Nouveau modèle de développement (NMD), un climat marqué par une crise de confiance s'est progressivement installé dans le pays, nourri par le ralentissement de la croissance économique et l'aggravation des inégalités sociales (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). L'indice de Gini, qui mesure des inégalités de revenus³, a pendant longtemps été relativement stable au Maroc – autour de 40 % entre 2001 et 2014 (Haut-Commissariat au Plan, s.d.^[10]) – mais a récemment vu son taux augmenter pour atteindre 46.4 % en 2019, dépassant le seuil socialement tolérable fixé à 42 % (Haut-Commissariat au Plan, 2021^[11]). Le Maroc demeurerait également en 2021 au 123^e rang mondial du classement sur l'indice de développement humain (IDH) avec un IDH de 0.683, qui le classe dans les pays à « développement humain moyen », en deçà de l'IDH moyen pour les pays arabes (0.708) et des pays membres de l'OCDE (0.899) (Programme des Nations Unies pour le Développement, 2022^[12]).

Le Nouveau modèle de développement du Maroc

C'est dans ce contexte qu'un travail de réformes et de définition d'une nouvelle trajectoire de développement a été engagé au Maroc dès 2019, lorsque S.M. le Roi Mohammed VI a confié à une Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD) le mandat de dresser les contours d'un nouveau modèle de développement « conçu par des Marocains, avec les Marocains et pour les Marocains » (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]).

Le travail de la commission s'est progressivement développé autour du constat de quatre défis majeurs obstruant un développement économique et social à la hauteur des ambitions du Maroc :

1. le manque de cohérence verticale entre la vision de développement et les politiques publiques annoncées, et la faible convergence horizontale entre ces politiques ;
2. la lenteur de la transformation structurelle de l'économie, affectée par les coûts élevés des facteurs de production et freinée par la faible ouverture sur de nouveaux acteurs innovants et compétitifs ;
3. les capacités limitées du secteur public à fournir et assurer des services publics accessibles et de qualité dans les domaines essentiels à la vie quotidienne et au bien-être des citoyens ;
4. un sentiment d'insécurité judiciaire et d'imprévisibilité qui limite les initiatives en raison d'un décalage entre certaines lois comportant des « zones grises » et les réalités sociales vécues, notamment d'une justice qui pâtit d'un manque de confiance de la part des citoyens, d'une bureaucratie rigide et de recours inopérants.

Le NMD, résultat du travail de la Commission adopté en 2021, consacre l'ambition et la vision stratégique du pays après la pandémie de COVID-19 et à long terme pour une reprise et une croissance durables et inclusives.

En cohérence avec les objectifs de développement réaffirmés dans le NMD, le gouvernement marocain a d'ores et déjà lancé la refonte du cadre de protection sociale et des réformes économiques visant à diversifier l'économie marocaine. Une nouvelle Charte de l'investissement a dans ce sens récemment été finalisée. Le succès de ces réformes pourrait permettre au pays de renouer avec son niveau de PIB pré-pandémie, avant une accélération progressive de la croissance (Banque mondiale, s.d.^[13]).

Relever les défis multidimensionnels du pays et réaliser la vision du NMD nécessite la mise en place d'une gouvernance robuste, transparente et centrée sur les usagers, ainsi que d'un secteur public professionnel, fondé sur une utilisation rigoureuse des principes de bonne gouvernance. La mise en œuvre de réformes de la gouvernance publique et la modernisation de l'administration publique sont des leviers clés pour que la prise des décisions publiques, l'utilisation des ressources publiques et la conception, la mise en œuvre

et l'évaluation des stratégies, politiques et services publics soient de meilleure qualité et répondent aux priorités économiques et sociales de la population (OCDE, 2021^[14]). Le cadre de gouvernance doit ainsi soutenir le Maroc dans la réalisation de ses objectifs stratégiques de développement à court et long terme, tels que définis dans le NMD.

La crise du COVID-19 comme révélateur des enjeux de gouvernance au Maroc

Les enjeux consacrés dans le NMD répondent aux défis auxquels le pays a fait face pendant la crise du COVID-19. Dès les premières semaines de la crise, le gouvernement marocain a adopté de nombreuses mesures pour contenir la propagation du virus tout en limitant l'impact socio-économique sur les entreprises et la population. Ces mesures politiques et institutionnelles de grande ampleur, comme la création du Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du COVID-19 ou encore le versement d'une indemnité mensuelle pour les travailleurs affiliés à la sécurité sociale nationale en chômage temporaire du fait de la crise – étendue par la suite aux ménages du secteur informel – ont permis d'atténuer les effets immédiats de la pandémie sur les ménages et les entreprises (OCDE, 2020^[15]). Ces mesures ont notamment contribué à amortir la réduction des revenus qu'une grande partie des ménages formels et informels les plus pauvres auraient subie, évitant ainsi une augmentation beaucoup plus importante de la pauvreté (Banque mondiale, 2021^[16]).

Néanmoins, la crise du COVID-19 est venue affecter le rythme de développement du pays et aggraver certains de ses défis socio-économiques. Le taux de croissance du Maroc a reculé de 6.3 % en 2020 (Banque mondiale, 2022^[2]). Le chômage, après une hausse de 9.2 % à 12.3 % entre 2019 et 2022, s'établissait fin 2022 à 11.8 % au niveau national (Haut-Commissariat au Plan, 2023^[17]). La pauvreté a également fortement augmenté dans le pays, avec une incidence multipliée par sept entre 2019 et 2020 (de 1.7 % à 11.7 % de la population marocaine n'ayant pas les ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins essentiels, alimentaires et non alimentaires) (Haut-Commissariat au Plan, 2021^[18]). Les aides de l'État ont néanmoins permis de faire baisser le taux de pauvreté dans le pays à 2.5 %, notamment grâce au transfert des aides publiques en 2021 à l'échelle nationale (Haut-Commissariat au Plan, 2021^[18]). De même, le PIB marocain est remonté à 7.4 % de croissance en 2021 grâce à un ensemble de facteurs, parmi lesquels figurent les mesures gouvernementales (Banque mondiale, s.d.^[13]), contre 3.3 % seulement pour les pays de la région MENA (Gatti et al., 2022^[19]). La crise sanitaire et socio-économique a également mis en lumière et considérablement aggravé certaines inégalités sociales persistant au Maroc, parmi les plus élevées d'Afrique du Nord (World Inequality Database, 2022^[20]). Comme dans de nombreux pays dans le monde, les populations les plus vulnérables, en particulier les enfants, les jeunes et les femmes, ont été impactées de manière disproportionnée, du fait notamment de la fermeture des écoles et de leur forte représentation dans l'emploi informel (OCDE, 2020^[15]). Dans une société marocaine où les inégalités de genre sont encore fortes, plus de 20 % de femmes ont perdu leur poste pendant la crise sanitaire, contre seulement 12 % des hommes (Arab Barometer, 2021^[21]). Une étude réalisée au Maroc sur la situation économique des ménages pendant le confinement a montré que la perte de revenus avait affecté 74 % des travailleurs parmi les 20 % des ménages les plus défavorisés, contre 44 % de ceux appartenant aux catégories les plus aisées (Haut-Commissariat au Plan, 2020^[22]). Les inégalités territoriales restent conséquentes malgré les efforts du gouvernement et les mécanismes de soutien mis en place durant la crise sanitaire, comme l'illustre le taux de pauvreté de 4.5 % en milieu rural, presque trois fois supérieur au taux de 1.4 % observé en milieu urbain (Haut-Commissariat au Plan, 2021^[18]).

Plus généralement, la crise a mis en évidence le besoin de réformes structurelles dans tous les domaines pour relever les défis de long terme auxquels le Maroc fait face et construire une société et une économie résilientes tout en renouant un lien de confiance entre les citoyens et les institutions du pays. Cette confiance reste en effet à renforcer (Institut marocain d'analyse des politiques, 2022^[23]): moins d'un marocain sur trois accordait sa confiance au gouvernement en 2021, contre plus d'un citoyen sur deux dans les pays de l'OCDE (Arab Barometer, 2021^[21] ; OCDE, 2021^[24]).

L'Examen sur la Gouvernance Publique : Maroc

Cet *Examen de l'OCDE sur la Gouvernance Publique* analyse d'un point de vue stratégique les forces et les défis de la gouvernance et de l'administration publique marocaines, ainsi que leurs opportunités de réforme sur six axes spécifiques :

1. la planification, prise de décision, coordination et le suivi et évaluation au sein de l'administration publique, avec un accent sur le rôle des Services du Chef du gouvernement (SCG) et du Secrétariat général du gouvernement (SGG) ;
2. les priorités de réforme dans le contexte actuel (la numérisation, le renforcement de la convergence des politiques publiques et la mise en place d'une administration et de services publics centrés sur les citoyens) comme leviers d'amélioration de l'administration ;
3. la fonction publique et la gestion des ressources humaines ;
4. le renforcement du cadre budgétaire pour soutenir la planification stratégique ;
5. l'intégrité dans le secteur public ;
6. l'intégration des questions d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique.

Cet Examen vient en complément de travaux sur la gouvernance publique menés par l'OCDE avec le Maroc, pays pilote du Programme MENA-OCDE pour la Gouvernance depuis presque deux décennies sur de nombreux sujets tels que la gouvernance locale, la lutte contre la corruption, les stratégies numériques gouvernementales, le gouvernement ouvert, l'égalité des sexes, la participation des jeunes, les marchés publics, et bien plus encore.

Cet Examen s'inscrit plus particulièrement dans le cadre du Programme pays entre le Royaume du Maroc et l'OCDE, partenariat de coopération privilégiée visant à soutenir la mise en œuvre du plan de réformes ambitieux du pays sur plusieurs thèmes principaux (gouvernance publique ; intégrité et lutte contre la corruption ; croissance économique, investissement et fiscalité ; capital humain, notamment éducation et égalité de genre ; développement territorial) à travers une quinzaine de projets. Le Maroc est l'une des cinq économies partenaires – aux côtés de l'Égypte, du Kazakhstan, du Pérou et de la Thaïlande – à bénéficier de ce programme de coopération bilatérale.

Ce chapitre introductif examine la dynamique de réforme de la gouvernance et de l'administration publique en cours au Maroc, et les opportunités et défis existants pour améliorer l'efficacité du secteur public et de la gouvernance. Cet objectif, consacré notamment dans le NMD et le Programme du gouvernement 2021-26, est essentiel pour accomplir les axes stratégiques de développement du Maroc.

Le Maroc affiche une forte volonté de réforme de sa gouvernance publique et de son administration publique depuis 2011

Pour porter le développement et l'ouverture économique, sociale et politique du pays, de nombreux chantiers de réforme ont été lancés dans le secteur public marocain dès le début des années 2010 afin de renforcer l'État de droit et de mettre en place une administration modernisée, capable de relever les défis environnementaux, socio-économiques et institutionnels du pays, tout en impulsant le développement d'un service public et d'une administration répondant de manière plus efficiente et transparente aux besoins de tous les citoyens et de la société civile.

La Constitution de 2011 réaffirme les principes de bonne gouvernance

Élaborée sur la base d'une démarche participative inédite avec les parties politiques, les syndicats et la société civile (Sénat, 2016^[25]) en réponse aux revendications sociales, économiques et politiques

exprimées par la population lors du Printemps arabe, la Constitution de 2011 (Royaume du Maroc^[26]) reflète la vision progressiste de la société et de la vie politique de S.M. le Roi Mohammed VI.

Pour la première fois, les libertés et droits fondamentaux, la bonne gouvernance et la régionalisation avancée sont consacrés comme des fondements de la Constitution, au-delà de la définition des pouvoirs et de leur fonctionnement établis dans la Constitution (Observatoire Genre de la Fonction Publique, 2011^[27]). L'Encadré 1.1 présente les principes de bonne gouvernance réaffirmés dans la Constitution de 2011. Cette Constitution impulse une nouvelle dynamique en matière d'action publique à travers les grands chantiers de la modernisation de l'administration publique et de la régionalisation avancée, qui prônent une meilleure gouvernance et un renouvellement de la relation avec les usagers (Boumediene, 2010^[28]).

Encadré 1.1. Dispositions en matière de gouvernance publique de la Constitution du Royaume du Maroc (2011)

La Constitution de 2011 réaffirme de nombreux principes de bonne gouvernance (Titre XII), qu'elle consacre également comme un droit et un fondement de l'État (article 1).

Elle traduit la volonté du Maroc de moderniser son administration publique afin de développer des services publics de qualité, à l'écoute des citoyens et des citoyennes, sur la base de l'égal accès à tous les usagers, et assurant une fourniture équitable et continue sur l'ensemble du territoire, en cohérence avec les exigences du développement du pays. Elle précise que les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité (article 154), et réaffirme l'obligation pour les agents du secteur public d'exercer leurs fonctions selon « les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général » (article 155). Elle prévoit également la mise en place d'une charte des services publics pour encadrer le fonctionnement des administrations publiques et des collectivités territoriales (article 157). De plus, des institutions et instances de protection des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative sont créées par la Constitution (articles 161 à 171). L'indépendance de la Cour des comptes est également réaffirmée (articles 147 à 150).

En matière de gouvernance locale, la Constitution de 2011 établit la régionalisation avancée comme l'un des fondements de la nation pour ancrer la démocratie et l'État de droit et moderniser les structures étatiques sur tout le territoire marocain, tout en inscrivant le citoyen au centre de cette dynamique de réforme (articles 135 à 146). Elle consacre pour la première fois, dans son préambule et dans plusieurs articles, la participation à la vie publique et politique de tous les citoyens et parties prenantes à tous les niveaux, à travers les mécanismes et instances de démocratie participative.

Enfin, la Constitution consacre le droit d'accès à l'information des citoyens (article 27), le renforcement de l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (article 36).

Source : Royaume du Maroc (2011), Constitution, www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf.

Le Maroc a traduit les orientations constitutionnelles en un cadre institutionnel et des politiques publiques garantes d'une gouvernance modernisée et plus efficace

Le gouvernement marocain a lancé un vaste chantier de réformes visant à mettre en œuvre dans la loi et dans les faits les principes de bonne gouvernance introduits par la Constitution. Le Maroc s'est ainsi

engagé dans la modernisation de ses modes de gestion pour une action publique plus ouverte, plus transparente, plus efficiente et axée sur les résultats.

Moderniser les modes de gestion pour améliorer la performance et l'exemplarité du secteur public

Au cours des dernières années, le Maroc a eu le souci d'améliorer tant ses modes de gestion financière – pour suivre une logique de performance avec des objectifs et coûts anticipés afin d'atteindre des résultats mesurables pour le citoyen – que ses modes de gestion de la fonction publique pour renforcer sa professionnalisation.

Concernant la gestion budgétaire, les crédits ont longtemps été organisés par nature de dépenses et par ministères, sans lisibilité sur leurs missions, programmes et actions, et leur conformité avec les objectifs de politiques publiques. L'adoption de la Loi organique n° 130-13 relative à la loi des finances en 2015 (Royaume du Maroc^[29]) a ouvert la voie à une gestion fondée sur les principes de bonne gouvernance et de performance, en consacrant les principes de reddition des comptes et en élargissant le droit d'amendement parlementaire, ceci dans une logique de renforcement de la transparence budgétaire afin d'atteindre des résultats mesurables pour le citoyen (Royaume du Maroc, s.d.^[30]). Afin d'améliorer l'allocation des ressources publiques et d'optimiser leur impact, l'élaboration de projets de performance est devenue obligatoire depuis 2018 pour l'exercice budgétaire des départements ministériels (OCDE, 2020^[31]). Le Maroc a également procédé à la réforme de la passation des marchés publics (Ouazzani, 2022^[32]) et adopté en 2021 une loi-cadre sur la réforme fiscale (Royaume du Maroc, 2021^[33]), deux chantiers destinés à moderniser les systèmes en place et à les rendre plus équitables, transparents et compétitifs pour favoriser l'investissement et le développement du Maroc (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration, 2021^[34]). Les récents changements en matière de gouvernance budgétaire seront explorés plus en détail dans le chapitre 5.

Dans le cadre de ses efforts de renouvellement de la **gestion du secteur public**, le Maroc a également engagé plusieurs réformes de la fonction publique. Il s'agit de répondre aux défis identifiés dès les années 90, notamment la très forte représentation du secteur public dans l'économie du pays et les difficultés de performance et de rendement des organisations publiques marocaines (Royaume du Maroc, 2018^[35]).

Le Programme d'appui à la réforme de l'administration (PARAP) 2003-10 a permis de mettre en place des mesures de maîtrise de la masse salariale, notamment à travers l'opération de départ volontaire à la retraite en 2005 (OCDE, 2020^[31]). Par ailleurs, le Statut général de la fonction publique a été modifié en 2011 pour instituer une plus grande transparence, professionnaliser le recrutement et développer l'agilité du personnel au sein de la fonction publique, notamment en généralisant le recrutement par concours (tout en permettant aux administrations de recruter des agents contractuels en cas de besoin) et en facilitant la mobilité et le détachement (OCDE, 2020^[31]). Le Maroc s'est également doté la même année d'une loi relative à la nomination aux fonctions supérieures (Royaume du Maroc, 2012^[36]), qui consacre les principes d'égalité des chances, de transparence, de non-discrimination et de parité comme critères de nomination. Enfin, la Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances de 2015 (Royaume du Maroc, 2015^[29]) vient renforcer la maîtrise des prévisions des dépenses et instituer une programmation budgétaire triennale des dépenses du personnel.

Cependant, la lente mise en œuvre des réformes, couplée à une approche parcellaire des défis identifiés et à la mise en place de mesures isolées, n'ont pas permis de créer immédiatement une dynamique de changement de la fonction publique au sein de l'administration marocaine. La Cour des Comptes soulignait ainsi dans un rapport de 2017 sur le système de la fonction publique au Maroc (Cour des Comptes^[37]) des déséquilibres dans le déploiement entre les départements et entre les territoires, des « durées de travail effectives très variables dans l'ensemble des administrations publiques », et une rigidité dans le système de rémunération et les possibilités de mobilité des fonctionnaires.

Face à ce constat, la réforme du système de la fonction publique a de nouveau été érigée en priorité au cours des dernières années, à travers l'instauration d'une approche globale et intégrée permettant d'assurer l'impact des mesures engagées, qui sera abordée dans le chapitre 4 sur les Emplois et la Gestion Publics.

La Constitution de 2011 a également consacré la nécessité de **promouvoir la transparence et l'intégrité** au sein de la société marocaine et du secteur public, en réponse à la prise de conscience collective dès la fin des années 90 du défi persistant de la corruption dans tous les secteurs de la vie économique, politique, sociale et institutionnelle pour le développement du pays.

Le gouvernement a progressivement créé un arsenal légal et institutionnel, renforcé par la Stratégie nationale de lutte contre la corruption lancée en mai 2016 qui vise à réduire la corruption en général, à renforcer l'intégrité et à améliorer la redevabilité. Deux objectifs ont ainsi été définis à l'horizon 2025 : i) inverser la tendance de manière irréversible et visible et renforcer la confiance des citoyens dans l'État ; et ii) améliorer l'intégrité des affaires et le positionnement du Maroc à l'international (Royaume du Maroc, 2017^[38]). En accord avec les standards internationaux et la Constitution de 2011, une Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption a été créée en tant qu'instance de gouvernance indépendante en 2015, en remplacement de l'Instance centrale de prévention mise en place en 2007. Cette nouvelle instance a débuté ses activités en 2018 et ses prérogatives ont été renforcées en 2021 pour lutter plus efficacement contre la corruption. Afin d'opérationnaliser les efforts réglementaires engagés, et dans un souci de transparence renforcée, le Maroc développe actuellement un portail national de l'intégrité destiné à recueillir et partager des informations sur les aspects liés à l'intégration, la prévention et la lutte contre la corruption à destination des citoyens et des parties prenantes dans ce domaine (Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, 2022^[39]). Le chapitre 6 de cet Examen analyse les progrès et défis en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption.

Par ailleurs, le Maroc a renouvelé les modes de gestion du secteur public pour mieux prendre en compte les attentes et besoins des citoyens et améliorer l'efficacité de l'action publique. Guidé par son ambition d'opérationnaliser les principes constitutionnels et de rejoindre le **Partenariat pour un gouvernement ouvert** (PGO)⁴, le Maroc a progressivement instauré un environnement favorable pour une nouvelle forme de gouvernance fondée sur les principes de transparence, de redevabilité, d'intégrité et de participation citoyenne (OCDE, 2015^[40]).

Parmi les premières – mais aussi les plus notables – évolutions du cadre légal en faveur d'un gouvernement ouvert au Maroc, les lois relatives à la mise en œuvre de la régionalisation avancée adoptées en 2015⁵ consacrent les principes de participation et de dialogue, et instituent le droit de pétition au niveau territorial, conformément à l'engagement pris dans l'article 139 de la Constitution. Les principes d'égalité d'accès des citoyens aux services publics, de démocratie, de transparence, de reddition des comptes et de redevabilité sont également édictés dans chacune de ces lois. Par ailleurs, le Maroc a adopté en 2018 la Loi n° 31-13 sur l'accès à l'information. Entré en vigueur en mars 2020, ce texte introduit un changement d'ampleur pour la promotion de la transparence dans l'administration marocaine en ouvrant aux citoyens le droit d'accès aux informations détenues par les institutions publiques, les institutions élues et les institutions et organismes publics et privés chargés d'une mission de service public (OCDE, 2023^[41]).

L'adoption de la loi d'accès à l'information a permis au Maroc d'être l'un des premiers pays de la région MENA à rejoindre le PGO en 2018. Cela constitue l'une des avancées les plus significatives pour la consécration des principes du gouvernement ouvert dans le Royaume, et une base solide pour l'évolution des cadres légaux et réglementaires, mais aussi des politiques pour le gouvernement ouvert (OCDE, 2023^[41]). Les avancées réalisées ont également permis au Maroc d'adhérer en 2018 à la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[42]), premier instrument juridique international dans ce domaine.

Afin de traduire ces engagements en actions concrètes, le Maroc met en place depuis 2018 un Plan d'action national pour le gouvernement ouvert. Ces initiatives, qui s'inscrivent dans le cadre du PGO, constituent le moteur d'une action coordonnée du pays en matière de gouvernement ouvert. Elles ont permis au Maroc de lancer la dynamique du gouvernement ouvert autour d'avancées notables dans des domaines clés tels que la transparence, l'accès à l'information ou encore la participation, à travers des actions visant à améliorer le fonctionnement du gouvernement ainsi que sur sa méthodologie et ses processus internes. Après un premier exercice de 2018 à 2020, le Maroc met actuellement en œuvre son deuxième plan d'action national pour la période 2021-23. Celui-ci comprend de nombreux engagements en matière de gouvernance locale, participation citoyenne, transparence et qualité des services publics, égalité et inclusion, et justice ouverte (Gouvernement Ouvert Maroc, s.d.^[43]).

Repenser la gouvernance publique à tous les niveaux pour améliorer la qualité des prestations des politiques et services publics

Le processus de « régionalisation avancée » pour renforcer les autorités et l'administration au niveau local

La centralisation politique et administrative a de longue date été identifiée comme une entrave au développement du pays. Jusqu'à la fin des années 2000, le suivi des affaires administratives, économiques et sociales d'intérêt local se faisait principalement par l'administration centrale aux dépens des régions, créant des lenteurs de traitement et des disparités grandissantes entre les politiques et services publics fournis et les attentes au sein des territoires, spécifiques à chaque contexte régional (OCDE, 2020^[31]).

À la suite de l'appel de S.M. le Roi Mohammed VI en juillet 2008 à ouvrir un chantier « fondamental » sur ce qui devait devenir l'agenda pour une « régionalisation avancée », le Maroc a repensé son organisation administrative et territoriale afin de mieux aligner les politiques et services publics sur les réalités des territoires, et faire des collectivités territoriales des acteurs clés du développement des territoires et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Dès 2009, une réorganisation de la gouvernance locale a ainsi été engagée. Elle a d'abord concerné la réforme de la charte communale et s'est accompagnée d'une refonte de la loi sur l'organisation des finances locales destinée à renforcer le rôle des élus et des administrations locales pour une plus grande autonomie et une gestion améliorée de services publics. Engagé en 2011, suite à l'adoption de la Constitution, le processus de régionalisation avancée a introduit une nouvelle division du territoire établie selon des critères d'efficacité, d'homogénéité, de proportionnalité et d'équilibre, mais aussi d'accessibilité et de proximité (OCDE, 2017^[44]). Dans cette dynamique, les lois organiques sur la régionalisation avancée adoptées en juillet 2015 (lois organiques n° 111-14 relative aux régions (Royaume du Maroc^[45]), n° 112-14 relative aux préfectures et provinces (Royaume du Maroc^[46]) et n° 113-14 relative aux communes (Royaume du Maroc^[47])) ont permis de confier des responsabilités claires aux collectivités territoriales sur la base des principes de libre administration et de subsidiarité. La clarification et la rationalisation des tâches des Collectivités Territoriales visaient à soutenir un accroissement de l'efficacité de leur action pour le développement des territoires et de la satisfaction des citoyens en matière de services publics (OCDE, 2020^[31]).

Le chantier de la déconcentration administrative pour des politiques et services publics locaux renforcés

Parallèlement au processus de régionalisation avancée, et toujours dans l'optique de rapprocher les administrations de leurs administrés, le gouvernement marocain a lancé un processus de déconcentration administrative visant à organiser un transfert de compétences décisionnelles, humaines et matérielles depuis les services centraux vers les services déconcentrés. Cette ambition a été formalisée par l'adoption

du Décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018 (Royaume du Maroc^[48]). Celui-ci fixe les principes, les objectifs et les nouvelles règles d'organisation des services déconcentrés de l'État, qui doivent garantir une gouvernance territoriale optimale et une modernisation de l'action publique sous l'autorité du Wali de région, représentant du pouvoir central au niveau régional.

Le Décret n° 2-19-40 du 24 janvier 2019 (Royaume du Maroc^[49]) a par la suite fixé le schéma directeur référentiel de la déconcentration administrative. Il fournit un cadre aux départements ministériels pour l'élaboration de leurs propres schémas directeurs de déconcentration, définissant les pouvoirs à déléguer, les ressources humaines et financières à transférer, ainsi que les délais de mise en œuvre de ces objectifs (OCDE, 2020^[31]).⁶

Un cadre institutionnel renouvelé pour une réponse adaptée aux enjeux de gouvernance publique

Le cadre de gouvernance de l'administration centrale au Maroc a également connu des évolutions profondes suite à la Constitution de 2011. La Loi organique n° 065-13 de 2015 a défini plus en détail l'organisation et la conduite des travaux du gouvernement, notamment les procédures de préparation du Conseil du gouvernement, précisant dans ce domaine le rôle et les activités du SGG.

Dans la continuité de l'élargissement du champ des responsabilités gouvernementales consacré par la révision constitutionnelle de 2011, les SCG ont été établis en 2012 comme organe de pilotage placé autour du Chef du gouvernement pour mener la politique générale de l'État. Cela a constitué une étape clé dans les efforts faits pour mieux aligner, impulser et soutenir les politiques publiques et s'assurer de la réalisation des objectifs stratégiques du Maroc. Le rôle des SCG a été encore renforcé dans le cadre du Programme gouvernemental 2021-26. Ils jouent désormais un rôle prépondérant dans le suivi et la mise en œuvre des priorités stratégiques du gouvernement et du Programme gouvernemental, ainsi que dans la coordination sur les sujets sectoriels et horizontaux. Ils veillent notamment à ce que les nouvelles lois et stratégies soient conformes à la fois avec celui-ci et avec le NMD et constituent une force de proposition dans la préparation du Conseil du gouvernement conduite par les SGG, appuyant la prise de décision du Chef du gouvernement tant sur les aspects techniques que juridiques.

Dans un souci d'approfondissement des réformes de gouvernance, le gouvernement mis en place en 2021 a souhaité la création ou la recomposition de plusieurs ministères autour de grands thèmes et fonctions de la gouvernance publique dans le but de maximiser l'impact des résultats des politiques publiques prioritaires, et de mettre en œuvre les axes stratégiques de son programme et du NMD en rapport avec la modernisation de l'administration. La création du ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques (MICEPP) entend ainsi répondre aux défis de coordination, de cohérence et de qualité des politiques et investissements publics.

Par ailleurs, la création du ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (le Département de la réforme de l'administration était auparavant rattaché au ministère de l'Économie et des Finances) a également souligné l'importance des enjeux liés au développement du numérique pour la société, mais aussi pour le gouvernement et l'administration. Pour la première fois, la transformation numérique est un des sujets de premier plan d'un département ministériel, avec pour objectif non seulement de poursuivre les réformes engagées mais aussi de leur donner une ampleur et une priorité inédites, notamment pour développer et mettre en œuvre des politiques et services publics plus efficaces et centrés sur les besoins des citoyens.

Renforcer la relation et la confiance entre l'administration et l'utilisateur

Améliorer la qualité des services publics grâce à une gouvernance renforcée et une gestion intégrée

La qualité des services publics est un autre défi de longue date au Maroc. Le constat à la fin des années 2000 était accablant, comme le souligne le Conseil économique social et environnemental dans un rapport en 2013 selon lequel « la relation à l'administration est vécue par le citoyen comme un rapport de forces qui lui est défavorable. Le service rendu est perçu comme une faveur plutôt qu'un droit, ce qui se traduit souvent non seulement par une dispense de comptes à rendre, mais également par une libre interprétation des textes et des procédures qui régissent le service » (Conseil économique, social et environnemental, 2013^[50]). De nombreux rapports et analyses font également état d'une relation des usagers aux services publics trop souvent à échelle variable, notamment en raison « de la divergence des modes d'organisation et de gestion des ressources de ces services, en plus des changements et de l'évolution de l'environnement des services publics » (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). Ce mécontentement des usagers est également constaté au plus haut niveau, comme exprimé par S.M. le Roi Mohammed VI dans son discours de la fête du Trône en juillet 2017 : « L'un des problèmes qui entrave le progrès du Maroc réside dans la faiblesse de l'Administration publique, en termes de gouvernance, d'efficacité ou de qualité des prestations offertes aux citoyens » (Royaume du Maroc, 2017^[51]).

La Constitution de 2011 a instauré un code de conduite pour une meilleure gouvernance des services publics. L'article 157 consacre notamment la nécessité d'adopter une « charte de services publics » régissant l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics (OCDE, 2020^[31]).

La Loi n° 54-19 portant Charte des services publics a été promulguée en juillet 2021 (Royaume du Maroc, 2021^[52]). La Charte, et plus largement la dynamique de transformation de l'administration publique dans laquelle elle s'inscrit et qu'elle incarne, soutient une gestion et organisation harmonisée et intégrée des différents types de services publics fondée sur les principes d'intégrité, de redevabilité et d'ouverture pour une mise en place efficace et efficiente et une fourniture de services de qualité centrée sur les besoins des usagers, mais aussi pour assurer la convergence et la cohérence des politiques et programmes publics (chapitre 3).

Ce texte clé met également en lumière l'importance d'une communication régulière et adaptée ainsi que de la mise en place d'outils et de mécanismes adéquats pour l'accueil des usagers et la fourniture des prestations publiques, le traitement des réclamations et l'exécution des décisions judiciaires afin d'atteindre ces objectifs (Royaume du Maroc, 2021^[53]).

Vers des procédures simplifiées et modernisées pour plus d'accessibilité et un accompagnement efficace des usagers

Dans le cadre de ses efforts en faveur de l'amélioration de la qualité des services publics, le Maroc s'est également engagé dans des réformes ambitieuses des procédures administratives afin de mieux répondre aux besoins de proximité et d'efficacité des usagers.

La lourdeur des procédures dans les différentes administrations, à l'origine de délais excessifs pour l'obtention des documents administratifs, ainsi que le manque d'accompagnement des usagers au cours de leurs démarches comptent parmi les enjeux qui ont longtemps terni l'image de l'administration publique marocaine (OCDE, 2020^[31]). Ainsi, dans un souci constant d'améliorer la relation entre l'administration et l'utilisateur et de soutenir le dynamisme économique des entreprises, le gouvernement marocain a entrepris dès la fin des années 90 de réformer les procédures administratives selon une logique de simplification afin de replacer le service au citoyen au cœur de la mission de l'administration publique.

Le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration (alors ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration) a ainsi développé progressivement des outils pour accompagner les administrations dans la simplification des procédures selon une méthodologie uniformisée. Ces outils comprennent un guide méthodologique établi en 2016 pour clarifier et formaliser les étapes à suivre pour simplifier les procédures administratives (Royaume du Maroc, 2016^[54]), la modernisation de l'accès à certains services publics clés (comme la certification de copies de documents officiels et l'obtention des extraits d'actes de naissance), ou encore la création de portails de numérisation des services publics tels que Chikaya, Chafafiya, Rokhas ou Watiqa⁷ (Royaume du Maroc, 2021^[55]). Enfin, un travail important a également été réalisé pour améliorer l'accueil des usagers dans les services publics (Royaume du Maroc, 2016^[56]).

Si cette dynamique a permis des simplifications, l'impact réel des réformes est néanmoins resté limité par des processus segmentés ne bénéficiant pas d'évaluation *ex ante* ou *a posteriori* des facteurs de blocage et résistance (OCDE, 2020^[31]).

Un réel tournant a été opéré avec la Loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives entrée en vigueur le 28 septembre 2020. L'adoption de ce texte consacre la nouvelle ambition du Maroc d'œuvrer pour restaurer la confiance entre l'administration et ses usagers. Fondée sur les principes de la bonne gouvernance, de la gestion moderne et du recours aux technologies de l'information et de la communication, la loi crée un cadre unifié pour toutes les parties prenantes et définit des standards élevés de qualité pour le traitement et la délivrance des actes, cela afin de permettre aux usagers de faire effectivement valoir leurs droits auprès des administrations. Elle fixe par ailleurs un délai de 5 ans pour numériser entièrement les services et procédures des administrations publiques marocaines (Royaume du Maroc, 2020^[57]).

Dans la continuité de son action pour la simplification des procédures administratives et l'amélioration de l'accès des usagers aux services publics, le Maroc a également mis en place Idarati en avril 2021. Ce portail national des procédures et des formalités de administratives est destiné à faciliter l'échange des documents, justificatifs et données entre les administrations, avec l'ambition à terme de devenir le référentiel national des procédures et formalités administratives numérisées. Les efforts et les avancées en matière de simplification administrative sont analysés plus en détail dans le chapitre 3 sur la gouvernance adaptée au contexte actuel.

La numérisation de l'administration publique comme vecteur de services inclusifs et plus adaptés aux besoins des usagers

Enfin, au-delà et en lien avec les actions menées dans le cadre du gouvernement ouvert et de la simplification des procédures administratives, le Maroc prend depuis plusieurs années des mesures pour faire de la numérisation de l'administration publique, qui s'inscrit dans le cadre plus large de transformation numérique du pays, un vecteur de renouvellement de la relation avec les usagers.

Dès les années 2000, le Maroc a ainsi œuvré pour élaborer un cadre de gouvernance adapté et renforcer la collaboration entre les administrations sur ce sujet. Plusieurs plans se sont succédé à partir de 2009 afin de transformer numériquement l'économie, la société et le secteur public. La stratégie Maroc Numeric 2013, première stratégie sectorielle majeure sur la question du numérique, visait à positionner le Maroc parmi les pays émergents dans les technologies de l'information (OCDE, 2023^[41]).

Le Maroc a ensuite adopté la Stratégie Maroc digital 2020, qui fixait parmi ses principaux objectifs la mise en place du gouvernement numérique et une cible de 50 % de services publics en ligne à l'horizon 2020. Cette stratégie a contribué à renforcer la gouvernance de la transformation numérique, à travers notamment la création de l'Agence de développement du digital (ADD) en 2017 (Royaume du Maroc, 2017^[51]) pour accompagner le ministère chargé de la transition numérique dans la promotion, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre coordonnée de la stratégie.

Le Maroc a également adopté en 2020 la Note d'orientations générales pour le développement du digital au Maroc à l'horizon 2025, dont la mise en œuvre est pilotée par l'ADD, et qui consacre l'ambition du gouvernement de mettre en place une gouvernance renforcée de la transition numérique sous le pilotage du Chef du gouvernement. Dans cette dynamique de renforcement de l'action en faveur de la transition numérique du secteur public et de l'ensemble de la société, un ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration a été mis en place (voir précédemment et chapitre 3).

Des réformes de la gouvernance et de l'administration publique limitées par l'absence de vision globale, de démarche coordonnée et de mise en œuvre aboutie

Si l'agenda de réformes sectorielles menées au cours des dernières années a effectivement été ambitieux et a permis de mettre en place une nouvelle gouvernance publique au Maroc, les résultats concrets demeurent encore limités en matière d'efficacité et de transformation de l'action publique.

Considérée avec le renforcement des valeurs d'intégrité et la consécration de la bonne gouvernance comme une précondition essentielle pour assurer la réussite des chantiers et réformes du gouvernement et du développement économique et social du pays, la réforme administrative était un des cinq axes prioritaires du Programme gouvernemental 2016-21. Parmi les principales mesures prévues par le gouvernement figuraient notamment : i) la promotion de l'intégrité publique et la lutte contre la corruption ; ii) la consolidation du cadre légal et institutionnel en matière de bonne gouvernance ; iii) le renforcement de la convergence des politiques publiques ; iv) ou encore lancement d'une réforme globale de l'administration basée notamment sur le renforcement de la numérisation des procédures et services et sur la gestion par résultats (Royaume du Maroc, 2016^[58]).

Dans cette dynamique, et en réponse au manque de lisibilité des efforts de réforme menés auparavant, le ministère de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique⁸ a également développé une stratégie ministérielle de réforme pour moderniser l'administration de façon intégrée et coordonnée. Le Plan national de la réforme de l'administration 2018-21 visait ainsi une transformation globale de l'administration et des services publics fondée sur quatre piliers structurels (organisation, management, numérique et éthique), dans le but de développer une administration publique centrée sur l'utilisateur et efficace dans l'accomplissement de ses missions comme dans ses relations avec les citoyens (Royaume du Maroc, 2018^[59]). Néanmoins, les résultats concrets de ces tentatives de mise en cohérence sont restés limités.

Malgré des progrès notables, l'efficacité de l'administration publique au Maroc peut encore être améliorée, comme le montrent les indicateurs de la gouvernance

Renforcer l'efficacité du secteur public marocain est essentiel pour accélérer la compétitivité et la productivité du Maroc, et améliorer la qualité et l'accessibilité des services publics. En outre, les administrations publiques sont confrontées au défi d'être toujours plus agiles, réactives et compétentes afin de pouvoir relever les multiples défis environnementaux, socio-économiques et institutionnels tout en impulsant le développement d'un service public au bénéfice de chacun. Les sections suivantes donnent un aperçu des tendances récentes du secteur public autour de cinq indicateurs d'efficacité que sont la productivité, l'agilité, l'inclusivité, la résilience et la réactivité. Elles identifient les progrès réalisés dans certains domaines, mais aussi les défis à relever pour fournir de meilleurs services et politiques publics aux citoyens.

Des dépenses et investissements en hausse pour atténuer les effets des crises

La crise sanitaire et les conséquences de la guerre en Ukraine ont fortement marqué l'état des finances publiques au Maroc en raison du ralentissement économique mondial et de l'appui budgétaire de l'État

pendant la pandémie, et plus récemment de la hausse des prix de l'énergie et des autres matières premières au niveau mondial.

Tout d'abord, les dépenses publiques liées à la crise sanitaire ont entraîné une nette augmentation de la dette, qui est passée de 65.1 % du PIB en 2019 à 75.4 % en 2020, largement au-dessus de la moyenne régionale, estimée à 52.6 % en 2020 (FMI, 2021_[60]). La tendance s'est cependant inversée en 2021 avec une dette publique estimée à 76.3 % du PIB au Maroc, pour 92 % en moyenne dans la région MENA (FMI, 2021_[60]).

La dette publique est estimée aux alentours de 90 % du PIB pour 2022, en raison notamment des conséquences de la pandémie, du conflit russo-ukrainien et de la sécheresse record que connaît actuellement le pays (Crédit Agricole, 2022_[61]); elle restera probablement élevée pendant les années à venir compte tenu des besoins structurels et des défis socio-économiques liés au développement du Maroc (FMI, 2021_[62]). La capacité du Maroc à réduire son endettement de manière pérenne dépendra de facteurs propres au pays, en particulier des vulnérabilités budgétaires existantes, du risque de cicatrices économiques post-crise et de la qualité des dépenses publiques (BNP Paribas, 2021_[63]).

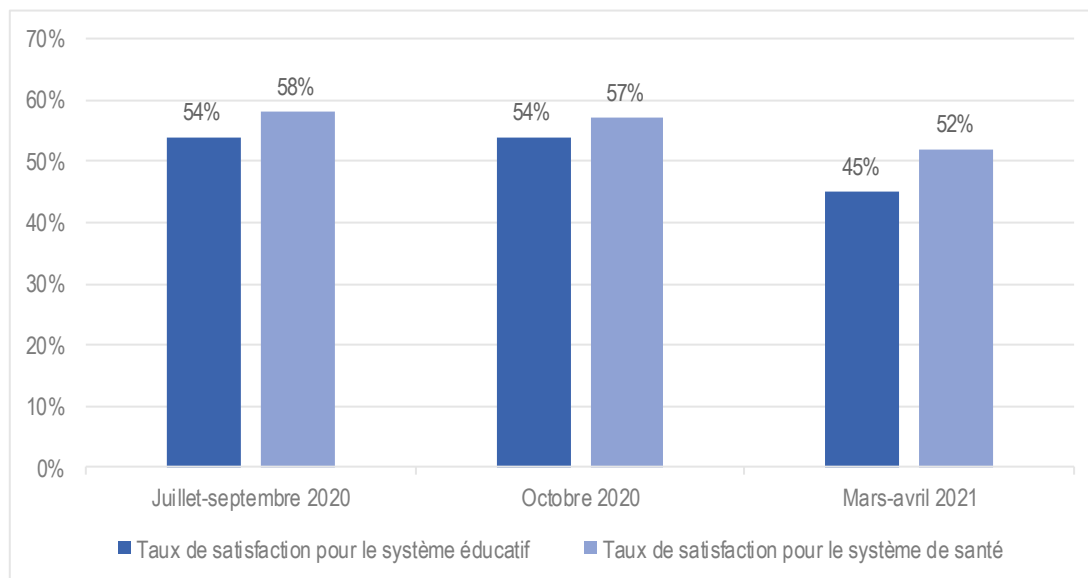
À l'instar de nombreux autres pays dans la région MENA, le déficit budgétaire du Maroc s'est creusé suite à la pandémie et a enregistré en 2020 un score historiquement haut de 7.6 % du PIB, contre seulement 4.1 % en 2019. Si le déficit budgétaire du Maroc était légèrement supérieur à celui de la région (-3.9 %) avant la crise sanitaire, il s'est moins creusé au moment de celle-ci (-9.9 %). Le déficit budgétaire était de 6 % du PIB en 2021, et devrait se maintenir entre 5.8 % et 6 % en 2022 (Crédit Agricole, 2022_[61]), alors que le solde budgétaire moyen des pays de la région MENA est estimé à 0.7 % du PIB pour 2022 et -0.6 % pour 2023 (FMI, 2022_[64]). Ce déficit est également inférieur à celui des pays émergents qui s'établissait à -9.9 % en 2020 et devrait atteindre encore -5.6 % en 2024 (FMI, 2021_[60]). Le Maroc compte notamment sur une légère augmentation de son taux général de revenu de 25 % jusqu'à 27 % du PIB en 2026 pour réduire son déficit, consolider son budget et compenser la hausse des dépenses publiques (FMI, 2021_[62]).

La crise sanitaire et la guerre en Ukraine ont également eu pour effet de changer la dynamique des dépenses publiques au Maroc. Les dépenses publiques du pays ont baissé en pourcentage du PIB au cours de la dernière décennie, passant de 35.2 % en 2012 à 29.7 % en 2019. Elles ont ensuite augmenté avec la crise du COVID-19 à 36.3 % du PIB en 2020, et devaient augmenter encore en 2022 en raison des mesures prises par le gouvernement pour atténuer les conséquences de la hausse des prix des aliments et de l'énergie sur le niveau de vie de la population. Pour l'année 2023, l'effort annoncé d'investissement global du secteur public est estimé à 300 milliards MAD (dirhams marocains) (Ministère de l'Economie et des Finances, 2022_[65]), ce qui représente une hausse importante comparée aux 245 milliards MAD alloués au secteur public en 2022.

Vers une administration publique plus réactive et plus proche des citoyens

De nombreux progrès ont été réalisés en matière de couverture, d'accès et d'efficacité des services publics de base sur l'ensemble du territoire (Haut-Commissariat au Plan, 2020_[4]). Ces progrès ont contribué à l'amélioration de la perception des citoyens sur la qualité des services publics : alors que seulement 40 % des personnes interrogées lors d'une enquête en 2013 étaient globalement satisfaites de la qualité des services de l'administration publique (Royaume du Maroc, 2013_[66]), ce taux atteint 67 % en 2022 (Institut marocain d'analyse des politiques_[23]), dont 23 % d'utilisateurs très satisfaits et 44 % assez satisfaits. Cette amélioration est notamment visible pour les services publics clés et aujourd'hui prioritaires pour le gouvernement, comme l'éducation et la santé (Graphique 1.1).

Graphique 1.1. Taux de satisfaction des citoyens concernant les services publics de la santé et de l'éducation au Maroc entre 2020 et 2021



Source: Travail des auteurs basé sur Arab Barometer (2021), *Arab Barometer VI Morocco Country Report*, https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Morocco_ArabBarometer_Public-Opinion_2021_En-1.pdf.

Malgré ces progrès, la perception des citoyens demeure relativement négative et de nombreux efforts doivent encore être menés pour améliorer la qualité des services publics, notamment sur le temps d'attente (seulement 57 % d'utilisateurs satisfaits) et le manque de recours pour déposer des plaintes auprès de l'administration (60 % d'utilisateurs satisfaits), identifiés comme principaux sujets de mécontentement (Institut marocain d'analyse des politiques, 2022^[23]). De plus, la confiance des citoyens dans les services publics demeure elle aussi à renforcer, notamment pour les services publics de santé, auxquels seulement 56 % des Marocains font confiance (Institut marocain d'analyse des politiques, 2022^[23]). Le NMD a fixé pour objectif d'atteindre 80 % d'utilisateurs satisfaits des services publics. Afin de mieux mesurer ces indicateurs, le Maroc envisage de se doter d'institutions et d'instruments permettant une mesure objective et régulière à travers la création d'un Observatoire national des services publics (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]).

Des efforts entrepris pour développer une société et un secteur public plus inclusifs

Le développement de services publics qui prennent en compte les besoins de tous les citoyens reste un objectif majeur pour le Maroc. De nombreuses inégalités dans la vie économique, sociale et politique persistent en effet au sein de la société marocaine, notamment entre les régions mais aussi les différentes catégories de la population. À titre d'exemple, le taux de chômage était de 12.1 % au niveau national au premier trimestre 2022 mais atteignait 33.4 % chez les jeunes de 15-24 ans (Haut-Commissariat au Plan, 2022^[67]), alors que les moins de 25 ans représentent près de 43 % de la population marocaine (OCDE, 2021^[68]). Par ailleurs, le taux d'activité au niveau régional en 2022 enregistre une différence de plus de 12 points entre la région au plus fort taux d'activité (50.8 % dans la région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima) et celle au plus faible taux (38 % dans la région de Souss-Massa) (Haut-Commissariat au Plan, 2022^[67]).

De plus, malgré des progrès dans la participation des femmes à la vie économique et sociale du pays, les inégalités entre les femmes et les hommes demeurent importantes au Maroc, comme le montrent les indicateurs de l'OCDE sur les Institutions sociales et l'égalité homme-femme (SIGI) (OCDE, 2019^[69]). La

réduction des « différences sociales et spatiales » est l'un de dix engagements du Programme du gouvernement 2021-26 (Royaume du Maroc, 2021^[70]). Il s'agit également d'un choix stratégique fort du NMD, notamment sur l'égalité des genres, qui souligne par exemple le « besoin de cohérence de l'ensemble du corpus juridique et légal avec les principes constitutionnels visant l'égalité des droits et la parité » (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]).

Les femmes, tout comme les jeunes et la population des zones rurales et marginalisées, restent de plus encore trop peu visibles dans la vie publique marocaine. Les femmes ne représentaient ainsi que 24.3 % des députés élus lors des élections législatives de septembre 2021, une avancée par rapport au chiffre de 20.51 % obtenu lors des précédentes élections mais qui reste limitée. De même, les jeunes de moins de 35 ans ne représentent que 8.35 % des députés élus en 2021, un taux en baisse par rapport aux élections de 2016 où un quota de sièges était réservé aux moins de 40 ans à la Chambre des représentants, chambre basse du Parlement (TAFRA et Collectif Associatif pour l'Observation des Elections, 2021^[71]). Les tendances sont similaires aux niveaux régional et communal (TAFRA, s.d.^[72]).

Ces défis de représentativité et d'inclusivité se retrouvent également dans l'administration publique. Les efforts d'amélioration de la représentation des femmes commencent à porter leurs fruits avec un taux d'emploi féminin dans le secteur public passé de 22 % en 2019 à 36 % en 2020. Ils restent néanmoins à renforcer pour atteindre l'objectif fixé dans le NMD de 45 % de femmes dans la fonction publique en 2035 (Observatoire genre de la fonction publique, 2021^[73]), qui témoigne de la prise de conscience des pouvoirs publics de l'importance d'avoir des institutions publiques plus diverses et représentatives afin de prendre en compte les besoins, les aspirations et les expériences de tous les citoyens et d'optimiser la conception et la mise en œuvre des politiques (OCDE, 2016^[74]).

Par ailleurs, l'administration doit également renforcer ses efforts pour associer tous les citoyens à la prise de décision pour des politiques et des services publics plus inclusifs. Les mécanismes de consultation des citoyens et la publication de données demeurent généralement encore peu développés, notamment au sein de l'administration locale, ce qui limite l'implication des citoyens dans l'action publique (OCDE, 2020^[31]).

La mise en œuvre du Nouveau modèle de développement (NMD) pourrait aider à renforcer la résilience au Maroc

La planification stratégique est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs stratégiques de long terme. Des processus robustes, l'identification et la mise en œuvre de priorités sur des défis de long terme, telles que les inégalités ou l'environnement, la stabilité et la modernisation de l'administration publique et un écosystème d'innovation publique favorable sont des éléments importants pour la résilience de l'administration.

Le NMD a permis de doter le Maroc d'une nouvelle vision stratégique et d'un cadre de référence pour l'action publique de long terme, avec lequel les programmes gouvernementaux doivent désormais s'aligner. Certaines priorités ont été définies en lien avec le NMD dans le Programme du gouvernement 2021-26 et sont destinées à être suivies et appuyées par les SCG, y compris sur des défis de long terme. Ce cadre de politiques publiques à double temporalité contribuera à consolider la capacité stratégique du gouvernement marocain, qui n'obtenait en 2019 qu'un score moyen de 3.89 sur 7 à l'indicateur de « vision long terme » de la Banque mondiale, loin derrière l'Égypte (4.2), le Bahreïn (5.74) ou encore l'Arabie Saoudite (6.22) (Banque mondiale, 2019^[75]). Le Maroc dispose également d'une Stratégie nationale de développement durable, dont le déploiement opérationnel s'effectuera en cohérence avec le NMD (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). En considération de ces développements récents, des défis importants d'alignement et de mise en œuvre des stratégies et des priorités de long terme restent à relever pour le Maroc.

L'un des obstacles principaux demeure l'absence d'une vision globale et coordonnée des chantiers en cours dans la conduite de la réforme de l'administration publique, et ce, malgré les efforts déployés au

cours des dernières années. En effet, parallèlement aux différentes réformes sectorielles de la gouvernance publique menées dans le pays, le Maroc s'est attaché à inscrire ses efforts dans une dynamique globale et intégrée de réforme de l'administration qui demande à être renforcée.

Une administration dont l'agilité a été renforcée pendant la crise du COVID-19 mais qui reste limitée par des logiques de silo, une convergence à renforcer et des rigidités persistantes dans la fonction publique

L'agilité stratégique se réfère à la capacité du gouvernement et de l'administration à identifier les défis de politiques publiques et à y répondre, ainsi qu'à anticiper et mettre en place des changements d'organisation et d'affectation des ressources de façon ordonnée et au moment voulu pour éviter les blocages et les crises.

La Constitution de 2011 a permis de poser les principes et des bases institutionnelles et légales solides pour l'administration au Maroc. Les évolutions récentes des institutions de la branche exécutive du gouvernement (notamment les SCG) et des ministères ont montré une certaine agilité dans leurs fonctions et portefeuilles. Cela va dans le sens d'une adaptation aux nouvelles priorités et d'un renforcement de fonctions clés autour de la prise de décision, de la coordination (avec le renforcement des SCG), du suivi du programme gouvernemental et des priorités, de commissions interministérielles sur des sujets transverses, et plus récemment de la transformation numérique.

La gestion de la crise du COVID-19 a démontré l'agilité du Maroc en matière de coordination et de prise de décision face à un choc externe important, ainsi que dans le redéploiement de ressources financières et humaines. Le gouvernement a rapidement pris des mesures fortes pour assurer la prise de décision, la coordination et la mobilisation rapide de l'ensemble du gouvernement et de l'administration à tous les niveaux. Un Comité de veille économique composé de représentants des ministères sectoriels les plus concernés par la crise et des acteurs économiques et sociaux chargés du suivi et de l'évaluation de la situation économique a également été créé en mars 2020 au niveau du ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration. Cette structure institutionnelle ad hoc a permis au Maroc d'assurer une meilleure coordination institutionnelle et de renforcer la convergence des politiques pour la prise de décision et la mise en place rapide de mesures d'appui aux ménages et secteurs particulièrement touchés par la crise grâce à la participation de multiples parties prenantes au sein du gouvernement ainsi que du secteur privé (Ministère de l'Économie et des Finances, s.d.^[76]). Grâce à ces évolutions, la réponse politique du gouvernement marocain a fait preuve d'agilité et a été caractérisée par le déploiement d'un arsenal de mécanismes publiques de soutien économique – la mise en place d'un mécanisme budgétaire exceptionnel (Fonds spécial de pandémie) ; une réaffectation des dépenses publiques vers les priorités stratégiques (infrastructures de santé publique ; soutien financier aux ménages et entreprises,). Des comités similaires ont également été mis en place au niveau régional. Plus largement, sur le plan politique, les capacités de coordination et la prise de décision sont restées efficaces malgré les conditions sanitaires, notamment grâce à une augmentation du nombre d'instances chargées de la coordination au niveau ministériel (Institut Montaigne, 2020^[77]).

Cependant des rigidités demeurent avec des effets de silos et des déficits de coordination et de convergence des politiques publiques soulignées dans le NMD et par les différents interlocuteurs rencontrés par l'OCDE (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). L'alignement des stratégies sectorielles entre elles et avec les programmes gouvernementaux reste par exemple encore trop limité (SIGMA, 2021^[78]). De même, l'harmonisation du fonctionnement et du rôle des commissions interministérielles peut encore être amélioré pour plus d'efficacité. Des initiatives sont menées, notamment par les SCG, pour renforcer l'efficacité et la coordination des politiques publiques au Maroc.

Ces rigidités s'observent également dans la gestion de la fonction publique. Les dépenses de personnel dans l'emploi public au Maroc atteignent 12 % du PIB, une part en augmentation au Maroc et en phase avec les autres pays de la région (Ministère de l'Économie et des Finances, 2022^[79]). Comme la majorité

des pays de la région MENA, le Maroc enregistre cependant un score faible de 3.7/10 sur l'utilisation de ses ressources, particulièrement les ressources humaines (Bertelsmann Stiftung, 2022^[80]). Le chapitre 4 examine certains axes d'amélioration sur ce plan.

Des obstacles en matière de convergence et de cohérence limitent toujours la performance de l'administration publique

Les difficultés de performance de l'administration publique s'expliquent en majeure partie par le fait que la plupart des grandes réformes ne sont pas encore pleinement mises en œuvre. À titre illustratif, alors que le délai de mise en œuvre initialement fixé à 3 ans est désormais dépassé, les processus de décentralisation et de déconcentration administratives restent entravés par des blocages légaux ou réglementaires qui ralentissent les transferts effectifs de pouvoirs entre niveaux de gouvernement, un manque de coordination entre départements et des moyens limités (OCDE, 2020^[31]), ce qui restreint pour le moment leur pleine opérationnalisation. Parallèlement, certaines collectivités peinent encore à assumer leur rôle dans le développement de leur territoire, alors que d'autres soulignent l'insuffisance des moyens pour exercer leurs compétences propres actuelles (OCDE, 2020^[31] ; Royaume du Maroc, 2021^[70]). De plus, les textes d'application de plusieurs lois ne sont pour le moment pas disponibles. La maturité et la gestion des nouveaux outils mis en place, comme la plateforme Chikaya, restent également à améliorer pour permettre une utilisation efficace et adaptée par les usagers et l'administration (Royaume du Maroc, 2019^[81]).

En toile de fond, il existe toujours une résistance à la modernisation au sein de l'administration marocaine. Cette résistance est en partie culturelle, l'administration privilégiant généralement l'ancienneté et le respect des règles plutôt que la prise d'initiative (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). Le manque de ressources humaines, matérielles et financières et de capacités adaptées pour mettre en œuvre concrètement les ambitions de simplification et de numérisation de l'administration à tous les niveaux constitue un autre frein (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). La corruption entrave également le renforcement de l'administration marocaine. Selon une enquête de 2022 (Masbah et al., 2022^[82]), 93 % des personnes interrogées estimaient que la corruption était répandue au Maroc. Le recours aux pots-de-vin et l'utilisation de connexions pour voir une tâche accomplie plus rapidement par l'administration publique sont considérés comme des pratiques répandues par respectivement 90 % et 94 % des répondants à l'enquête.

Les difficultés rencontrées en matière de convergence et cohérence des réformes de la gouvernance publique sont aujourd'hui particulièrement visibles dans le cadre de la transformation numérique de l'administration. Les informations récoltées pendant la mission de collecte de données montrent que la fragmentation des initiatives de numérisation, largement sectorielles pendant plusieurs années, a conduit à une hétérogénéité de développement des services numériques au sein des différents départements ministériels.

Dans sa *Revue du gouvernement ouvert au Maroc* (2023^[41]), l'OCDE constate que, comme dans la plupart des pays, le travail sur le gouvernement ouvert reste souvent éparpillé et en silos, privilégiant des actions à court et moyen terme qui ne contribuent pas forcément aux mêmes objectifs et dont l'impact reste limité aux yeux des citoyens. Aussi, l'OCDE considère qu'il serait important d'harmoniser les initiatives existantes dans une vision globale et de long terme, et d'assurer leur conformité avec les objectifs plus larges en matière de gouvernance, parmi lesquels l'efficacité du secteur public, la satisfaction des usagers, la confiance citoyenne ou encore la croissance inclusive. Les ambitions récentes visent dorénavant à suivre une approche plus large et intégrée du gouvernement ouvert destinée à toucher l'ensemble du gouvernement et de l'administration et à développer une approche et des outils de gouvernement ouvert pour l'élaboration et la mise en place de services dans différents domaines de politiques publiques.

Les réformes de la gouvernance et de l'administration publique sont une priorité renouvelée du gouvernement marocain

Face aux défis persistants rencontrés dans le processus de réforme et modernisation de l'administration publique marocaine, la mise en place de la Commission spéciale sur le modèle de développement fin 2019 a permis d'entamer une réflexion approfondie sur les priorités et besoins du secteur public en tant que levier clé pour accompagner le développement global du pays.

La crise du COVID-19 a accéléré les efforts de réforme et révélé l'importance de la réforme de l'administration publique

Le lancement de ces travaux s'est révélé particulièrement pertinent au vu des événements de 2020. En effet, au Maroc comme dans de nombreux pays du monde, la crise du COVID-19 a accéléré la modernisation et la numérisation de l'administration publique, qui a dû s'adapter pour assurer la continuité des services publics et le fonctionnement de l'État dans un contexte d'incertitude et de changement constant.

Au-delà des nombreuses mesures prises pour assurer une prise de décision, une coordination et une mobilisation rapide et agile de l'ensemble du gouvernement et de l'administration dès le premier confinement en mars 2020, le ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme administrative a publié une circulaire et mis en place des mesures facilitant le recours au télétravail et à d'autres modalités de travail flexibles afin de faciliter la continuité du fonctionnement de l'administration publique. Un manuel pratique sur le télétravail a été élaboré (OCDE, 2020^[15]).

De plus, en coordination avec l'ADD, de nouveaux services numériques permettant de réduire l'échange de documents physiques, et donc les risques de transmission du virus, ont été élaborés. Parmi ces outils figurent : le « bureau de commande numérique », qui permet aux administrations et aux usagers de déposer et d'envoyer à distance des demandes et des courriers aux services administratifs ; un service en ligne de correspondance administrative permettant aux administrations de collaborer entre elles, notamment en matière de gestion du courrier interne au niveau central et décentralisé ; ou encore un système de gestion des signatures électroniques. Un groupe de travail composé de représentants de l'ADD et du Département de la réforme administrative fut également créé pour présenter les nouveaux services numériques aux différentes institutions publiques. Cependant, malgré les efforts déployés, la mise en œuvre du télétravail est restée limitée au sein de l'administration marocaine, en raison notamment des compétences numériques peu développées chez les fonctionnaires, mais aussi d'une organisation des services publics et de procédures administratives largement fondées sur les documents papier (OCDE, 2020^[15]). Si ces mesures ont été mises en œuvre en réponse à un contexte particulier, elles s'inscrivent néanmoins dans l'engagement à long terme du gouvernement marocain de réforme de la gouvernance et de l'administration publique afin de créer un secteur public plus résilient, flexible, professionnel, efficace, transparent et centré sur les usagers. Cette nécessité et urgence ont été plus que jamais mises en évidence par la crise du COVID-19, alors que de nombreuses faiblesses subsistent en matière de gouvernance publique et de gestion de l'administration publique marocaine.

La réforme de l'administration et de la gouvernance, axe central de la vision nationale et réforme prioritaire pour soutenir le développement durable et inclusif du pays

La mise en place d'une gouvernance publique et d'une administration efficace, numérisée, transparente et tournée vers les usagers est désormais reconnue au plus haut niveau comme une précondition nécessaire à toute réforme pour le développement inclusif et durable du pays. La réforme de l'administration est de ce fait inscrite dans les principales stratégies gouvernementales, notamment le NMD adopté en 2021 et le Programme gouvernemental 2021-26.

Le NMD définit ainsi la vision à long terme d'un appareil administratif moderne, au service des citoyens et de l'intérêt général comme un levier clé, non seulement pour la bonne mise en œuvre des politiques publiques, mais plus largement pour porter les ambitions et la croissance du pays avec l'ensemble de la société marocaine d'ici 2035 (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]). Le NMD appelle ainsi à des évolutions institutionnelles pour guider, appuyer et suivre la mise en œuvre des réformes. Il appelle plus généralement à la mise en place d'une administration professionnelle neutre, dotée de ressources humaines, financières et matérielles adaptées, transparente, redevable, avec des responsabilités clairement établies, et fondée sur une gestion par la performance et les résultats. Cela passe par la réforme de la fonction publique – notamment la haute fonction publique – et de la gestion des ressources humaines, la simplification et l'allégement des procédures de gestion interne, le renforcement des capacités et du rôle des entreprises et établissements publics comme acteurs clés du secteur public, l'accélération des processus de simplification et de numérisation des procédures administratives et l'amélioration de l'accès à l'information et des procédures de recours pour fournir aux citoyens des services publics accessibles et de qualité (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]).

Pour atteindre ces objectifs, le NMD identifie des domaines clés liés à la gouvernance et l'administration sur lesquels le Maroc doit progresser, des indicateurs nationaux et internationaux correspondants, ainsi que les cibles à atteindre (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[9]):

- L'Index d'efficacité du gouvernement (*Government Effectiveness Index*) de la Banque mondiale, à -0.12 en 2019 et dont l'objectif est fixé à 1 pour 2035. Le Maroc se situe actuellement au-dessus de la moyenne de la région MENA, avec un score nettement supérieur à nombre de pays tels que l'Égypte ou la Tunisie, mais en deçà d'autres pays comme la Jordanie (Banque mondiale, 2021^[83]). À titre de comparaison, un score de 1 mettrait le Maroc au niveau actuel du Qatar ou de l'Espagne.
- L'Index des services en ligne (*Online Services Index*) développé par les Nations Unies, qui atteignait 0.52 en 2019, et pour lequel la cible pour 2035 est à 0.9.
- Le taux de satisfaction des citoyens vis-à-vis des services publics, un nouvel indicateur dont la valeur cible pour 2035 est de 80 % d'utilisateurs satisfaits.

Alors que réformer l'administration publique était un des cinq engagements prioritaires de l'action du gouvernement précédent, le Programme gouvernemental 2021-26 met davantage l'accent sur l'importance de consacrer les principes de bonne gouvernance pour mettre en place une administration efficace, levier de mise en œuvre des mesures sociales au service des citoyens dans le contexte de reprise post-COVID. L'action du gouvernement se concentre ainsi sur le renforcement de la gouvernance de l'administration publique fondée sur le principe de la transparence, de l'égalité d'accès aux services publics et d'une approche participative permettant aux citoyens d'être impliqués dans la gestion des affaires publiques (Royaume du Maroc, 2021^[70]). Pour cela, le gouvernement prévoit notamment : i) le rapprochement et la modernisation de l'administration afin de généraliser et simplifier l'accès aux services publics, avec une importance particulière accordée à l'amélioration des conditions de travail des agents et au contrôle de qualité des services publics ; ii) l'amélioration de la transparence et un accès à l'information renforcé ; iii) l'accélération de la transition numérique dans l'administration à destination de l'ensemble des secteurs de la société et de l'économie (Royaume du Maroc, 2021^[70]).

Plusieurs axes prioritaires guideront ainsi la réforme de l'administration publique marocaine et de sa gouvernance pour les prochaines années. L'adaptation du cadre de gouvernance pour permettre la réalisation des objectifs stratégiques et des priorités gouvernementales au Maroc et la convergence des politiques publiques sont des enjeux majeurs pour le gouvernement marocain qui seront traités au chapitre suivant.

La transition numérique de l'économie, de la société ainsi que du secteur public comme principal vecteur de développement socio-économique et de capacité stratégique est aujourd'hui un des chantiers phares du ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration. Comme mis en évidence par l'Indice d'intelligence artificielle de 2020, qui classe le Maroc à la 12^e place régionale en matière de

numérisation, la marge de progression du pays reste importante dans plusieurs domaines, notamment concernant la vision, la capacité d'innovation ou l'adaptabilité (Oxford Insights, 2020^[84]).

Une priorité importante sera également accordée à la poursuite des efforts de simplification des procédures administratives, portés par la mise en application de la loi n° 55-19 et de la Charte des services publics récemment adoptées, qui sera analysée dans le chapitre 3.

Enfin, les réformes des modes de gestion financière et de gestion publique demeurent également essentielles pour permettre à l'administration marocaine de gagner en efficacité et en agilité en utilisant au mieux les ressources de l'administration au service du programme du gouvernement et de la nouvelle vision de développement portée par le NMD. Elles seront étudiées dans les chapitres 4 et 5 de l'Examen.

Références

- Arab Barometer (2021), *Arab Barometer VI - Morocco Country Report*, [21]
https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Morocco_ArabBarometer_Public-Opinion_2021_En-1.pdf (consulté le 9 mai 2022).
- Banque mondiale (2022), *Croissance du PIB (% annuel) - Morocco*, [2]
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=MA&start=2000> (consulté le 4 mai 2022).
- Banque mondiale (2021), *Rapport économique du Maroc*, [16]
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/923001624977892010/pdf/Morocco-Economic-Monitor-Building-Momentum-for-Reform.pdf> (consulté le 4 mai 2022).
- Banque mondiale (2021), *Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard*, [83]
<https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard> (consulté le 17 juin 2022).
- Banque mondiale (2019), *GCI 4.0: Government long term vision - GovData360*, [75]
https://govdata360.worldbank.org/indicators/h5b74eef6?country=MAR&indicator=41347&countries=PSE,EGY,TUN,SYR,LBY,JOR,DZA,YEM,DJI,IRQ,IRN,LBN,OMN,BHR,SAU,MLT,ISR,KWT,ARE,QAT&viz=bar_chart&years=2019&compareBy=region (consulté le 16 juin 2022).
- Banque mondiale (s.d.), *La Banque mondiale au Maroc*, [13]
<https://www.banquemondiale.org/fr/country/morocco/overview#1> (consulté le 5 avril 2023).
- Bertelsmann Stiftung (2022), *BTI Project Transformation Atlas 2022*, https://atlas.bti-project.org/1*2022*TV:SDP3:DOA*DOA*TOPO:REGION:TOF (consulté le 7 avril 2023).
- BNP Paribas (2021), « Morocco: confident despite challenges », *Economic Conjoncture 5*, [63]
<https://economic-research.bnpparibas.com/pdf/en-US/Morocco-confident-despite-challenges-6/24/2021,43265> (consulté le 7 avril 2023).
- Boumediene, M. (2010), « La question de la modernisation de l'État dans le monde arabe. L'exemple du Maroc », *Pyramides [Online]*, vol. 19, [28]
<http://journals.openedition.org/pyramides/713> (consulté le 6 mai 2022).
- Commission spéciale sur le modèle de développement, R. (2021), *Le Nouveau Modèle de Développement - Rapport général*, Royaume du Maroc, <https://www.csmd.ma/rapport-fr>. [9]

- Conseil économique, social et environnemental (2013), *Gouvernance des services publics*, CESE, <http://www.cese.ma/media/2020/10/Rapport-Gouvernance-des-services%E2%80%8B-publics.pdf> (consulté le 5 mai 2022). [50]
- Cour des Comptes (2017), *Système de la fonction publique - Synthèse*, http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_20/File_20_477.pdf (consulté le 5 mai 2022). [37]
- Crédit Agricole (2022), « MAROC – Les difficultés conjoncturelles s'accroissent, mais possible redressement en 2023 », *Perspectives*, vol. 22/306, <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/previewPDF/179156> (consulté le 28 novembre 2022). [61]
- FMI (2022), *Regional Economic Outlook Middle East and Central Asia: Mounting Challenges, Decisive Times*, Fonds Monétaire International, Washington. [64]
- FMI (2021), « Fiscal Monitor 2021, Methodological and Statistical Appendix, en anglais », <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021> (consulté le 30 juin 2022). [60]
- FMI (2021), *Methodological and Statistical Appendix*, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/10/13/fiscal-monitor-october-2021> (consulté le 30 juin 2022). [62]
- Gatti, R. et al. (2022), *Reality Check: Forecasting Growth in the Middle East and North Africa in Times of Uncertainty*, The World Bank, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1865-3>. [19]
- Gouvernement Ouvert Maroc (s.d.), *Portail du Gouvernement Ouvert*, <https://gouvernement-ouvert.ma/index.php?lang=fr> (consulté le 5 mai 2022). [43]
- Haut-Commissariat au Plan (2023), *Repères statistiques - Bulletin mensuel*. [17]
- Haut-Commissariat au Plan (2022), *La situation du marché du travail au premier trimestre de 2022*, https://www.hcp.ma/La-situation-du-marche-du-travail-au-premier-trimestre-de-2022_a2849.html (consulté le 20 juin 2022). [67]
- Haut-Commissariat au Plan (2021), *Évolution du niveau de vie des ménages et impact de la pandémie COVID-19 sur les inégalités sociales*. [18]
- Haut-Commissariat au Plan (2021), *Femmes Marocaines en chiffres, 20 ans de progrès*, https://www.hcp.ma/downloads/Femme-marocaine-en-chiffres_t18705.html (consulté le 5 avril 2023). [8]
- Haut-Commissariat au Plan (2021), *Revenus des ménages Niveaux, sources et distribution sociale*, https://www.hcp.ma/Revenus-des-menages-Niveaux-sources-et-distribution-sociale_a2697.html (consulté le 15 juin 2022). [11]
- Haut-Commissariat au Plan (2020), *Rapport National 2020 sur la mise en oeuvre par le Royaume du Maroc des objectifs de développement durable*, Haut Commissariat au Plan. [4]
- Haut-Commissariat au Plan (2020), *Répercussions de la pandémie de Covid-19 sur la situation économique des ménages - 2e panel sur l'impact du coronavirus sur la situation économique, sociale et psychologique des ménages*. [22]

- Haut-Commissariat au Plan (s.d.), *Indices de pauvreté, vulnérabilité et inégalité selon la région 2001-2014*, https://www.hcp.ma/Indices-de-pauvrete-vulnerabilite-et-inegalite-selon-la-region-2001-2014_a661.html (consulté le 15 juin 2022). [10]
- Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption (2022), *Lettre de la Probité n°3*, <https://inpplc.ma/sites/default/files/PUBLICATIONS/Lettre%20de%20la%20Probit%C3%A9%20N3%20-%20Version%20Fran%C3%A7aise%20VF.pdf> (consulté le 20 juillet 2022). [39]
- Institut marocain d'analyse des politiques (2022), *Trust in Public Administration during the Era of Pandemic: Preliminary findings*, <https://mipa.institute/9017> (consulté le 5 mai 2022). [23]
- Institut Montaigne (2020), *Coronavirus et Afrique - Le Maroc, un modèle de gestion de la crise*, <https://www.institutmontaigne.org/blog/coronavirus-et-afrique-le-maroc-un-modele-de-gestion-de-la-crise> (consulté le 30 juin 2022). [77]
- Masbah, M. et al. (2022), *Trust in Public Administration during the Era of Pandemic*, Moroccan Institute for Policy Analysis, <https://mipa.institute/wp-content/uploads/2022/03/Rachid-Aourraz-anglais-comprese.pdf> (consulté le 7 novembre 2022). [82]
- Ministère de l'Éducation Nationale de la Formation Professionnelle de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (2021), *Bilan d'activité du Ministère - Volume 1: Département de l'Éducation Nationale*, <http://Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique> (consulté le 20 juillet 2022). [6]
- Ministère de l'Économie et des Finances (2022), *Projet de Loi de Finances 2023*, <https://www.finances.gov.ma/fr/vous-orientez/Pages/plf2023.aspx> (consulté le 28 novembre 2022). [65]
- Ministère de l'Économie et des Finances (2022), *Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2022 - Note de présentation*, https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2022/02-%20Note%20de%20pr%C3%A9sentation_Fr.pdf (consulté le 7 avril 2023). [79]
- Ministère de l'Économie et des Finances (s.d.), *COVID19 : Mesures prises par le Comité de Veille Économique et par le Ministère*, <https://www.finances.gov.ma/fr/Nos-metiers/Pages/news-dispositions-cve.aspx> (consulté le 5 mai 2022). [76]
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration (2021), *Note de présentation générale relative au projet de loi cadre portant réforme fiscale*, <https://www.finances.gov.ma/Publication/cabinet/2021/Note-Pres-Reforme-Fiscale-Fr.pdf> (consulté le 6 mai 2022). [34]
- Observatoire Genre de la Fonction Publique (2011), *Nouvelle Constitution : Le grand tournant démocratique du Maroc*, http://www.ogfp.ma/uploads/files/Grandes%20lignes%20constitution_note1.pdf (consulté le 6 mai 2022). [27]
- Observatoire genre de la fonction publique (2021), *Données sur la répartition du personnel féminin*, <http://www.ogfp.ma/index.asp?!=fr> (consulté le 7 avril 2023). [73]

- Observatoire national du développement humain (2021), *Webinaire sur « la dynamique de la pauvreté au Maroc »*, <https://www.ondh.ma/fr/actualites/webinaire-sur-la-dynamique-de-la-pauvrete-au-maroc> (consulté le 4 mai 2022). [3]
- Observatoire national du développement humain (2017), *Indicateurs de suivi du développement humain : Niveau et tendances à l'échelle nationale et régionale 2012-2017*. [5]
- OCDE (2023), *Revue du gouvernement ouvert au Maroc*, OECD, Paris, à paraître. [41]
- OCDE (2021), *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Haïti: Renforcer l'administration pour une gouvernance publique résiliente et durable*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f826ac45-fr>. [14]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [24]
- OCDE (2021), *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/588c5c07-fr>. [68]
- OCDE (2020), *La modernisation de l'administration locale dans la région de Tanger-Tétouan- Al Hoceïma*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/mena/governance/modernisation-administration-locale-dans-la-region-de-tanger-tetouan-al-hoceïma.pdf> (consulté le 25 février 2021). [31]
- OCDE (2020), *Réponse à la crise du COVID-19 dans les pays de la région MENA*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/reponse-a-la-crise-du-covid-19-dans-les-pays-de-la-region-mena-082e24c2/>. [15]
- OCDE (2019), *Indicateurs de l'OCDE sur les Institutions sociale et l'égalité homme-femme 2019*. [69]
- OCDE (2018), *Examen multidimensionnel du Maroc (Volume 2): Analyse approfondie et recommandations*, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298699-fr>. [1]
- OCDE (2017), *Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc: Guide de bonnes pratiques*, OCDE, Paris. [44]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438#adherents> (consulté le 19 mars 2021). [42]
- OCDE (2016), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr. [74]
- OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226722-fr>. [40]
- Ouazzani, M. (2022), « 58 mesures proposées pour la réforme du décret sur les marchés publics », *Challenge*, <https://www.challenge.ma/58-mesures-proposees-pour-la-reforme-du-decret-sur-les-marches-publics-235055/> (consulté le 6 mai 2022). [32]
- Oxford Insights (2020), *Government AI Readiness Index 2020*, <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index-2020> (consulté le 7 avril 2023). [84]

- Programme des Nations Unies pour le Développement (2022), *Human Development Report 2021/2022 - Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, Nations Unies, New York. [12]
- Royaume du Maroc (2021), *Loi n° 54-19 portant Charte des services publics*, <http://bdj.mmsp.gov.ma/Fr/Document/10490-Loi-n-54-19-promulgu%C3%A9-par-le-dahir-n-1-21-58-du.aspx?KeyPath=594/687/690/10490#:~:text=Loi%20n%C2%B0%2054%2D19,portant%20charte%20des%20services%20publics%20.&text=Partagez%20ce%20document-.Loi%20n%C2%B0%2054%2D19%20promulgu%C3%A9%20par%20le%20dahir%20n,portant%20charte%20des%20services%20publics%20.> (consulté le 5 mai 2022). [52]
- Royaume du Maroc (2021), « Charte des services publics ». [53]
- Royaume du Maroc (2021), *Loi-cadre n° 69-19 portant réforme fiscale*, http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/BO/2021/BO_7007_Ar.pdf?ver=2021-07-26-184352-520 (consulté le 6 mai 2022). [33]
- Royaume du Maroc (2021), *Programme du Gouvernement 2021-2026*. [70]
- Royaume du Maroc (2021), *Réalisation du Gouvernement 2017-2021 : Des efforts louables pour renforcer la gouvernance et réformer l'administration*, <https://www.cg.gov.ma/sites/default/files/documents/GOUVERNANCE-REFORME-ADMINISTRATIVE-FR-09-04-2021-11H00.pdf> (consulté le 5 mai 2022). [55]
- Royaume du Maroc (2020), *Loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives*, https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/inline-files/Dahir_N_1-12-06_10042020.pdf (consulté le 5 mai 2022). [57]
- Royaume du Maroc (2019), *Décret n° 2.19.40 fixant le schéma directeur référentiel de la déconcentration administrative*. [49]
- Royaume du Maroc (2019), *Évaluation des services publics en ligne*, <https://hazbane.asso-web.com/uploaded/evaluation-des-services-publics-en-ligne.pdf> (consulté le 7 avril 2023). [81]
- Royaume du Maroc (2018), *Décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018 portant Charte nationale de la déconcentration administrative*, https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Decret_Charte_Deconcentration_Fr.pdf (consulté le 5 mai 2022). [48]
- Royaume du Maroc (2018), *Message Royal au Forum national de la Haute fonction publique*, <https://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/message-royal-au-forum-national-de-la-haute-fonction-publique> (consulté le 5 mai 2022). [35]
- Royaume du Maroc (2018), *Plan national de la réforme de l'administration 2018-2021*, https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/PNRA2018-2021%20_Fr.pdf (consulté le 5 mai 2022). [59]
- Royaume du Maroc (2017), *Loi n°61-16 portant création de l'Agence de développement du digital*, https://www.add.gov.ma/filemanager/files/2/BO_loi%20n%C2%B061-16_ADD.pdf (consulté le 5 mai 2022). [51]

- Royaume du Maroc (2017), *Texte intégral du discours royal à l'occasion de la Fête du Trône*, [85]
<https://www.maroc.ma/fr/activites-royales/texte-integral-du-discours-royal-loccasion-de-la-fete-du-trone-0> (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2016), *Guide méthodologique de simplification des procédures administratives*, [54]
<https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/Guide%20methodologique%20de%20simplification%20des%20procedures%20Administratives.2016.Vfr.pdf> (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2016), *Programme Gouvernemental 2016-2021*. [58]
- Royaume du Maroc (2016), *Programme national d'amélioration de l'accueil des usagers des services publics*, [56]
https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/DispositifAccueil_Fr_21062019.pdf (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2015), *Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances*, [29]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi-organique_130.13_Fr.pdf?ver=eCPF8u0TQuv8s1Ac9CCuiw%3d%3d#:~:text=La%20loi%20de%20r%C3%A8glement%20de%20la%20loi%20de%20finances%20constate,de%20r%C3%A9sultat%20de%20l%27ann%C3%A9e. (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2015), *Loi n°113-14 relative aux communes*, [47]
<https://rabat.eregulations.org/media/Loi%20organique%20113-14%20concernant%20les%20Communes.pdf> (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2015), *Loi organique n°111-14 relative aux régions*, [45]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_org_111-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144306-930 (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2015), *Loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces*, [46]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/loi_org_112-14_fr.pdf?ver=2016-06-16-144539-747 (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2013), *Sondage d'opinion sur la satisfaction des usagers quant aux services délivrés*, [66]
https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/RapportSynthese_SondageOpinionSatisfactionUsagers_Fr.pdf (consulté le 6 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2012), *Dahir n° 1-12-20 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012) portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution*, [36]
https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Loi_organique_02_12_fr.pdf (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, [26]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (s.d.), *LOF : Genèse et évolution*, [30]
<https://lof.finances.gov.ma/fr/lof/genese> (consulté le 5 mai 2022).

- Royaume du Maroc, M. (2017), *Allocution de Monsieur le Ministre à l'occasion de la cérémonie de signature du projet d'appui à la stratégie nationale de lutte contre la corruption avec le PNUD*, https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/Allocution_Ministre_SNLCC_PNUD_2017.pdf (consulté le 5 mai 2022). [38]
- Sénat (2016), *Le Maroc : le pays des défis, Rapport de groupe interparlementaire d'amitié n° 142 - 21 décembre 2016*, <https://www.senat.fr/ga/ga142/ga142.html> (consulté le 6 mai 2022). [25]
- SIGMA (2021), *Guidelines pour l'amélioration des stratégies sectorielles au Maroc, projet de livre blanc*. [78]
- TAFRA (s.d.), *Données*, <https://tafra.ma/donnees/> (consulté le 29 novembre 2022). [72]
- TAFRA et Collectif Associatif pour l'Observation des Elections (2021), *Le Maroc vote - Les élections législatives en chiffres 2011-2021*, <https://tafra.ma/wp-content/uploads/2022/04/leMarocVote-edit21.pdf> (consulté le 29 novembre 2022). [71]
- UNESCO (2022), *Maroc*, <http://uis.unesco.org/fr/country/ma> (consulté le 4 mai 2022). [7]
- World Inequality Database (2022), *World Inequality Database*, <https://wid.world/fr/accueil/> (consulté le 6 mai 2022). [20]

Notes

¹ Le Régime d'assistance médicale (RAMed) mis en place au Maroc à partir de 2011 accorde la gratuité des soins dans le système hospitalier (www.ramed.ma).

² Tayssir est un programme de transferts monétaires conditionnels destiné à lutter contre les obstacles à l'accès à l'enseignement obligatoire des enfants de familles pauvres. Le programme apporte une contribution financière sous forme de bourse de scolarité (<https://www.maroc.ma/fr/content/le-programme-tayssir>).

³ Plus la valeur est proche de zéro, plus la répartition des revenus est égalitaire dans la société. Inversement, plus la valeur est proche de 100, plus les revenus sont inégalement répartis dans la société.

⁴ Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*) regroupe 77 pays et 76 gouvernements locaux, ainsi que des milliers d'organisations de la société civile pour promouvoir une gouvernance transparente, participative, inclusive et responsable (<https://www.opengovpartnership.org/fr/about/>).

⁵ Lois organiques n° 111-14 relative aux régions, n° 112-14 relative aux préfectures et provinces et n° 113-14 relative aux communes.

⁶ Les sujets de la régionalisation avancée et de la déconcentration administrative ne font pas l'objet de chapitres dédiés dans cette revue de la gouvernance publique.

⁷ Chikaya est la plateforme nationale de gestion des réclamations, des suggestions et des observations émanant du citoyen. Chafafiya permet aux départements ministériels et aux collectivités territoriales de

gérer le droit d'accès à l'information et les demandes des usagers. Rokhas est une plateforme collaborative permettant la gestion de bout en bout du processus de délivrance des autorisations à caractère économique. Watiqa permet aux citoyens de demander en ligne l'extrait ou la copie intégrale de leur acte de naissance et de le recevoir par courrier recommandé.

⁸ Le ministère de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique fut dissous en 2019 et le Département de la réforme de l'administration fut rattaché au ministère de l'Économie et des Finances avant la création d'un ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration suite aux élections de septembre 2021 et au remaniement ministériel subséquent.

2 Cadre de gouvernance au Maroc

Un cadre de gouvernance bien établi et solide est essentiel pour s'assurer d'une prise de décision efficace, d'une planification stratégique robuste et d'une bonne coordination gouvernementale permettant la réalisation des objectifs et priorités stratégiques du Royaume. Le Maroc a progressivement fait évoluer son cadre de gouvernance depuis la Constitution de 2011 en développant de nouvelles institutions, notamment les Services du Chef du Gouvernement ou plus récemment le ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques, ainsi que de nouveaux instruments tant légaux que de coordination, à l'image des différentes commissions interministérielles. Cette évolution s'est poursuivie avec les gouvernements successifs pour moderniser la gouvernance publique et répondre aux défis de développement du pays. Ce cadre demande encore à être davantage renforcé, que ce soit sur les fonctions stratégiques, de coordination ou de suivi et évaluation afin de permettre la mise en œuvre du Nouveau Modèle de Développement et des priorités du gouvernement marocain.

Introduction

Le renforcement du cadre institutionnel de gouvernance constitue un axe essentiel des réformes menées par le Maroc pour rendre la gouvernance publique plus cohérente, agile et efficace telles que présentées au chapitre 1. Le Maroc a progressivement fait évoluer son paysage institutionnel et les procédures de gouvernance pour mieux définir, coordonner et mettre en œuvre ses priorités stratégiques et ses politiques publiques. Ceci a pu prendre forme grâce à la création de nouvelles institutions et instances publiques, le développement de mécanismes interministériels de prise de décision et de coordination et le renforcement des capacités et des fonctions de certaines institutions. La loi organique n°065-13 qui définit l'organisation et la conduite des travaux du gouvernement constitue un texte emblématique de ce renforcement du cadre institutionnel (Gouvernement du Maroc, 2015^[1]). La création des Services du Chef du Gouvernement (SCG) en 2012, puis leur évolution récente, et le développement des commissions interministérielles, telles que la Commission Interministérielle des Investissements ou la Commission ministérielle chargée de la réforme et de la gouvernance du système de protection sociale, constituent d'autres exemples de refonte significatifs du cadre institutionnel pour appuyer la prise de décision, la coordination, le suivi et la mise en œuvre des stratégies et des politiques publiques au Maroc.

Cependant, le décalage entre les ambitions de la Constitution de 2011 et la réalité de la mise en œuvre des politiques publiques est souvent également perçu comme un défi actuel majeur pour la gouvernance publique au Maroc (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]). Comme mis en évidence dans le chapitre 1, la confiance des citoyens dans les institutions publiques est un marqueur important de ce décalage. Au Maroc, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, cette confiance est restée fluctuante au cours de la dernière décennie malgré les réformes engagées y compris dans le domaine de la gouvernance publique et de l'administration. Selon plusieurs sources, moins d'un citoyen sur deux fait confiance au gouvernement (Baromètre arabe, 2021^[3]; Institut marocain d'analyse des politiques, 2021^[4]; Baromètre arabe, 2018^[5]). Le Nouveau Modèle de Développement (NMD) a ainsi mis en avant le manque de transparence dans la prise de décision politique, le manque de cohérence et de convergence des politiques publiques et l'insuffisance des capacités de l'administration pour expliquer le déficit de confiance exprimé par les citoyens dans leur rapport aux institutions publiques (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]).

Ajoutés aux défis d'efficacité auxquels fait face l'administration marocaine, ces aspects soulignent l'importance d'une gouvernance robuste, transparente et efficace pour renforcer la confiance des citoyens dans leur gouvernement et la performance de l'action publique. Le renforcement du cadre de gouvernance doit permettre une plus grande efficacité et agilité du secteur public pour fournir des services publics plus performants aux marocains, pour assurer une prise de décision plus rapide, inclusive et efficace et des politiques publiques plus cohérentes et ainsi répondre aux défis actuels et futurs du Maroc. Ce cadre doit assurer une meilleure coordination et convergence entre les politiques publiques et aider à réaliser les objectifs stratégiques du Maroc et la vision présentée dans le NMD.

Des institutions et des règles de fonctionnement efficaces constituant un cadre de gouvernance robuste sont au cœur de la bonne gouvernance. Les fonctions de prise de décision, de coordination et de planification stratégique sont des leviers essentiels d'un cadre de gouvernance solide (OCDE, 2020^[6]). Elles sont les moteurs d'une gouvernance et d'une administration publique efficace, coordonnée et transparente, qui est à même de répondre aux attentes des citoyens et de susciter leur confiance. Ces fonctions sont généralement jouées par le centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE afin de permettre le partage d'une vision commune à l'ensemble du gouvernement, un alignement sur les priorités stratégiques et une convergence dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques (OCDE, 2017^[7]).

Le présent chapitre va d'abord introduire la notion de centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE et les fonctions qui y sont associées et donner une vue d'ensemble du rôle joué par différentes institutions au Maroc sur ces fonctions, particulièrement les SCG, le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) et

le ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques (MICEPP), ainsi que de leurs évolutions récentes. Le chapitre va ensuite examiner en détail le renforcement de certaines fonctions clés opérées récemment par le Royaume et les défis subsistant pour l'exercice de chacune d'entre elles, particulièrement dans le contexte du NMD et du nouveau gouvernement : la prise de décision, la coordination des politiques publiques, la planification stratégique et le suivi et l'évaluation ainsi que la coordination de l'information gouvernementale. Le chapitre conclut avec des recommandations qui découlent de l'analyse et peuvent aider au renforcement dans la durée de ces fonctions essentielles pour un cadre et un exercice de la gouvernance publique efficaces.

Le Maroc a progressivement renforcé des fonctions et institutions clés pour le cadre de gouvernance liées à la stratégie, la coordination, la prise de décision et au pilotage

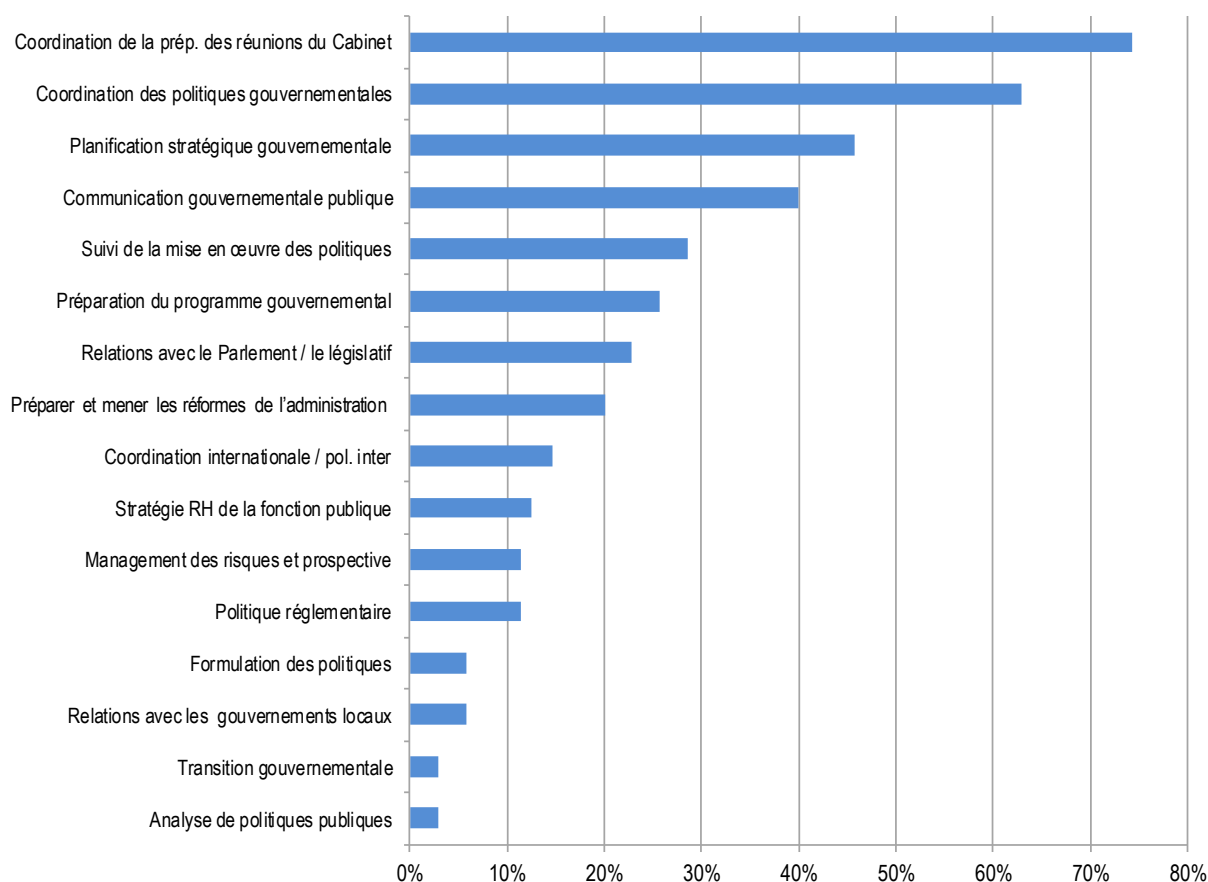
La réforme de la gouvernance et de l'administration a été constamment érigée en priorité dans les grands programmes de réformes marocains, notamment le NMD, les plans gouvernementaux successifs, et le Plan National de la Réforme de l'Administration 2018-21. Ceux-ci se sont traduits par des changements institutionnels importants pour l'exercice de fonctions clés de la gouvernance publique, notamment la prise de décision, le pilotage des politiques publiques, la coordination gouvernementale, la planification stratégique et le suivi et l'évaluation, qui font l'objet de ce chapitre.

Cette priorité est réaffirmée dans le NMD qui identifie la réforme du cadre de gouvernance et la modernisation de l'administration comme un des leviers essentiels pour permettre au Maroc de réaliser son potentiel de développement. Le renforcement des fonctions stratégiques et de coordination intergouvernementale est au cœur des préoccupations du NMD, qui appelle à la création ou à la refonte des structures en charge de les mener (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]).

Dans les pays de l'OCDE, le centre de gouvernement joue un rôle central dans l'exercice de ces fonctions. Le centre de gouvernement peut être défini comme la structure de soutien au plus haut niveau de la branche exécutive du gouvernement qui vient généralement en appui des activités du Chef du gouvernement. Son mandat est de « veiller à la cohérence et à la prudence des décisions gouvernementales et de promouvoir des politiques stratégiques et cohérentes fondées sur des données probantes » (OCDE, 2017^[7]). Dans sa définition fonctionnelle élargie, le centre de gouvernement ne fait pas seulement référence aux organes relevant directement du Chef du gouvernement, mais comprend également d'autres organes ou agences qui exercent des fonctions gouvernementales transversales au sein de l'administration nationale, tels que les ministères des Finances, de l'Économie ou de la Planification qui peuvent être impliqués dans la planification stratégique ou la mener, selon les pays et cadres institutionnels.

Le centre de gouvernement exerce dans les pays de l'OCDE un certain nombre de fonctions stratégiques et essentielles pour la bonne gouvernance, telles que l'appui au processus de décision du Chef du gouvernement et son cabinet, la coordination des politiques au sein du gouvernement, la planification stratégique pour l'ensemble du gouvernement, la communication des messages du gouvernement au public et à l'ensemble de l'administration, et le suivi de la mise en œuvre de la politique gouvernementale (OCDE, 2017^[7]; OCDE, 2020^[6]) (Graphique 2.1).

Graphique 2.1 Les fonctions prioritaires des centres de gouvernement dans les pays de l'OCDE



Source : (OCDE, 2017^[7]).

Au Maroc, les SCG jouent un rôle essentiel dans l'exercice de ces fonctions traditionnellement associées au centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE, particulièrement celles liées à la coordination des politiques gouvernementales, la planification stratégique, la préparation des réunions du Conseil du Gouvernement ou au suivi de la mise en œuvre des politiques et mesures du programme gouvernemental. Le rôle des SCG s'est considérablement renforcé au cours des derniers mois, notamment dans les fonctions stratégiques et de coordination. Au-delà des SCG, l'exercice de ces fonctions au Maroc implique également un certain nombre d'acteurs clés, notamment le SGG, deux nouveaux ministères, à savoir le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) et le MICEPP, dont les rôles seront étudiés dans le cadre de ce chapitre, ainsi que le ministère de l'Économie et des Finances, particulièrement pour le lien entre la prise de décision, la planification stratégique et le processus budgétaire. À des degrés divers, ces institutions jouent des rôles essentiels dans la coordination de la préparation des réunions du Conseil du Gouvernement, la coordination des politiques gouvernementales, la planification stratégique, ou le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques. D'autres acteurs publics contribuent enfin à certaines de ces fonctions, par exemple le Haut-Commissariat au Plan ou le Conseil Économique, Social et Environnemental sur certains volets de la planification stratégique.

Le Maroc a fait évoluer son cadre institutionnel, notamment en renforçant le rôle des SCG

Le renforcement du cadre de la gouvernance au Maroc, et notamment des fonctions des SCG, s'est accéléré depuis l'adoption de la Constitution de 2011 afin de permettre au Maroc de mieux répondre aux attentes des citoyens, de mieux préparer et mettre en œuvre ses politiques et ses services publics, de réaliser ses objectifs stratégiques et de soutenir son développement. Ces évolutions ont pu s'appuyer sur des bases et des institutions bien établies, telles que le SGG et différentes loi organiques ou textes juridiques. Elles se sont traduites par la structuration et le développement des capacités des SCG à partir de 2012, le renforcement de certaines fonctions, ou la création d'institutions telles que le MICEPP. La création de ce ministère constitue un changement institutionnel notable, avec l'attribution à un ministère dédié des missions de suivi, de mise en cohérence et d'évaluation des politiques publiques en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Si elles peuvent varier dans leur format, les centres de gouvernement dans les pays de l'OCDE disposent de structures, de capacités et de mécanismes les aidant à jouer leurs fonctions de préparation des réunions du Cabinet, de coordination des politiques publiques et de suivi de la mise en œuvre des priorités du gouvernement. Le Maroc a eu la volonté de développer les capacités existantes auprès du Chef du gouvernement pour exercer ses fonctions, assurer la réalisation des objectifs fixés dans le programme gouvernemental, et améliorer la performance d'ensemble et l'agilité de l'administration centrale, notamment avec le développement des SCG (OCDE, 2017^[8]).

Le renforcement de ces fonctions au Maroc a pris forme dès 2012 avec l'institution des SCG afin de mieux appuyer le Chef du Gouvernement, particulièrement dans la coordination des politiques publiques et dans la réalisation des objectifs du programme gouvernemental. La création des SCG a également visé à améliorer la prise de décision avec la contribution des SCG à la préparation du Conseil du Gouvernement, notamment dans la revue de l'agenda et de la cohérence des propositions avec le programme gouvernemental, et son rôle important joué dans les différentes commissions interministérielles à vocation décisionnaire. Les SCG ont aussi permis une plus grande agilité du gouvernement pour répondre aux enjeux nationaux et aux défis immédiats ou de long terme pour le Maroc (OCDE, 2017^[8]). Les SCG jouent également un rôle essentiel dans le suivi de la mise en œuvre des priorités du programme gouvernemental.

Les évolutions récentes des activités et de l'organisation des SCG ont contribué à renforcer l'exercice de fonctions clés au sein du cadre de gouvernance au Maroc, avec un rôle de plus en plus central joué par les SCG dans la préparation des réunions du Conseil de gouvernement, la coordination et le pilotage stratégique notamment autour des priorités du gouvernement, ou encore la coordination de l'information gouvernementale. Ce rôle central demande à être encore développé et solidifié pour accroître son efficacité et s'inscrire dans la durée.

Ce modèle de cabinet du Chef du gouvernement fait écho à la pratique de nombreux pays de l'OCDE, tels que le Bureau du Conseil privé au Canada ou le Département du Premier Ministre et du Cabinet en Nouvelle-Zélande. Il permet de renforcer les capacités au sein du centre de gouvernement pour répondre aux besoins d'analyse, de coordination et d'information pour la prise de décision et la cohérence des politiques publiques avec les objectifs du gouvernement (OCDE, 2017^[7]). Ces structures jouent des rôles cruciaux dans la coordination et la mise en œuvre des priorités du gouvernement et dans l'alignement stratégique entre les ministères sectoriels.

La création des SCG et la définition de ses fonctions au Maroc n'ont cependant pas fait l'objet d'un mandat ou n'ont pas été arrêtées dans une loi organique, comme c'est le cas pour le SGG. Cette configuration a permis de doter les SCG de l'agilité nécessaire pour adapter leur structure et leurs travaux aux priorités du gouvernement et définir l'approche jugée la plus adéquate pour les SCG, y compris dans leur mode de travail avec les ministères. Le nouveau gouvernement a en particulier fait évoluer considérablement la

structure et les modes de travail des SCG afin de les rendre plus efficaces et de mieux se coordonner avec les travaux des différents ministères. Cette organisation et ces missions sont actuellement mises en pratique et en voie de solidification à mesure que les travaux du gouvernement progressent. A terme, le besoin de stabiliser les SCG et de solidifier tant leur organisation que leurs missions et leurs pratiques pourrait nécessiter de formaliser leur ancrage institutionnel et juridique en passant par un décret et par la formalisation de leur structure et de leurs missions dans un manuel sur le fonctionnement du gouvernement, à l'image du Manuel de Cabinet néozélandais (Encadré 2.3) ou du guide à l'usage des ministres finlandais.

Le Maroc a démontré un certain niveau d'agilité de son administration en cas de crise avec la création du Comité de Veille Économique pour la gestion de la COVID-19

La période de la pandémie du COVID-19 a également montré la capacité de l'administration marocaine à s'adapter à de nouvelles circonstances et à faire preuve d'agilité quand les circonstances l'exigent, comment le montre la création du Comité de Veille Économique (CVE). Cette instance de gouvernance a permis au Royaume une prise de décision rapide et concertée pour répondre aux défis immédiats de la pandémie. Le CVE a largement été vu au Maroc comme un succès par son agilité, sa rapidité et sa représentativité (Encadré 2.1). Le dispositif de gouvernance de la gestion de crise a aussi été complété par la création de postes de commandements opérationnels territoriaux, impliquant les ministères de l'Intérieur et de la Santé, et d'un Comité scientifique consultatif rattaché au ministère de la Santé, ainsi que d'un « Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du coronavirus » (Policy Centre for the New South, 2020^[9]).

Le CVE a répondu à une évolution du modèle de gouvernance répandue dans les pays de l'OCDE pour faire face à la crise de la COVID-19, à savoir la création d'un nouveau mécanisme de coordination dédié à la gestion de la pandémie. Une part importante des pays de l'OCDE a créé de nouvelles structures de haut niveau pour prendre des décisions rapides et coordonnées pendant la crise. L'Australie a par exemple établi un *National Cabinet* à cet effet. Cependant, une différence notable existe avec l'Australie, puisque cette dernière a également associé les différentes régions à sa nouvelle instance (OCDE, 2020^[10]). Le Maroc ne prévoit pas à ce stade de conserver le CVE au-delà de la période de gestion de la pandémie. Là aussi, les pratiques diffèrent au sein de l'OCDE puisque certains pays envisagent de maintenir les nouvelles instances, comme l'Australie, quand d'autres s'orientent vers le retour aux instances de gouvernance d'avant crise ou à la désactivation des instances créées pendant la crise, notamment les instances de gestion de crise comme le Centre de Gestion de Crise en République tchèque¹. L'Australie a par exemple maintenu le Cabinet National créé pendant la crise et présidé par le Premier Ministre et qui a intégré les gouverneurs des différentes provinces pour accélérer la prise de décision et y associer les différents échelons territoriaux (OCDE, 2020^[10]).

Encadré 2.1 Le Comité de Veille Économique au Maroc

Le Maroc a mis en place un Comité de Veille Économique (CVE) pour coordonner l'action du gouvernement et des différentes parties prenantes, suivre l'évolution de la pandémie et ses impacts sur l'économie et identifier les mesures économiques nécessaires pour répondre aux défis de la crise de la COVID-19. Le CVE a adopté une approche collégiale rassemblant des Ministères et des représentants du secteur privé et s'est réuni régulièrement au cours de la pandémie. Il a ainsi permis entre autres l'adoption de mesures d'aide à différents secteurs et aux entreprises touchés par la pandémie, la mise en place du dispositif de chômage partiel et le soutien au secteur informel.

Le CVE a permis l'accélération de la prise de décision pour faire face à la COVID-19 et la convergence des mesures et des efforts de toutes les parties prenantes. Le CVE n'a cependant pas vocation à être maintenu au-delà de la pandémie. Des enseignements peuvent être tirés notamment de son approche inclusive et de son agilité pour de futures évolutions des dispositifs de coordination et de prise de décision au Maroc.

Source: (Royaume du Maroc, 2021^[11]; Policy Centre for the New South, 2020^[9])

La désignation d'un nouveau gouvernement s'est accompagnée de la création de nouveaux ministères pour mieux mettre en œuvre les priorités en matière de gouvernance publique

Dans l'optique de répondre aux constats établis par le NMD et d'améliorer l'efficacité de l'administration inscrite dans le programme gouvernemental 2021-26, le nouveau gouvernement du Maroc a fait évoluer ses structures avec la création de nouveaux ministères et le renforcement ou la recomposition des fonctions et portefeuilles de différentes institutions publiques. Ces évolutions doivent notamment permettre de mieux répondre aux défis de gouvernance publique portant sur l'efficacité de la prise de décision, la coordination et la cohérence des politiques publiques ainsi que la transformation numérique du gouvernement. En particulier, les SCG ont été réorganisés pour rationaliser et améliorer l'efficacité de leur action en faveur d'un plus grand rôle de conduite et de soutien dans la mise en œuvre de réformes jugées prioritaires. Cette volonté de constituer une unité plus orientée sur l'appui à la mise en œuvre et le suivi fait écho à une recommandation du NMD (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]). Cette réorganisation des SCG s'est faite autour du développement d'activités dans des domaines tels que la stratégie, la coordination de l'information gouvernementale, le juridique, l'expertise sectorielle, le dialogue social, la mise en œuvre des réformes prioritaires et la coordination ainsi que le *delivery* afin de suivre et d'appuyer la réalisation des priorités définies par le gouvernement.

Face aux défis de la cohérence et de la coordination des politiques publiques au Maroc, mais également de leur évaluation, le gouvernement a également institué le MICEPP dans le but de renforcer l'institutionnalisation et l'efficacité de ces fonctions. Le décret no 7064 du 8 Rajab 1443 (10 février 2022) établit le mandat de ce ministère qui couvre les domaines de l'investissement, du climat des affaires, de la convergence et de l'évaluation des politiques publiques (Gouvernement du Maroc, 2022^[12]). Par ces travaux, le ministère vise à renforcer l'efficacité et la convergence des politiques publiques en élaborant un cadre global pour la convergence, en contribuant à un programme de travail gouvernemental dans le domaine, en proposant des recommandations pour améliorer la cohérence des politiques publiques et en mettant en place un système de suivi et une base de données sur la convergence des politiques publiques (article 9). De même, le ministère est chargé du suivi et de l'évaluation des politiques publiques notamment par le développement d'une approche méthodologique globale pour l'évaluation, l'élaboration d'un programme d'action pour l'évaluation des politiques publiques, la mise en place d'une base de données,

la publication de recommandations et d'un rapport annuel sur l'évaluation dans l'administration publique et par un travail de soutien et de coordination des ministères dans ce domaine (article 10).

Le nouveau MTNRA reflète la priorité donnée à la numérisation et à la modernisation de l'administration. La création de ce ministère et la priorité accordée au sujet de la transformation numérique constituent un signal fort montrant l'importance et l'enjeu de la transformation numérique de l'administration pour le gouvernement, piliers essentiels du programme gouvernemental 2021-2026. Ce renforcement de la gouvernance du numérique doit permettre au Maroc de préparer et mettre en œuvre les réformes numériques qu'il ambitionne, au niveau de la numérisation de l'administration et au niveau de l'économie.

Ces évolutions sont à même de recomposer le paysage de la gouvernance publique au Maroc, comme présenté au chapitre 1 du présent Examen, et plus particulièrement l'exercice de fonctions clés telles que la prise de décision, la coordination et le suivi et l'évaluation, en visant une plus grande efficacité et cohérence des politiques publiques.

La prise de décision au Maroc est soutenue par plusieurs institutions essentielles telles que le SGG et les SCG

La préparation et l'appui à la prise de décision par l'organisation des réunions du Cabinet sont une fonction essentielle des centres de gouvernement dans les pays de l'OCDE, quelque soit le système de gouvernance en place. Les réunions du Cabinet, le Conseil du gouvernement dans le cas du Maroc, correspondent à une instance majeure de prise de décision et de délibération dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE. Le centre de gouvernement joue un rôle crucial de préparation et de coordination de l'agenda en vue de ces réunions et s'assure du bon niveau d'information et de qualité des sujets et documents en les revoyant en vue de la réunion, et parfois en les renvoyant pour modification. Il veille également au bon suivi des procédures de préparation de ces documents avant soumission à la réunion du Cabinet ou encore identifie et aide à résoudre les points de blocage ou de conflit en amont. Différentes modalités et procédures sont utilisées pour permettre au centre de gouvernement d'assurer ce rôle de préparation des réunions du Cabinet, par exemple des réunions interministérielles préparatoires formelles ou encore des systèmes de partage et de revue de documents en ligne.

Au Maroc, le SGG et les SCG jouent un rôle majeur dans la préparation des réunions du Conseil du gouvernement. S'il s'agit d'un rôle historique et clairement établi dans la loi organique 65-13 pour le SGG qui est en charge de la préparation des réunions, les SCG ont vu leur rôle s'affirmer progressivement en étroite collaboration avec le SGG.

Le Conseil du gouvernement constitue une des instances majeures de prise de décision gouvernementale sur les politiques publiques au Maroc

Le Conseil du gouvernement et sa préparation sont encadrés au Maroc par l'article 92 de la Constitution de 2011 et par la loi organique 65-13, notamment ses articles 13 à 18. Le Conseil réunit le Chef du gouvernement et les ministres et émet des délibérations sur un périmètre large de sujets portant notamment sur la politique générale de l'État, les politiques publiques et sectorielles, les projets de lois et de décrets, et des nominations dans les administrations, les universités et les instituts (Royaume du Maroc, 2011^[13]). Les processus de prise de décision pour les politiques publiques au Maroc s'articulent ainsi notamment autour du Conseil du gouvernement qui constitue un temps fort de la gouvernance du pays, reconnu par l'ensemble des acteurs. Les membres du gouvernement doivent notamment « rendre compte au Conseil du Gouvernement de l'accomplissement des missions qui leur sont confiées par le Chef du Gouvernement », comme l'énonce l'article 8 de la loi organique 65-13, et sont solidairement engagés par sa prise de décision (Royaume du Maroc, 2015^[14]).

La loi organique 63-15 insiste particulièrement sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les traités et conventions internationales qui doivent être soumis pour examen et discutés lors des réunions

du Conseil du gouvernement. Si elle souligne également que d'autres documents peuvent être diffusés, cet accent sur les documents à portée juridique se retrouve dans la préparation et la tenue des réunions où la dimension et les textes législatifs prennent une place importante alors que le Conseil du gouvernement est appelé à délibérer plus largement sur l'ensemble des priorités, politiques, lois, règlements et sur toute mesure ayant trait au programme gouvernemental ou à des objectifs stratégiques du Maroc.

Le rôle du SGG et des SCG dans la préparation du Conseil du gouvernement vise à assurer la cohérence, la qualité et l'efficacité des décisions

Le SGG pilote le processus de préparation du Conseil du gouvernement

Le SGG joue un rôle central dans la préparation des réunions du Conseil du gouvernement, comme l'établit la loi organique 65-13 et plus généralement dans le cadre de gouvernance au Maroc (Encadré 2.2). Celui-ci établit le projet d'ordre du jour et le soumet au Chef du gouvernement avant diffusion à ses membres et prépare le compte-rendu de la réunion à l'issue de celle-ci. Le SGG diffuse également l'ensemble des textes et propositions soumis au Conseil du gouvernement aux participants en amont de la réunion (Gouvernement du Maroc, 2015^[11]). Le SGG prépare un dossier de synthèse sur les propositions soumises et revoit les propositions finales de textes sous l'angle juridique avant leur discussion à la réunion.

Encadré 2.2 Le Secrétariat Général du Gouvernement, un acteur incontournable de la préparation des réunions du Conseil du Gouvernement et de la gouvernance publique au Maroc

Créé à l'indépendance du Maroc par le Dahir du 25 Rabi II 1375 (10 décembre 1955), mais existant déjà sous d'autres formes depuis 1912, le SGG a une double fonction de coordination de la préparation des textes de lois et réglementaires pour l'ensemble du gouvernement et de conseiller juridique du gouvernement. Il est également en charge de préparer le Conseil du gouvernement dont il prépare et coordonne l'agenda et les réunions

Le SGG apparaît comme un acteur incontournable de la préparation de textes juridiques et du Conseil du gouvernement, avec une forte légitimité reconnue par les ministères et différentes institutions publiques au Maroc. Il joue à ce titre des fonctions essentielles dans la prise de décision et la coordination sur la partie juridique. Le SGG soutient la qualité et la conformité des textes juridiques de l'ensemble du gouvernement. Il travaille à la fois sur la forme et le fond des textes juridiques dont l'initiative appartient aux ministères, sauf quand ces textes ne peuvent être rattachés à aucun ministère, auquel cas le texte est préparé par le SGG. Le SGG soutient également directement les ministères pour la préparation et l'amélioration de la qualité des textes juridiques et a préparé et diffusé à ce titre un manuel sur les techniques d'élaboration des textes juridiques par le SGG.

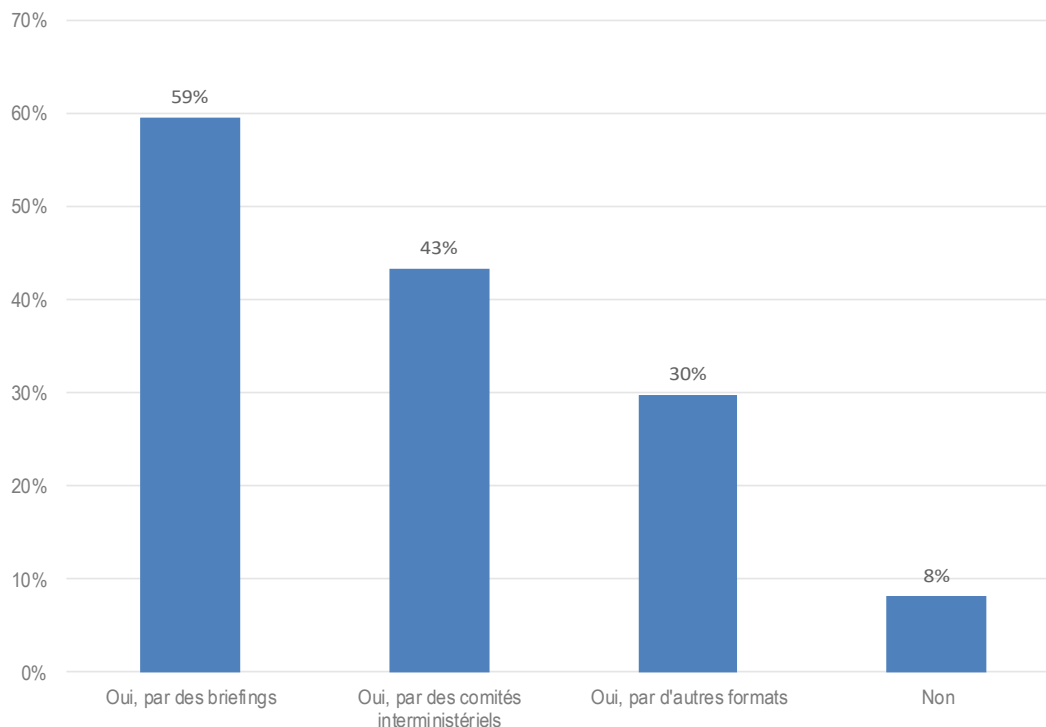
Source : (Secrétariat Général du Gouvernement, 2022^[15]; Secrétariat Général du Gouvernement, 1955^[16]).

Les SCG sont également impliqués dans cette préparation, notamment en étant force de proposition sur des sujets prioritaires pour la réunion, en revoyant les textes soumis et en soutenant le Chef du gouvernement en préparation de la réunion, par exemple en lui remontant des informations clés et des points de blocage ou pour arbitrage en avance. Le rôle des SCG s'est accru dans le temps, ces derniers revoyant également l'ensemble des textes proposés par les ministères avec un angle technique et juridique et proposant des notes de synthèse au Chef du Gouvernement en vue de sa prise de décision.

Cette préparation implique des échanges en amont avec les différents ministères sur les sujets et textes, le plus souvent par le biais d'échanges informels ou de réunions bilatérales. Ainsi, particulièrement sur les sujets en lien avec le programme gouvernemental et les priorités du gouvernement, les SCG interviennent-ils en accompagnement des ministères sectoriels lors de discussions préalables, analyses et échanges sur les stratégies, politiques publiques et les différentes mesures via des commissions mises en place (interministérielles, techniques, juridiques) ou des comités de pilotage. Le Maroc organise régulièrement des comités de pilotage qui permettent de discuter des textes et de préparer les décisions.

Le Maroc a ainsi adopté un fonctionnement plus informel et agile en préparation des réunions de Conseil du gouvernement par rapport aux pays de l'OCDE. Il n'existe pas au Maroc de réunions interministérielles formelles et systématiques de préparation du Conseil du gouvernement comme cela peut être le cas dans un grand nombre de pays de l'OCDE (Graphique 2.2). Les centres de gouvernement des pays de l'OCDE utilisent davantage des réunions interministérielles formelles et régulières dans la préparation des réunions du Cabinet, que ce soit au niveau des ministres, secrétaires généraux ou directeurs d'administration. Ces réunions interministérielles sont systématiques, ou au moins fréquentes, dans 80% des pays de l'OCDE, et font partie des processus établis de préparation des réunions du Cabinet. Elles se tiennent dans les jours précédant la réunion du Cabinet et permettent de coordonner la préparation en amont et de discuter des sujets et documents soumis pour préparer la prise de décision durant la réunion du Cabinet. Des briefings écrits ou oraux viennent appuyer ces échanges (OCDE, 2017^[7]). L'Espagne organise par exemple une Commission des sous-secrétaires des ministères sous l'égide du centre du gouvernement, et la Finlande comme le Canada disposent de comités permanents sur des thématiques clés (économie, finance) qui préparent et se réunissent en amont de la réunion du Cabinet chaque semaine (Gouvernement du Canada, 2013^[17]; OCDE, 2017^[8]).

Graphique 2.2. Mécanismes utilisés par les centres de gouvernement pour coordonner la préparation des réunions du Cabinet dans les pays de l'OCDE



Source : (OCDE, 2017^[7]).

Les procédures, documents et rôles dans la préparation du Conseil du gouvernement sont en cours de renforcement au Maroc et doivent permettre une plus grande cohérence et qualité dans l'élaboration des politiques publiques

La préparation des Conseils du gouvernement est encadrée au Maroc par la loi organique n° 65-13 qui assigne un rôle central au SGG. Les procédures écrites et institutionnelles de préparation restent cependant générales et ne comportent pas d'informations précises sur les rôles attendus de chaque institution (hormis le SGG), les modèles de document à suivre et les consignes pour les rédiger, les modes de soumission et les dates de remise des documents ou encore les procédures d'arbitrage en cas de désaccord.

Des rôles clairement définis et formalisés permettent de fluidifier les processus de préparation et de rendre ceux-ci plus efficaces et plus complets, en créant des routines de travail sur lesquelles les différents contributeurs peuvent s'appuyer et des règles partagées auxquelles ils doivent se conformer. Si la loi organique au Maroc introduit clairement le rôle du SGG, les activités des autres contributeurs et des SCG ne sont pas aussi nettement explicitées. Plusieurs pays de l'OCDE, notamment l'Irlande, le Canada et la Nouvelle Zélande ont défini des manuels du cabinet qui établissent les procédures pour chaque institution, les attendus et les éléments à respecter (y compris pour les documents confidentiels) et permettent de faciliter la transition en cas de changement d'interlocuteur (Encadré 2.3).

Encadré 2.3. Le Manuel du Cabinet en Nouvelle-Zélande

Le Manuel du Cabinet en Nouvelle-Zélande est un guide faisant autorité en matière de prise de décision au sein du gouvernement central, destiné aux ministres, à leurs cabinets et aux personnes travaillant au sein du centre de gouvernement. Il définit la base sur laquelle les gouvernements successifs ont choisi de fonctionner et constitue le guide faisant autorité pour la prise de décision du gouvernement central en Nouvelle-Zélande, car depuis sa création, soit près de 40 ans, le Manuel du Cabinet a saisi et enregistré les pratiques et procédures du Cabinet. Il s'agit également d'une source principale d'informations sur les dispositions constitutionnelles de la Nouvelle-Zélande.

Ainsi, le contenu du Manuel du Cabinet comprend la définition des rôles du gouverneur général, des ministres et de la fonction publique ; la manière dont les ministres sont nommés; la manière dont un gouvernement est formé après une élection; les attentes concernant la conduite des ministres et des fonctionnaires; la manière dont le Cabinet prend des décisions; la manière dont la législation est élaborée; et la manière dont l'information gouvernementale doit être traitée.

Publié pour la première fois en 1979, il assure la continuité des systèmes gouvernementaux à travers les administrations successives. L'édition la plus récente, qui date de 2017, représente un état des lieux du développement continu des conventions et procédures du gouvernement du Cabinet ainsi que des évolutions législatives et a fait l'objet de consultations et travaux interministériels lors de son élaboration menée par le Bureau du Premier Ministre et du Cabinet. Une nouvelle version actuellement en cours de préparation remplacera cette édition.

Sources: (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 2017^[18]; Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 2021^[19]) ; Feuille de route pour le renforcement des capacités de la Présidence du Gouvernement au Maroc (2021).

Les politiques publiques sont revues sous différents aspects avant soumission au Conseil du gouvernement pour permettre une meilleure qualité et cohérence des politiques publiques

La fonction de revue des documents soumis au Cabinet est une activité essentielle du centre de gouvernement au cours de la préparation des réunions du Cabinet dans les pays de l'OCDE. Elle permet notamment de s'assurer de la qualité, de la validité juridique et de la cohérence des mesures et politiques soumises avec le programme gouvernemental (OCDE, 2017^[7]). Ces dispositifs de revue sont en place dans les pays de l'OCDE lors de la préparation des réunions du Cabinet, et couvrent un nombre d'éléments et de dimensions généralement plus large que les aspects juridiques et d'alignement avec le programme gouvernemental (Tableau 2.1). Ils permettent de renforcer la cohérence et la qualité des documents soumis aux réunions du Cabinet et de rendre ces réunions plus efficaces et centrées sur la décision, étant donné que les revues de cohérence et qualité ont déjà été effectuées en amont. Surtout, cette revue est systématisée sur l'ensemble des éléments lors de la préparation de la réunion. Certains pays, tels que le Canada, ont aussi ajouté des éléments supplémentaires de revue pour chaque texte soumis à la réunion du Cabinet et qui correspondent à des sujets prioritaires du gouvernement en place, par exemple sur l'inclusion des problématiques de genre dans le texte. Ces critères doivent être pris en compte et discutés dans les mémoires remis au Cabinet.

Tableau 2.1 Responsabilités des centres de gouvernement dans la revue des éléments soumis au Cabinet dans les pays de l'OCDE

	Le centre de gouvernement revoit les éléments	Le centre de gouvernement peut renvoyer les éléments au ministère concerné	Le centre de gouvernement émet une opinion non contraignante	La revue est effectuée par une autre entité
Respect des procédures de préparation et de présentation	81%	68%	3%	11%
Alignement avec le programme gouvernemental	57%	38%	16%	8%
Conformité des procédures de consultation	43%	51%	19%	8%
Qualité de la rédaction juridique et conformité réglementaire	78%	57%	14%	32%
Conformité de la réglementation avec les standards de qualité réglementaire	59%	49%	14%	32%
Conformité de la procédure de chiffrage	65%	38%	8%	57%

Source: (OCDE, 2017^[20]).

Ce rôle de revue est souvent associé à la rédaction et la diffusion de lignes directrices par le centre de gouvernement pour la préparation des politiques publiques et des stratégies auxquelles les ministères doivent se conformer quand ils préparent de nouvelles propositions. Celles-ci permettent un alignement sur des objectifs et un format (type de mesures, indicateurs, etc.) au moment de l'élaboration des nouvelles propositions bien avant la revue de contrôle effectuée en aval. Ce type de document existe déjà au Maroc sous deux formes. Sur la partie juridique, des notes de préparation sont élaborées par les ministères en amont et coordonnées notamment par le SGG en vue de la soumission des documents aux réunions du Conseil du gouvernement. Les SCG rédigent pour leur part des notes de synthèse couvrant tant les aspects politiques, juridiques que techniques pour la remontée d'information au Chef du Gouvernement.

Ces fonctions sont jouées au Maroc par le SGG pour la dimension juridique et par les SCG pour les sujets de cohérence mais également pour la qualité, le contenu et les aspects juridiques. Le rôle du SGG dans cette revue est bien établi et institutionnalisé et donne l'occasion d'une note de présentation préparée et soumise par le Ministère. Le rôle des SCG dans cette revue s'est lui systématisé avec le nouveau gouvernement et se matérialise par une note de synthèse qui permet d'informer le Chef du gouvernement, en plus des échanges constants avec les ministères.

Le SGG accompagne la préparation des textes juridiques au Maroc depuis la conception jusqu'à la publication au Bulletin Officiel. Du fait du rôle majeur tenu par le SGG, la préparation du Conseil du gouvernement inclut une revue des textes juridiques et des projets de lois soumis pour examen au Conseil du gouvernement. Le SGG peut notamment renvoyer des éléments aux différents ministères qui ne satisferaient pas à des exigences de qualité. En préparation de la réunion, les SCG effectuent également une revue des textes soumis et remontent des alertes et points d'information au Chef du gouvernement concernant les aspects juridiques, de cohérence avec le programme gouvernemental, de qualité ou de contenu des textes soumis pour préparer les discussions et décisions en Conseil du gouvernement. Une analyse de ces textes est en effet réalisée par les SCG dans les jours précédant la réunion. Le Chef du gouvernement peut ainsi s'appuyer sur ces informations pour accepter le texte soumis, demander des ajustements et plus rarement le rejeter en Conseil du gouvernement.

Afin de soutenir et d'institutionnaliser ces efforts de revue au Maroc, une note de présentation introduit les propositions de textes juridiques soumis pour examen au Conseil du gouvernement. Celle-ci est concise, se centre sur l'objet de la proposition de loi et fait référence aux principaux objectifs ou documents stratégiques dont elle découle. Conformément aux dispositions prévues dans la loi organique 63-15, la présentation de textes juridiques s'accompagne d'une étude d'impact quand « les circonstances l'exigent » (Gouvernement du Maroc, 2015^[11]). Un guide a également été produit pour permettre de renforcer la qualité et la conformité des propositions de textes juridiques soumises.

Le nouveau gouvernement a complété cette note d'une note de synthèse préparée par les SCG et qui donne un avis au Chef du gouvernement en vue de sa prise de décision. Sa préparation dans des délais courts et sur des sujets vastes et divers demande une grande réactivité, des compétences larges et des capacités analytiques et thématiques importantes aux SCG. Ces deux documents coexistent à l'heure actuelle et répondent à différents objectifs, plus juridiques pour l'un, plus en lien avec les priorités et le programme gouvernemental et des points d'alerte pour le Chef du gouvernement pour l'autre.

Dans ce domaine, le Canada a développé la pratique de mémoire du Cabinet pour toute proposition de politique publique ou de texte juridique. Ce document accompagne les textes de leur élaboration à leur adoption par le Cabinet, et suit un format et une démarche précise (Encadré 2.4). Il est préparé par le ministère en charge de la proposition et revu tant sous les angles juridiques que de cohérence avec le programme et les priorités gouvernementales.

Encadré 2.4. Le Mémoire au Cabinet au Canada

Le Mémoire au Cabinet (MC) est un instrument majeur pour la proposition et l'élaboration des politiques publiques au Canada. Les Ministres préparent un MC lorsqu'ils souhaitent que le Cabinet se prononce sur leurs propositions, qui peuvent concerner des lois, des politiques publiques, de nouveaux programmes et initiatives ou des changements à ceux existants. Le MC accompagne le texte au cours des différentes étapes de sa préparation, de son élaboration à ses passages en comités et à sa présentation en Cabinet pour décision et ratification. Il est notamment revu par le Bureau du Conseil Privé au centre de gouvernement pour vérifier qu'il répond aux critères et priorités établies par le Premier Ministre avant sa soumission en Cabinet.

Le contenu et la mise en forme des mémoires sont définis par le guide de rédaction des documents suivant un formalisme précis et doivent inclure notamment : une couverture, une table des matières, des recommandations ministérielles (titre, objet, recommandations, justification, démarche et options proposées, considérations, diligence requise), un plan de mise en œuvre, un plan stratégique de communication et un plan parlementaire (en annexes).

Le processus des mémoires connaît des évolutions à chaque changement de gouvernement. Chaque Premier Ministre établit, avec l'appui du Bureau du Conseil Privé, ses attentes pour les mémoires, ce qui peut résulter dans l'ajout ou le retrait de rubriques et de critères dans le document type utilisé.

Sources: Feuille de route pour le renforcement des capacités de la Présidence du Gouvernement au Maroc (2021); (Gouvernement du Canada, 2013^[17]).

Un certain nombre de pays de l'OCDE utilisent des dispositifs électroniques pour les procédures de soumission et de commentaires des documents en vue d'accélérer et de faciliter la prise de décision en réunion du Cabinet. Le SGG développe actuellement un projet de numérisation de la procédure de préparation des réunions du Conseil du gouvernement qui pourrait s'inspirer d'exemples de pays de l'OCDE. L'Estonie a par exemple introduit un eCabinet quand la République tchèque utilise un système électronique intergouvernemental de commentaires nommé eKLEP (Encadré 2.5).

Encadré 2.5. La numérisation des procédures de préparation des réunions du Cabinet : exemples de pays de l'OCDE

Le système d'information « e-cabinet » en Estonie

Le système d'information pour les conseils du gouvernement en Estonie, connu sous le nom de e-Cabinet, est un outil que le gouvernement estonien utilise pour rationaliser le processus décisionnel des réunions du Cabinet. Il s'agit essentiellement d'une base de données et d'un planificateur piloté par le centre du gouvernement qui permet d'organiser et de mettre à jour les informations pertinentes en temps réel, donnant ainsi aux ministres et à leurs équipes un aperçu clair de chaque point qui doit faire l'objet d'une discussion avec le Cabinet. Bien avant le début de la session hebdomadaire du Cabinet, les ministres accèdent au système pour examiner chaque point de l'ordre du jour et déterminer leur position. Ils peuvent indiquer s'ils ont des objections ou s'ils souhaitent s'exprimer sur le sujet. De cette façon, la position des ministres est connue à l'avance. Les décisions qui ne suscitent aucune objection

sont adoptées sans débat, ce qui permet de gagner un temps considérable. Les PV des réunions sont également publiés dans l'outil.

Depuis l'adoption d'un système e-Cabinet sans papier, la durée moyenne des réunions hebdomadaires du Cabinet est passée de 4 à 5 heures à entre 30 et 90 minutes. Le gouvernement a également éliminé la nécessité d'imprimer et de livrer des milliers de pages de documents chaque semaine.

Le système interministériel de commentaires et de partage des documents en République tchèque

La préparation des documents clés en vue de leur soumission aux réunions du Gouvernement en République Tchèque se fait suivant les règles de procédures définies par le gouvernement et via le système électronique eKLEP de partage des documents. eKLEP est géré par le Bureau du Gouvernement qui y garantit un accès à l'ensemble des ministères et à un grand nombre d'institutions publiques et de comités. Il est systématiquement utilisé pour rassembler très largement des commentaires et revues par les différentes parties de l'administration sur les projets de loi, politiques publiques et stratégies en amont de la réunion du Gouvernement. Il est accompagné par des procédures d'arbitrage définies en cas de désaccord entre ministères pouvant amener à des arbitrages au niveau du Chef du Gouvernement.

Sources : (Gouvernement de l'Estonie, 2021^[21]); (Gouvernement de la République Tchèque, 2022^[22]) ; Feuille de route pour le renforcement des capacités de la Présidence du Gouvernement au Maroc (2021).

Afin d'accélérer la prise de décision et de s'assurer qu'elle s'appuie sur des données et informations fiables, la Finlande a créé un registre de données (*data room*) accessible immédiatement pour le centre du gouvernement et l'ensemble du gouvernement afin d'avoir un accès rapide à des informations et données essentielles. Un comité de direction interministériel permet d'aider à définir les besoins prioritaires. Son président est le ministre des Finances, et son Vice-président un représentant du Bureau du Premier Ministre.

En s'inspirant de certaines de ces pratiques au sein de l'OCDE, les processus de préparation et de prise de décision au Maroc pourraient bénéficier de davantage de formalisation et de numérisation pour assurer une prise de décision plus efficace et exhaustive durant la réunion du Conseil du gouvernement. La place croissante prise par les SCG dans ces processus, en collaboration avec le SGG qui reste l'entité en charge de la préparation, semble avoir permis une préparation plus fluide, complète et informée des réunions du Conseil du gouvernement. Via la préparation d'un Manuel de Cabinet et la numérisation de la procédure, une plus grande formalisation permettrait de définir des rôles et responsabilités et des procédures claires dans la durée pour chaque acteur impliqué dans la préparation du Conseil du gouvernement en solidifiant les fonctionnements actuels, et de faciliter la revue au préalable de la réunion de tous les éléments clés des propositions soumises au Conseil du gouvernement.

Cette formalisation pourrait aussi prendre la forme de la révision et de la généralisation de la note de présentation des propositions de politiques publiques et de textes législatifs. A ce titre, il pourrait être demandé aux ministères de lier le texte avec le programme gouvernemental et les priorités gouvernementales, à l'image de ce qui se fait au Canada, selon un nouveau modèle de document partagé entre le SGG et les SCG et permettant le recueil des informations pertinentes pour l'ensemble du gouvernement et notamment pour le Chef du gouvernement. Cet effort vers une plus grande formalisation des procédures de préparation et de validation des politiques publiques va dans le sens des priorités identifiées par le NMD pour renforcer le cadre de gouvernance au Maroc.

Ces évolutions peuvent également permettre de consolider et de formaliser le rôle des SCG dans la durée et au-delà du mandat d'un gouvernement ainsi que de clarifier et d'institutionnaliser davantage leurs

responsabilités dans les circuits de décision, en les incluant par exemple dans un manuel, et de rendre plus efficaces les procédures de préparation pour l'ensemble des acteurs.

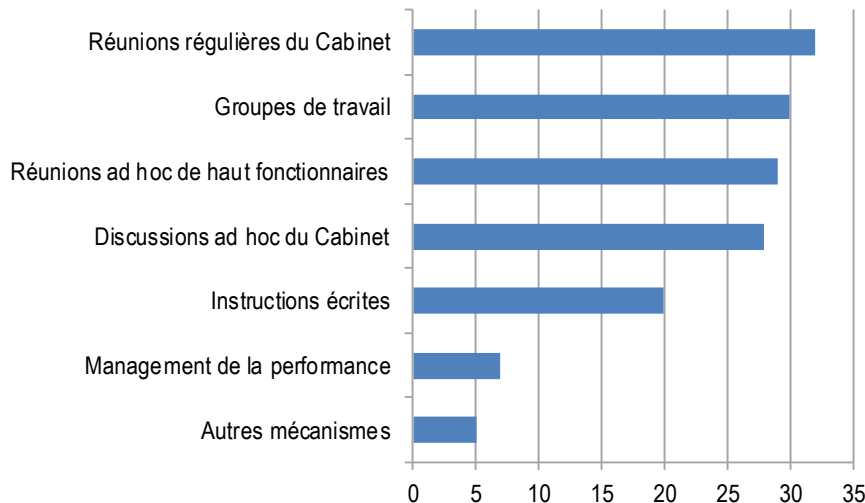
Les capacités et instruments de coordination et de pilotage des politiques publiques demandent à être renforcés

La coordination des politiques publiques à l'échelle de l'ensemble du gouvernement est cruciale pour permettre une approche intégrée et cohérente des stratégies et des politiques publiques et pour s'assurer d'une mise en œuvre efficace et coordonnée, a fortiori dans un contexte de ressources financières et humaines limitées. L'émergence d'un nombre croissant de défis horizontaux et multidimensionnels pour les gouvernements, tels que le changement climatique, les problématiques de genre, les inégalités ou la reprise après la crise COVID-19, a également renforcé ces besoins de coordination par le centre de gouvernement qui doit articuler ces sujets complexes pour l'ensemble de l'administration. La tendance constatée à la multiplication des structures administratives aux niveaux national et local appelle également une augmentation des capacités et instruments de coordination par les gouvernements (OCDE, 2020^[6]). Les initiatives prises par les différents ministères et agences sur des sujets transverses tels que la digitalisation ou le développement durable, comme c'est le cas au Maroc et dans de nombreux pays de l'OCDE, demandent une mise en cohérence pour identifier des synergies et utiliser au mieux les ressources. Le centre de gouvernement par son positionnement central, son rôle auprès du Chef du gouvernement et sa capacité de mobilisation apparaît comme un acteur clé dans la coordination des politiques publiques.

Le centre de gouvernement joue un rôle important de coordination de haut niveau dans les pays de l'OCDE pour partager les orientations générales du gouvernement et s'assurer de l'alignement des politiques publiques avec le programme et les priorités du gouvernement, harmoniser les politiques nationales transverses et les politiques sectorielles ou encore résoudre les difficultés ou conflits potentiels en amont des réunions du Cabinet. La fonction de coordination du centre de gouvernement permet également de dépasser les effets de silos entre institutions publiques et de s'assurer de la cohérence des initiatives menées par l'ensemble de l'administration à tous les stades du cycle de développement des politiques publiques, depuis leur préparation jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation. Il s'agit là d'une fonction essentielle et exclusive du centre de gouvernement dans les 2/3 des pays de l'OCDE, qui doit permettre la mise en œuvre des objectifs et priorités du gouvernement par l'ensemble de l'administration et des institutions publiques (OCDE, 2017^[7]).

L'institutionnalisation de mécanismes de coordination robustes au sein du gouvernement permet de renforcer la cohérence des politiques publiques. Si les réunions du Cabinet constituent l'instrument majeur de coordination au sein du gouvernement, un certain nombre d'autres instruments et mécanismes sont utilisés par les centres de gouvernement pour renforcer et faire vivre la coordination interministérielle, notamment des contacts bilatéraux utilisés dans la quasi-totalité des cas et des groupes de conseillers de haut niveau qui peuvent prendre des formes variées et concerner différents niveaux d'interlocuteurs (Ministres, Secrétaires d'État, Directeurs d'Administration) (Graphique 2.3). Selon les pays et les systèmes, ces réunions sont parfois décorrélées des réunions du Cabinet et peuvent permettre de discuter de nouvelles initiatives ou de la mise en œuvre de politiques publiques (OCDE, 2017^[7]).

Graphique 2.3. Mécanismes principaux de coordination utilisés dans les pays de l'OCDE



Note : Axe des abscisses : nombre de pays de l'OCDE utilisant le mécanisme en question.

Source : (OCDE, 2017^[7]).

Le Maroc, qui a participé à cette enquête de l'OCDE, articule également la coordination et la prise de décision autour du Conseil du gouvernement. Le gouvernement utilise un certain nombre de mécanismes pour renforcer la coordination interministérielle, tels que les contacts bilatéraux directs, des comités de pilotage mais aussi des commissions interministérielles dont le nombre est allé croissant au fur et à mesure que de nouvelles priorités ou sujets transverses étaient identifiés. Le Maroc utilise également des réseaux de points focaux dans les ministères qui permettent une coordination thématique à des niveaux souvent techniques. Le gouvernement a enfin créé le MICEPP, un nouveau ministère en charge notamment de la convergence des politiques publiques et qui est appelé à jouer un rôle important dans le renforcement des capacités de coordination sur les politiques publiques avec les autres administrations au Maroc.

La coordination des politiques publiques reste néanmoins un défi majeur au Maroc pointé par la plupart des interlocuteurs rencontrés par l'OCDE lorsqu'il s'agit d'assurer une plus grande cohérence et efficacité des politiques et de leur mise en œuvre. Ce défi porte aussi bien sur les sujets transverses et les politiques nationales que sur les politiques sectorielles. Le NMD comme le programme gouvernemental affirment une volonté de renforcer la coordination sur l'ensemble des politiques publiques, de les faire davantage converger et de les mettre en cohérence tant avec les objectifs stratégiques du Maroc qu'avec les priorités du gouvernement. Le NMD souligne notamment qu'il s'agit d'un des nœuds principaux expliquant l'essoufflement du modèle de développement, responsable de lenteurs et de blocages dans l'action publique, et insiste sur la nécessité de développer la transversalité et de casser les effets de « silos ». Les déficits de coordination pèsent également sur la capacité à agir du gouvernement, entraînant un manque de synergie, des duplications ou de l'inertie, qui dispersent et affaiblissent les ressources financières et humaines de l'administration. Ils résultent souvent en une mise en regard insuffisante des mesures prises par rapport aux ressources disponibles, ce qui empêche la pleine réalisation des objectifs de politique publique (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]).

Les capacités de coordination ont été développées au Maroc par différentes réformes institutionnelles

Cette problématique de la coordination des politiques publiques a été identifiée de longue date au Maroc, qui a fait évoluer son cadre institutionnel et ses structures pour y apporter une réponse. Deux réformes

importantes allant dans ce sens ont notamment été menées avec la création puis le renforcement des SCG et le développement des commissions interministérielles. Le NMD souligne d'ailleurs le rôle de ces institutions dans la coordination transverse, mais insiste également sur les évolutions nécessaires pour en renforcer l'efficacité (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]).

La création des SCG a permis de renforcer la coordination particulièrement sur les politiques publiques du programme gouvernemental

Les SCG jouent un rôle fondamental en appui du Chef du Gouvernement dans l'orientation et la coordination des travaux du gouvernement, et particulièrement dans le suivi et la mise en œuvre du programme et des priorités gouvernementaux. Le NMD invite à un renforcement de cette fonction d'appui à la mise en œuvre et au suivi de la performance des politiques publiques (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]). Ces fonctions demandent en particulier d'exercer un rôle central dans l'articulation des politiques publiques menées par les ministères et leur mise en cohérence avec le programme gouvernemental.

En plus de leur rôle au cours de la préparation du Conseil du gouvernement, les SCG utilisent activement un certain nombre de mécanismes informels et formels pour coordonner et piloter les politiques publiques et la mise en œuvre des priorités du gouvernement. Ils appuient un certain nombre de commissions interministérielles menées par le Chef du Gouvernement dans un rôle de suivi, force de proposition et d'aide à la préparation et organisent régulièrement des réunions *ad hoc* avec les ministères et différentes institutions publiques. Des échanges et contacts réguliers ont lieu entre les SCG et les différents ministères sur les priorités thématiques identifiées par les SCG et les mesures du programme gouvernemental. Ces relations se sont intensifiées avec une coordination en continu entre les SCG et les ministères, particulièrement sur les priorités du gouvernement. Ce rôle est amené à continuer à évoluer avec le développement de la fonction transverse de *delivery unit* au sein des SCG pour mieux évaluer l'avancement et les résultats sur les priorités clés du gouvernement et davantage appuyer leur mise en œuvre avec les ministères afin d'identifier et résoudre les difficultés éventuelles rencontrées.

Les SCG ont également développé des mécanismes d'échange et de collaboration avec les acteurs non gouvernementaux, particulièrement le dialogue social avec les associations d'entreprise et les syndicats, afin de mieux informer la préparation et la coordination des politiques publiques en s'appuyant sur des données et des indicateurs et en reflétant les orientations du Chef du gouvernement.

Le Maroc dispose de nombreuses commissions interministérielles de coordination dont les formats et les rôles varient considérablement

Afin de renforcer la coordination interministérielle sur des initiatives et de politiques transverses, le Maroc a créé des commissions interministérielles qui sont aujourd'hui au nombre d'une trentaine. Ces commissions ont été instituées par la loi, établies par le Chef du Gouvernement par décret ou circulaire, ou prévues dans des conventions. Elles visent généralement à coordonner les politiques publiques et les différents acteurs autour de thématiques clés, à prendre ou proposer des mesures dans le domaine concerné et à mobiliser les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Ces commissions de coordination interministérielles diffèrent des commissions techniques et juridiques non contraignantes (« soft law ») qui existent également au Maroc et ne font pas l'objet de la présente analyse. Certaines de ces commissions interministérielles constituent des comités permanents de délibérations interministérielles, quand d'autres sont uniquement consultatives. Toutes les commissions disposent d'un mandat avec des objectifs généraux et une liste de participants. Pour certaines commissions, ce mandat s'avère relativement précis et relatif à un livrable, à une réforme ou à une activité systématique (revue des investissements), par exemple la Commission interministérielle de pilotage de la réforme des Centres régionaux d'investissements (CRI), qui examine les recours des décisions des Commissions régionales unifiées d'investissement.

Ces commissions diffèrent cependant fortement par de nombreux aspects ayant trait à leur structure, leur composition, la fréquence de leurs réunions, leur focalisation et leur positionnement dans le processus de prise de décision et de coordination du gouvernement. Un certain nombre de ces commissions sont présidées par le Chef du Gouvernement, et leur composition varie en fonction des sujets tant pour les institutions représentées que pour le niveau des participants. Le rôle de Secrétariat est généralement tenu par le département concerné. Certaines de ces commissions se réunissent moins d'une fois par an et n'ont pas tenu de réunion récente, là où d'autres comme la Commission interministérielle des Investissements tiennent jusqu'à plusieurs réunions chaque année.

Plusieurs de ces commissions jouent un rôle actif sur les enjeux pour lesquelles elles ont été créées, et leurs travaux ont abouti à des initiatives ou mesures concrètes tout en coordonnant les acteurs concernés par la problématique. La Commission interministérielle des Investissements en constitue un exemple (Encadré 2.6).

Encadré 2.6. La Commission interministérielle des Investissements

La Commission, présidée par le Chef du gouvernement, a été instituée par le décret 2-00-895 de 2001. Elle réunit de nombreux ministres, tels que l'Intérieur, l'Industrie et le Commerce, la Transition Énergétique et le Développement Durable, l'Agriculture, les pêches Maritimes, le Développement Rural et les Eaux et Forêts, l'Aménagement du territoire national, l'Urbanisme, l'Habitat et la Politique de la ville, l'Équipement et l'Eau ou encore le Tourisme, l'Artisanat et l'Économie Sociale et Solidaire. Son Secrétariat est assuré par l'Agence Marocaine du Développement des Investissements et des Exportations (AMDIE).

Preuve de son activité importante, la Commission s'est réunie à intervalles réguliers et à plus de 80 reprises depuis sa création pour statuer sur les problèmes qui bloquent les projets d'investissements, approuver des projets de conventions et avenants pour des investissements et mettre en œuvre des solutions pour améliorer le climat des investissements au Maroc. Elle permet de réaliser un suivi sur les dossiers d'investissements et les décisions prises d'une réunion à l'autre. La Commission joue ainsi un rôle crucial pour soutenir les flux et projets d'investissement importants pour l'économie marocaine et permet de prendre des décisions, piloter, coordonner et arbitrer un sujet prioritaire au Maroc sous l'égide du Chef du gouvernement.

L'importance des travaux de la Commission a été renforcée par l'approbation d'une nouvelle Charte de l'Investissement en 2022 (loi-cadre 03/22) qui démontre la volonté du Chef de gouvernement de miser sur l'investissement privé comme principal levier de relance socio-économique et industrielle. Conformément aux aspirations économiques du NMD, cette nouvelle charte a pour objectif d'accélérer les dynamiques d'investissement dans les secteurs prioritaires au Maroc, et d'en faire un lieu d'investissement attractif à l'international afin d'ériger le Maroc en « hub » continental et international pour les investissements directs à l'étranger. Elle établit un certain nombre de primes à l'investissement aux niveaux national et territorial ainsi que des dispositifs spécifiques pour les projets stratégiques et pour les très petites, petites et moyennes entreprises. La loi-cadre prévoit également de renforcer et de clarifier la gouvernance de l'investissement au Maroc par la création d'une commission ministérielle dédiée pour revoir et approuver les projets d'investissements, faire le suivi de la mise en œuvre de la Charte et améliorer le cadre d'investissement au Maroc.

Sources : (Gouvernement du Maroc, 2001^[23]; Gouvernement du Maroc, 2022^[24]; Gouvernement du Maroc, 2022^[25]).

L'hétérogénéité des commissions pose cependant des défis de gouvernance et d'efficacité au Maroc. L'apport des commissions interministérielles dans les travaux du gouvernement reste difficile à évaluer et variable selon les commissions, que ce soit en termes de coordination ou d'appui à la prise de décision. Les commissions disposent d'un mandat et d'un objectif définis dans le texte de création. Cependant une partie de ces commissions interministérielles se réunit épisodiquement et ne produit pas de plan d'action ou de rapport annuel permettant de mesurer leur activité et leur pertinence dans la durée, du fait que leur mandat n'est dans la plupart des cas pas lié à un livrable ou à une réforme (par exemple une feuille de route ou un rapport de recommandation ou d'évaluation sur un sujet donné) et ne définit pas de borne temporelle à l'action de la commission correspondant à ce livrable, par exemple la remise d'un rapport final ou l'émission de recommandations ou la fin du mandat du gouvernement, rendant leur action d'autant plus difficile à mesurer dans le temps.

Le Maroc a engagé un effort important de rationalisation et d'optimisation de l'efficacité de ces commissions interministérielles. Ce processus passe actuellement par la réalisation par les SCG d'un état des lieux des commissions, qui peut être un préalable à des ajustements et recompositions parmi ces commissions. Ce processus pourrait à la fois examiner l'aspect quantitatif (nombre de réunions, niveau des participants, liste des livrables produits par celle-ci) et l'aspect qualitatif (apport de la commission, qualité des recommandations ou décisions), mais aussi les possibles chevauchements et la correspondance du thème des différentes commissions aux priorités du gouvernement. Il est également important que cette recomposition vise à recentrer les commissions interministérielles sur les priorités du gouvernement. Le positionnement des SCG est un élément important pour s'assurer que ces commissions apportent la coordination, les décisions et les résultats attendus, particulièrement dans un rôle de *challenge* mais aussi de soutien et de suivi de l'avancement sur des thèmes et mesures prioritaires du gouvernement que certaines commissions couvrent. Cela peut demander une plus grande focalisation des SCG sur des commissions ciblées qui correspondent aux priorités du gouvernement, a fortiori quand elles sont présidées par celui-ci, en préparant et en l'assistant dans la prise de décision lors de la préparation de la commission et en suivant l'effectivité des décisions prises et des mesures à mettre en œuvre. Le NMD a souligné l'importance de poursuivre l'amélioration de l'efficacité des commissions, dont les modalités restent cependant à définir.

Le Maroc a développé un certain nombre de réseaux thématiques transverses au sein de l'administration

En plus des commissions interministérielles, un certain nombre de réseaux de points focaux existent dans l'administration pour assurer la coordination et la cohérence des initiatives dans différents domaines. Ces réseaux permettent d'articuler, de discuter et de faire porter des sujets transverses au sein des différents ministères. Par exemple, il existe un réseau des points de contact informatiques pour la numérisation de l'administration au niveau des départements clés, ou encore le Réseau Interministériel de Concertation pour l'intégration de l'égalité des sexes dans la fonction publique, un réseau de points focaux sur les sujets de genre. Ceux-ci sont généralement directement animés par les ministères en charge des sujets et sont créés *ad hoc* selon les besoins identifiés. Ils sont souvent appuyés par des instances interministérielles à des niveaux généralement techniques, dans lesquelles les points focaux se réunissent pour discuter des avancées et des différentes initiatives avec un objectif de coordination et d'alignement, souvent sous l'égide du ministère en charge du sujet. Ces réseaux s'avèrent utiles et complémentaires pour mobiliser et animer ces sujets transverses à différents niveaux de l'administration et assurer une mobilisation continue et en dehors des structures existantes qui s'avèrent souvent insuffisantes pour traiter des problématiques horizontales au quotidien.

Il n'existe cependant pas de modèle ou de lignes directrices encadrant la formation et l'animation de ces réseaux pour lesquels les SCG, le MICEPP ou le MTNRA jouent un rôle significatif ou sont appelés à le faire. La diversité des profils, le niveau hiérarchique variable des participants et leur faible ancrage institutionnel dans les ministères concernés nuisent parfois à leur capacité d'action ou de mobilisation

dans les ministères. Par exemple, dans le cas du réseau genre, l'absence d'une unité en charge dans les ministères demande un effort supplémentaire de visibilité et de mobilisation aux points focaux qui n'ont parfois pas les leviers institutionnels pour promouvoir les initiatives ou changements attendus au niveau voulu. Des lignes directrices et guides de bonnes pratiques pourraient être préparés et diffusés aux différents ministères, par exemple par le MICEPP, pour mieux constituer et animer ces réseaux et en harmoniser les pratiques.

Le gouvernement a récemment institué un ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Évaluation des Politiques Publiques visant à renforcer la convergence des politiques publiques

Du fait de son mandat, le ministère a pour mission de préparer et de suivre la mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines de la convergence et de l'évaluation des politiques publiques. Le ministère est ainsi notamment appelé à suivre la mise en œuvre et évaluer les politiques publiques pour en vérifier la convergence, l'efficacité et l'efficience, à réaliser la cohérence entre les politiques publiques et les politiques sectorielles, et à établir des recommandations pour le gouvernement visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques et le renforcement de leur convergence, leur cohérence et leur complémentarité (Gouvernement du Maroc, 2022_[12]).

Bien qu'ayant hérité de certaines prérogatives du ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance sur la cohérence et l'évaluation des politiques publiques, le ministère dispose également de missions inédites dont les modalités et mécanismes de mise en œuvre sont en cours de définition.

La mise en œuvre de ces missions nécessite une approche concertée avec les SCG et l'ensemble des ministères qui contribuent à la coordination de l'action gouvernementale, notamment pour les politiques publiques ayant trait à des priorités du gouvernement. En particulier, la coordination entre les SCG et le MICEPP apparaît essentielle afin de s'assurer que les efforts de cohérence et de convergence des politiques publiques sont menés de façon concertée et se renforcent mutuellement. Plus précisément, les SCG et le ministère pourraient avoir un rôle complémentaire, les SCG se focalisant sur les priorités du gouvernement quand le ministère traiterait de l'ensemble des politiques publiques, et les deux structures pourraient venir en appui l'une de l'autre sur la base de types d'intervention et d'instruments différents (base de données et méthodologie pour l'une, suivi et soutien de priorités définies sur la base d'indicateurs clés de performance pour l'autre). Les modalités de ces interactions restent à définir.

Des manques ou des faiblesses dans les capacités et mécanismes de coordination des politiques publiques subsistent au Maroc

Le manque de coordination et de convergence des politiques publiques a des impacts forts sur l'action et la perception de l'action gouvernementale. La multiplication des priorités rend difficile la bonne réalisation de l'ensemble d'entre elles, là où une coordination sur les priorités permet la prise d'engagements publics plus réalistes et cohérents et la préparation d'interventions mieux construites, dotées et mises en œuvre (OCDE, 2020_[6]). La constitution de silos administratifs est un effet négatif classique de ce manque de coordination et amène à un éparpillement des priorités, des actions et des ressources. Ces déficits de coordination aboutissent tout d'abord à une perte d'efficacité due à des doublons ou à des ressources insuffisantes, lorsqu'elles sont prises séparément, pour mener à bien certaines politiques ou initiatives publiques. Un sentiment de gaspillage de ressources peut être perçu par les administrés. Les doublons peuvent également ajouter une charge supplémentaire aux ministères qui doivent chacun développer les capacités d'analyse et de mise en œuvre des politiques publiques concernées. Ces déficits sont également source d'incohérences entre certaines politiques ou services publics qui peuvent affecter les citoyens dans leurs démarches vis à vis de l'administration. Ce manque de coordination peut enfin créer des problèmes dans la cohérence de la communication vis à vis du public avec des messages contradictoires ou incomplets passés par l'administration qui doit autant que possible "parler d'une seule voix" aux citoyens.

Améliorer la cohérence d'ensemble des politiques publiques apparaît comme une priorité pour l'administration marocaine, comme le reflète le plan gouvernemental

Malgré les dispositifs mis en place et les réformes menées ces dernières années, les politiques publiques au Maroc continuent de souffrir d'un déficit de coordination. Une meilleure coordination des politiques publiques apparaît comme une priorité au Maroc afin de renforcer la cohérence des politiques publiques et de permettre une meilleure mise en œuvre grâce à une meilleure utilisation de ressources par définition limitées. Bien que les politiques sectorielles soient en général adoptées en Conseil du gouvernement, elles ne sont pas toujours suffisamment concertées avec les SCG et alignées avec les politiques nationales transverses, notamment au moment de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

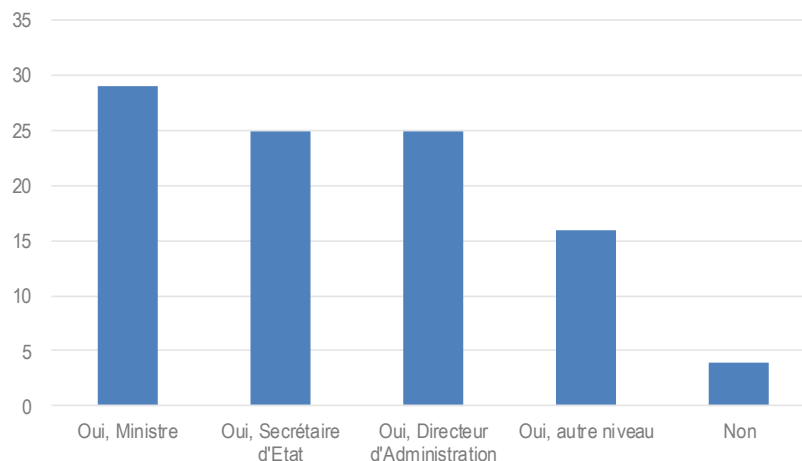
Il apparaît également que différentes administrations portent des priorités et des projets similaires avec un déficit de coordination d'ensemble. Ainsi lors des entretiens menés par l'OCDE, l'ensemble des ministères interrogés ont indiqué mener différents projets et initiatives liés à la numérisation de l'administration, sans que celles-ci ne soient concertées ou connectées entre elles. Si chaque ministère reste responsable de la numérisation de ses activités, une plus grande coordination et un partage des ressources permettrait d'harmoniser les initiatives et les processus en cours de numérisation, que ce soit internes à l'administration ou des services publics, de combiner les ressources humaines, financières et numériques et de s'assurer de l'interopérabilité des systèmes. À ce titre, le chantier de la digitalisation s'est récemment érigé comme priorité pour le MTNRA, en lien avec les recommandations du NMD. À travers le développement d'une stratégie nationale de numérisation pilotée par le MTNRA, le Maroc vise notamment à améliorer la coordination interministérielle en matière de numérisation. Le développement des activités de numérisation au sein du MTNRA et de suivi au sein des SCG doit permettre de répondre à ce déficit de coordination et d'aligner les priorités et les initiatives autour de la nouvelle stratégie numérique du Maroc, également soutenue par l'Agence de Développement du Digital, qui doit mettre en œuvre cette stratégie en particulier sur les sujets techniques, de partage d'information et d'interopérabilité avec la mise en place d'une plateforme d'échange de données entre les administrations (se référer au chapitre 3 sur la Gouvernance adaptée au contexte actuel pour plus d'informations). D'autres grandes initiatives transverses de l'administration ne sont pas suivies ou connues des différentes administrations publiques.

Une déconnexion continue d'exister entre les politiques publiques menées, le cadre institutionnel et les ressources disponibles. Celle-ci limite la capacité d'action des ministères, ralentit les réformes et peut les amener à définir leurs priorités au moment de la mise en œuvre en regard de leurs ressources, sans toujours la concertation et la coordination nécessaire pour ce type de choix.

Un manque général de coordination horizontale et de cohérence des politiques publiques a été observé au Maroc malgré les mécanismes existants

Les mécanismes de coordination au Maroc sont globalement en ligne avec les pratiques de pays de l'OCDE, mais apparaissent cependant moins formalisés et moins présents à tous les niveaux de l'administration et pourraient bénéficier de davantage d'institutionnalisation. Certains pays de l'OCDE ont des comités permanents de coordination des politiques publiques qui viennent souvent s'inscrire dans le processus de préparation des réunions du Cabinet, comme c'est par exemple le cas en Finlande ou au Canada (Encadré 2.7). Les pays de l'OCDE utilisent aussi largement des comités de coordination réguliers aux niveaux des secrétaires d'État ou directeurs de l'administration pour orienter, discuter et coordonner les travaux et politiques au sein de l'administration, en plus de réunions et contacts bilatéraux (Graphique 2.4).

Graphique 2.4. Présence et niveau des instances de coordination animées par le centre de gouvernement au sein des pays de l'OCDE



Notes : Réponse à la question : « Le centre de gouvernement est-il responsable de l'organisation de groupes ou comités de coordination interministériels des politiques publiques ? Et si oui, à quel niveau ces groupes sont-ils établis ? » ; axe des ordonnées : nombre de réponses des pays de l'OCDE.

Source : (OCDE, 2017^[7]).

Les commissions interministérielles, en particulier les commissions consultatives, pourraient être harmonisées et davantage intégrées dans les processus de décision aux niveaux ministériel et interministériel. La place de ces commissions interministérielles dans les processus de coordination et de prise de décision des politiques publiques est à ce titre un défi essentiel. Les commissions décisionnaires peuvent prendre et mettre en œuvre des décisions par arrêté. Si certaines de leurs propositions peuvent faire l'objet d'une décision ministérielle et rester au niveau du ministère en charge, les propositions de plus haut niveau des commissions consultatives comme décisionnaires doivent être remontées au SCG, soit pour soumission directe au Chef de gouvernement, soit lors de la préparation du Conseil du gouvernement pour revue puis, le cas échéant, arbitrage durant la réunion et publication d'un décret relatif à la mesure ou à l'action décidée. Ce lien essentiel entre les commissions et la prise de décision appuyée par les SCG doit permettre la prise en compte des besoins de décision pour la mise en œuvre des recommandations actées en commission.

Les capacités par définition limitées des SCG, comme de tout centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE, ne lui permettent pas de suivre l'ensemble des sujets et travaux menés par les ministères au sein des commissions. Il est important au contraire que les SCG se focalisent sur ceux qui correspondent aux priorités du gouvernement. Pour les commissions qui ne concernent pas une priorité du gouvernement et ne nécessitent pas la direction directe du Chef du gouvernement ou un appui par les SCG, celles-ci, par leur thématique ou leur niveau, pourraient a contrario être rattachées à un ministère de tutelle et ne plus être présidées par le Chef du gouvernement. Concrètement, le Chef du gouvernement préside actuellement plus d'une vingtaine de commissions. Ce nombre pourrait être revu à la baisse et cette présidence confiée à des Ministres de tutelle sur le sujet.

Par ailleurs, l'émergence continue de nouveaux sujets et priorités doit amener à repenser le périmètre de chacune des commissions pour l'étendre, le fusionner ou le modifier. Par exemple, la priorité accordée à la numérisation de l'administration pourrait rejoindre la commission sur la simplification des procédures administratives qui étendrait ainsi son périmètre, compte tenu des enjeux liés entre ces sujets. Le mandat de certaines commissions pourrait être réexaminé, précisé ou terminé, notamment pour ce dernier cas quand les objectifs ont été remplis, ne sont plus prioritaires ou ont évolué, comme cela a été le cas pour la Commission en charge du plan ICRAM. La Finlande a de son côté adopté une approche plus agile en

créant des groupes de travail interministériels sur les priorités du gouvernement (au nombre de sept actuellement) au début du mandat d'un gouvernement qui sont ensuite dissoutes à la fin du mandat. De nouvelles sont créées en fonction des priorités du nouveau gouvernement, parfois dans le prolongement des précédentes quand les priorités restent inchangées (Encadré 2.7).

Encadré 2.7. Les Commissions interministérielles en Finlande et au Canada

Canada

Les comités du Cabinet au Canada s'acquittent de la plupart des tâches quotidiennes du Cabinet et de l'examen de propositions avant soumission au Cabinet. Ils sont actuellement au nombre de 10, certains étant permanents et d'autres liés à des priorités ou l'actualité du gouvernement (Comité du Cabinet chargé du programme gouvernemental, des résultats et des communications, Conseil du Trésor, Comité du Cabinet chargé des opérations, Comité du Cabinet chargé de l'économie et de l'environnement, Comité du Cabinet chargé de la réconciliation, Comité du Cabinet chargé de la santé et des affaires sociales, Comité du Cabinet chargé des affaires internationales et de la sécurité publique, Comité du Cabinet chargé de la réponse fédérale à la maladie à coronavirus (COVID-19), Sous-comité du Cabinet chargé de la gestion des litiges, Groupe d'intervention en cas d'incident). Ils ont leurs propres membres et domaines de responsabilité, qui sont déterminés par le Premier Ministre (à l'exception du Conseil du Trésor dont le mandat et la composition sont établis en droit). Les Comités ont notamment pour mission d'étudier les propositions de politiques qui leur sont présentées, et de diffuser ensuite leurs recommandations au Cabinet qui ratifie ces recommandations.

Le Comité du Cabinet chargé du programme gouvernemental, des résultats et des communications a plus particulièrement pour responsabilité de traiter des grandes questions touchant à l'unité nationale et du programme stratégique du gouvernement. Il fait également le suivi des progrès réalisés par rapport aux priorités du gouvernement, coordonne la mise en œuvre du plan d'action global du gouvernement et réfléchit aux communications stratégiques.

Finlande

La Finlande a développé des mécanismes institutionnels pour favoriser la cohérence des politiques publiques à travers notamment des commissions interministérielles permanentes qui interviennent dans la prise de décision et la préparation de la session plénière du gouvernement :

- Finance ;
- Affaires étrangères et sécurité ;
- Affaires Européennes ;
- Politiques Économiques.

La Finlande a également établi des groupes de travail interministériels qui se focalisent sur les priorités du gouvernement pendant la durée du mandat, par exemple sur la transformation numérique, l'économie des données et l'administration publique. Ils permettent de coordonner et de faire avancer les travaux sur la priorité, y compris en essayant de résoudre les points de blocage, en réunissant différents ministères ayant à collaborer sur le sujet. Ces groupes de travail tiennent des réunions plusieurs fois par an ou plus fréquemment selon l'avancement et l'urgence autour du sujet. Ces groupes de travail ont vocation à être dissous au changement de gouvernement et être remplacés par des groupes de travail sur les nouvelles priorités identifiées.

La coordination est aussi assurée efficacement par des mécanismes informels. Les commissions sont complétées par des "séances du soir" et des réunions informelles entre le Premier ministre et les ministres. L'*Illtakoulu* (séance du soir) est une réunion informelle entre les ministres dont l'objectif est

de discuter et de préparer les questions clés qui seront traitées lors de la séance plénière du gouvernement le lendemain.

Des commissions *ad hoc* par sujet sont parfois créées comme la *National Commission on Sustainable Development* (NCSD) pour l'alignement avec les Objectifs de Développement Durable (ODD). Dirigé là aussi par le bureau du Premier ministre, un réseau interministériel soutient la coordination horizontale entre les ministères concernés. L'objectif de ce réseau est d'insérer les objectifs stratégiques du développement durable dans toutes les politiques et mesures sectorielles, et de soutenir la prise de décision en faveur du développement durable au niveau national et dans la coopération internationale.

Sources: (Premier Ministre du Canada, 2021^[26]); (OCDE, 2019^[27]); (Gouvernement de la Finlande, 2021^[28]); Feuille de route pour le renforcement des capacités de la Présidence du Gouvernement au Maroc (2021).

La convergence des politiques publiques est un défi majeur que les évolutions institutionnelles au Maroc visent à accompagner. La création du MICEPP doit aider à relever ce défi et permettre cette plus grande convergence. Le MICEPP ambitionne de mettre en place un cadre global favorable à la diffusion et l'animation d'une culture de convergence et à l'ancrage de cette culture dans les pratiques au sein des administrations. Pour ce faire, le ministère envisage de participer, dans un cadre concerté, à la refonte du cadre de gouvernance et particulièrement la réforme et l'optimisation des commissions de coordination interministérielles existantes (nombre, missions, composition et mode de fonctionnement).

Le rôle assigné au MICEPP demande une définition claire des responsabilités et une collaboration étroite avec les SCG qui ont un rôle de coordination de politiques publiques autour du programme et des priorités du gouvernement et soutiennent la préparation et la tenue d'un nombre important de commissions interministérielles. Des mécanismes interministériels adéquats doivent également permettre cet alignement sur la méthodologie, les objectifs et les contenus des politiques publiques afin d'avoir des politiques publiques cohérentes et de qualité et à même de remplir les objectifs communs du gouvernement. Le projet d'une commission interministérielle de la convergence a été évoqué par le ministère. Celle-ci demandera de définir précisément les rôles du ministère et des SCG dans le mandat, la direction et le rôle de Secrétariat afin de s'assurer d'une gouvernance efficace et coordonnée.

La convergence des politiques publiques porte également des dimensions territoriales avec des enjeux de modernisation, d'alignement et de coordination avec le niveau local pour promouvoir une bonne gouvernance et un développement social et économique sur l'ensemble du territoire.

La communication peut davantage soutenir les efforts de coordination du gouvernement au Maroc

Une communication publique utilisée de façon efficace soutient les objectifs gouvernementaux stratégiques (OCDE, 2021^[29]). La fonction de communication peut en ce sens revêtir un rôle pour la cohérence de la lisibilité et de la visibilité de l'action gouvernementale, par exemple à travers une identité organisationnelle voire gouvernementale, et pour la coordination des efforts menés à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (OCDE, 2021^[29]). Au sein du centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE, la communication publique est également un outil à l'appui d'une planification gouvernementale stratégique. Pour jouer pleinement ce rôle, établir une stratégie de communication contribue à définir, prioriser, cibler et orienter son action et son rôle en soutien de l'action gouvernementale et des politiques publiques (OCDE, 2021^[29]).

Au Maroc, une première charte éditoriale pour les outils numériques des SCG, développée à la suite de la mise en place du gouvernement en 2021 et mise en œuvre dans la première année de mandat, pose des fondements en ce sens. Cependant, elle ne représente pas une stratégie englobante et omnicanale

de la communication du gouvernement. Or, un tel document, décliné ensuite en plan d'action, est un possible levier de développement pour le futur de la communication du gouvernement orientée vers les citoyens et un soutien stratégique et efficace aux politiques publiques (OCDE, feuille de route à paraître).

La coordination de l'information gouvernementale dans le pays repose notamment sur une progressive institutionnalisation des échanges entre les communicants publics nationaux, notamment au sein du réseau des responsables de la communication publique, et sur le groupe WhatsApp afférent. L'institutionnalisation de cette coordination pourrait être approfondie avec des rencontres et échanges réguliers au niveau interministériel (OCDE, 2019^[30]). Il ressort des échanges menés dans le cadre de la rédaction de ce chapitre que des pistes sont envisagées afin de rendre ces échanges plus réguliers, avec une volonté d'organiser deux rencontres annuelles.

En outre, les fonctions chargées de la coordination de l'information du gouvernement au sein des SCG ont entrepris des actions à l'été 2022 pour mettre en place une grille de coordination des actions de communication à l'échelle du gouvernement. Au moment de la rédaction de cette revue, la grille permet une anticipation à 2 à 3 mois avec une planification et information précises relatives aux actions à mener à un horizon d'une à deux semaines. La pérennisation de ces efforts et une vision à plus long-terme de cette planification soutiendra l'usage stratégique et coordonné de la communication gouvernementale. En Colombie, en Irlande, en Lettonie, au Mexique, en Slovénie et au Royaume-Uni, de telles grilles permettent la coordination des activités de communication en informant les parties prenantes des actions futures et des moments clés à venir (OCDE, 2021^[29]). Ces outils offrent une solution peu coûteuse pour la coordination au sein et entre les différentes administrations.

Des efforts pour coordonner la mise en œuvre sur le terrain de certaines actions de communication sont en cours de déploiement. Ils sont menés conjointement avec les départements ministériels selon les thématiques couvertes. En outre, sur certaines campagnes de communication plus transversales au gouvernement marocain, les personnes chargées de la coordination de l'information gouvernementale au sein des SCG centralisent l'information et mènent par exemple la coordination et la mise en œuvre des relations presse et des activités de communication numérique. Un site web a également été mis en place à l'hiver 2022 pour rendre visible et informer sur les actions de communication à l'échelle du gouvernement. Il permet la publication de brèves renvoyant vers les sites des départements ministériels compétents ou d'articles de fond rédigés au sein des SCG.

Par ailleurs, différentes méthodes peuvent être utilisées pour la coordination de la communication publique. En Irlande, tous les départements du gouvernement sont rassemblés sur un seul portail (gov.ie). Ceci a l'avantage d'assurer une identité graphique et substantielle à travers l'ensemble du gouvernement et sur les canaux de communication des différentes administrations, ainsi que de rassembler toutes les informations destinées aux citoyens sur une seule et même plateforme.

Les fonctions de planification stratégique du gouvernement se développent pour s'assurer de l'alignement et la réalisation des priorités stratégiques de court et de long terme

La planification stratégique vise à établir une vision partagée pour le futur du pays et permet d'identifier des priorités et des objectifs stratégiques à différents horizons de temps en vue de les accomplir. Le processus de planification stratégique permet de préparer et de réaliser des plans stratégiques qui répondent à cette vision et de les traduire en priorités et en programmes pour les différents ministères. La planification stratégique donne également un cadre de référence pour la priorisation des réformes et des mesures pour l'ensemble du gouvernement (OCDE, 2017^[7]). La planification stratégique demande ainsi de définir des priorités, le processus de priorisation impliquant de faire des choix entre un grand nombre d'initiatives dans un contexte de ressources financières et humaines limitées. Elle permet de définir un séquençage dans les décisions et leur mise en œuvre afin de permettre au gouvernement de réaliser ses objectifs stratégiques sur différents horizons de temps. Elle demande à être liée au processus

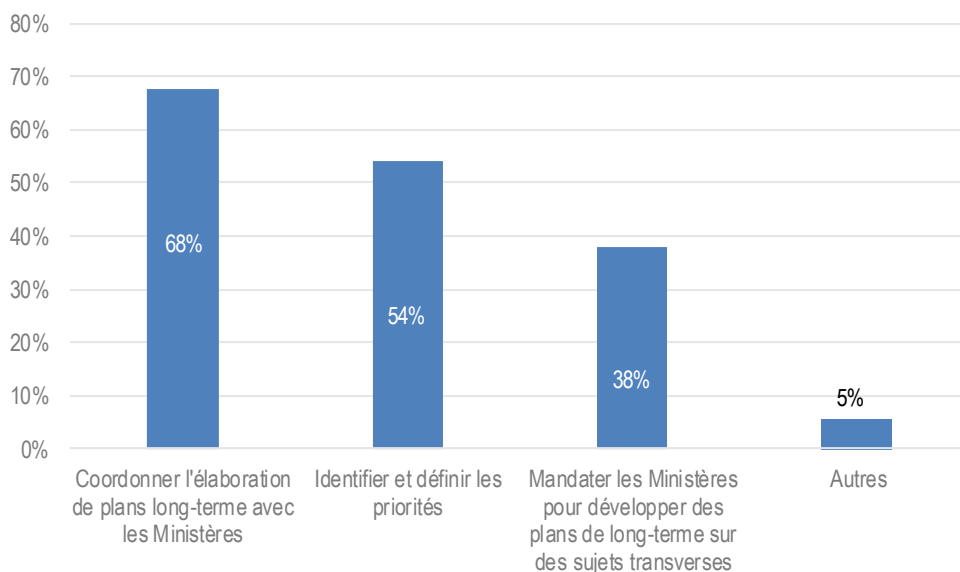
budgétaire afin de mettre en adéquation les priorités stratégiques avec les ressources financières à allouer, ce qui est notamment fait au Maroc par le biais de la loi de finances.

La planification stratégique doit enfin permettre aux gouvernements de faire face à des défis stratégiques nationaux, parfois immédiats, mais également de répondre à des enjeux globaux de long terme tels que le changement climatique ou la transition numérique et doit ainsi conjuguer l'urgence, le moyen terme, qui correspond souvent à la durée d'un cycle électoral, et le long terme.

Le centre du gouvernement est un acteur moteur de la planification stratégique dans les pays de l'OCDE, qui constitue une de ses fonctions principales (Graphique 2.5). Par sa position centrale, son approche transverse et sa proximité avec le chef de l'exécutif, le centre de gouvernement est bien positionné pour conduire les activités de planification stratégique pour l'ensemble du gouvernement. Le centre de gouvernement est avant tout en charge de la coordination et de la supervision des plans stratégiques, un rôle qu'il joue dans plus des deux tiers des pays de l'OCDE. Ce rôle va consister à s'assurer que les ministères ont des plans de long terme alignés avec le plan stratégique national ou à les mandater pour les mettre en place (Graphique 2.5). Le centre de gouvernement vise alors à assurer la cohérence et l'alignement stratégique de l'ensemble du gouvernement, que ce soient des stratégies nationales ou sectorielles, notamment avec les principaux documents stratégiques du pays.

Dans plus de la moitié des cas, le centre de gouvernement aide aussi à identifier et définir les priorités stratégiques du gouvernement. Le processus de priorisation demande au centre de gouvernement de définir les priorités sur la base de critères, de faire des arbitrages entre les initiatives soumises par les ministères et de s'assurer que le mandat électoral du gouvernement est bien traduit et mis en œuvre par le programme gouvernemental et les politiques sectorielles menées par le gouvernement. Le centre de gouvernement opérationnalise souvent la vision ou le programme du gouvernement dans un plan d'action ou une feuille de route pour permettre sa mise en œuvre par les ministères.

Graphique 2.5. Rôle du centre de gouvernement dans la définition et l'élaboration de stratégies nationales pour l'ensemble du gouvernement dans les pays de l'OCDE



Source : (OCDE, 2017^[7]).

Le centre de gouvernement a joué un rôle important dans la planification de la reprise suite à la pandémie COVID-19 dans la majorité des pays de l'OCDE, permettant d'identifier et de sélectionner des priorités et de préparer des plans de relance. Dans un grand nombre d'entre eux, le centre de gouvernement est également en charge de la coordination et du suivi de la mise en œuvre du plan de relance (OCDE, 2021^[31]).

Les activités de planification stratégique ont connu au Maroc des développements importants ces dernières années, notamment avec l'élaboration du NMD qui est venu établir une vision et un cadre stratégique de référence de long-terme. Le gouvernement établit également un programme gouvernemental, qui constitue son document stratégique directeur sur la durée de son mandat. Les SCG jouent un rôle clé dans l'alignement stratégique et le pilotage et le suivi du programme gouvernemental pour l'ensemble du gouvernement. Le suivi du programme gouvernemental est fait par chaque ministère sur son périmètre. Les SCG effectuent quant à eux un travail de consolidation et représentent une entité de suivi global, avec une focalisation sur certaines priorités identifiées par le gouvernement. Les SCG travaillent également à établir des correspondances entre le programme gouvernemental et le NMD.

D'autres institutions indépendantes participent à la planification stratégique avec différents rôles, particulièrement le Haut-Commissariat au Plan (HCP), le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) et la Cour des Comptes :

- Le **HCP** produit des informations et indicateurs statistiques, des analyses et des études prospectives qui permettent d'informer les stratégies du Royaume et la LOLF. En termes de vision stratégique, le HCP dispose d'une Direction de la Planification. Il a pour mission d'établir les rapports nationaux de mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) (décret n°2.19.452 du 17 juillet 2019) en concertation avec la Commission Nationale Pour le Développement Durable et sur la base des contributions des départements ministériels (Haut Commissariat au Plan du Maroc, 2022^[32]). Il permet ainsi d'analyser les perspectives d'évolution sur l'avancement des ODD et d'en effectuer le suivi en fonction des politiques publiques annoncées et menées par le gouvernement. Le NMD fait référence à la trajectoire de développement par rapport à l'accomplissement des ODD, cependant les axes stratégiques du NMD ne sont pas directement connectés aux ODD (Commission Spéciale sur le NMD, 2021^[33]). Le rôle du HCP s'est récemment accru quant au suivi du NMD puisque celui-ci mène actuellement une analyse des indicateurs et indices nécessaires au suivi et à l'évaluation des orientations et politiques publiques couvertes par le NMD.
- Comme le HCP, le **CESE** a lui aussi été consulté dans le cadre de la préparation du NMD. Le CESE, par saisine ou par auto-saisine, prépare des études et analyses sur les politiques publiques et la législation qui peuvent informer et contribuer à l'évolution des stratégies et des politiques publiques dans le Royaume.
- La **Cour des Comptes** joue un rôle indirect dans la planification stratégique en apportant des analyses, audits, évaluations et recommandations sur les politiques publiques du gouvernement qui viennent informer les futurs documents et orientations du gouvernement, en plus de sa mission de contrôle supérieur des finances publiques.

Les Discours de Sa Majesté le Roi représentent un temps fort et récurrent pour affirmer et communiquer sur les priorités du Royaume

Les Discours de Sa Majesté le Roi permettent de définir les priorités court et long terme pour le Royaume, pour le gouvernement et à l'attention du public, comme c'est également la pratique dans d'autres pays tels que le Royaume-Uni avec les Discours de la Reine, aux États-Unis avec le Discours sur l'État de l'Union et au Canada avec les Discours du Trône. Ceux-ci constituent des cadres de référence fréquemment cités dans les politiques publiques et projets de loi, guidant ainsi l'action de l'ensemble de l'administration, faisant des points d'étapes et permettant de redéfinir ou de renforcer certains défis et priorités. Les

Discours occupent une place importante dans l'identification et la communication des priorités stratégiques du Royaume et les plus récents sont venus introduire et appuyer le NMD.

Le Nouveau Modèle de Développement a permis de poser un cadre stratégique de référence partagé pour le Maroc

La planification stratégique au Maroc a connu une avancée importante avec le développement du NMD, reconnu comme le cadre de référence stratégique de long terme par l'ensemble de l'administration et par les citoyens. La définition de ce cadre demande une coordination et un alignement stratégiques accrus avec les documents stratégiques tant existants que ceux à venir (pour répondre aux attentes exprimées dans le NMD), principalement le programme gouvernemental, les stratégies multisectorielles et les stratégies sectorielles. Ce rôle essentiel dans la planification stratégique, exercé par le centre de gouvernement dans la plupart des pays de l'OCDE, est aujourd'hui joué de façon croissante par les SCG au Maroc.

Le Nouveau Modèle de Développement, récemment établi, constitue le plan stratégique de long terme de référence au Maroc

Fort d'un large processus de consultation publique, le NMD adopté en 2021 a permis de doter le Maroc d'un cadre stratégique commun à l'ensemble des institutions du Royaume, communiqué au public et reconnu par tous. Le NMD fait le constat d'un essoufflement général du modèle de développement actuel du Maroc, pour partie lié à des défis de gouvernance publique, et identifie quatre axes stratégiques de long terme pour le Maroc portant sur l'économie, le capital humain, l'inclusion et la solidarité et les Territoires et la durabilité (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]).

Chacun de ces axes s'accompagne de choix stratégiques et de propositions détaillées ainsi que d'exemples de bonnes pratiques en place. Le NMD met aussi en avant des leviers de transformation dont la numérisation et l'administration. Le NMD propose la mise en place d'un plan plus détaillé, le « Pacte National pour le Développement », et d'un mécanisme de suivi pour aider à sa mise en œuvre (Commission Spéciale sur le NMD, 2021^[33]). S'il invite à les constituer, le NMD, en tant que document stratégique de haut niveau, n'inclut pas de plan d'action ou de feuille de route détaillée identifiant des rôles et responsabilités ou un calendrier général.

Le Programme gouvernemental fait référence et vise à mettre en œuvre le Nouveau Modèle de Développement

Le programme gouvernemental est un autre document stratégique phare pour le Maroc. Il définit la vision et les politiques du gouvernement, établissant un certain nombre d'axes de travail prioritaires. Ce programme est établi par le Chef du gouvernement avec sa coalition et présenté au Parlement. Il guide l'action du Chef du gouvernement et de son gouvernement pour la durée de leur mandat.

Le programme gouvernemental 2021-26 établi en octobre 2021 présente le contexte, des objectifs d'ensemble pour l'action du gouvernement et trois axes stratégiques : renforcer les fondements de l'État social ; accompagner la transformation de l'économie nationale afin de créer des opportunités d'emploi pour tous ; la gouvernance au service du citoyen et une administration efficace. Des mesures plus détaillées sont prévues sur chaque axe. Le programme gouvernemental fait référence au NMD et à ses axes stratégiques et affirme la volonté du gouvernement de les mettre en œuvre. Il inclut notamment des priorités du NMD sur la réforme et la modernisation de l'administration telles que la déconcentration territoriale, la transition numérique et la simplification des procédures (Gouvernement du Maroc, 2021^[34]).

Le Maroc ne dispose cependant pas d'un cadre légal d'ensemble relatif à la planification stratégique

Le NMD comme le programme gouvernemental ont été préparés selon des processus structurés mais *ad hoc*, qui ne sont pas encadrés par une loi ou des lignes directrices précises. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont défini des cadres légaux et des processus régissant la planification stratégique. Cet encadrement par des textes ou des protocoles, tel que le Manuel du Cabinet en Nouvelle-Zélande, permet par exemple de s'assurer que le processus d'élaboration, de consultation, d'adoption et de mise en œuvre des documents stratégiques est systématique, suivi par tous et répond à des standards de qualité. Il facilite les activités de pilotage et d'alignement stratégique menées par le centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE et oblige les parties prenantes. En Lettonie, la hiérarchie entre les documents de planification stratégique est inscrite dans la loi et expliquée dans un manuel dédié à destination du gouvernement. Cette hiérarchie établit que les plans court terme (3 ans) doivent non seulement être cohérents mais sont subordonnés hiérarchiquement aux plans moyen terme (jusqu'à 7 ans), eux-mêmes subordonnés aux stratégies long-terme. Les documents sectoriels de court, moyen et long terme doivent eux-mêmes être cohérents avec le document national principal de même échéance qui est préparé par le Cabinet des Ministres, notamment la *Stratégie de développement durable de la Lettonie 2030* pour le long terme et le *Plan de Développement 2027* pour le moyen terme. Enfin, le programme du gouvernement doit être réalisé à l'aune des documents stratégiques long et moyen terme et leur est hiérarchiquement inférieur (Gouvernement de Lettonie, 2016^[35]).

Le Maroc ne dispose pas de loi encadrant le processus de préparation des documents stratégiques, établissant les responsabilités des différentes institutions, instituant des mécanismes de coordination ou définissant des outils et procédures précis, en dehors du lien avec le processus budgétaire. Le Maroc n'a pas non plus établi de lignes directrices pour le développement de stratégies transverses ou sectorielles à l'usage des ministères et des autres institutions publiques afin de s'assurer de leur harmonisation et de leur respect de certains critères ou exigences. La République tchèque a par exemple développé des documents méthodologiques et des modèles de stratégie à l'usage de l'ensemble du gouvernement et qui sont disponibles en ligne sur un portail dédié, et soutenu par un groupe de travail (Gouvernement de la République tchèque, 2022^[36]).

Les processus de planification stratégique diffèrent fortement selon les documents

Les processus de planification stratégique diffèrent fortement selon les documents stratégiques et ne bénéficient pas à ce stade d'une institutionnalisation forte et pérenne. Le NMD est l'aboutissement d'une large démarche de consultation menée par une Commission, la CSMD, instituée par Sa Majesté le Roi en 2019 et rassemblant largement des acteurs publics reconnus aux profils variés (issus de la société civile, ambassadeurs, anciens membres du gouvernement) afin d'établir un diagnostic et des propositions concrètes pour rénover le modèle de développement du Maroc (Commission Spéciale sur le NMD, 2022^[37]). La CSMD est une instance *ad hoc* constituée pour un objectif précis, qui n'a pas de lien établi avec le gouvernement et n'a pas été institutionnalisée dans la durée. Les modalités de suivi de la mise en œuvre du NMD et de son adaptation éventuelle selon les progrès réalisés et les changements dans l'environnement extérieur sont envisagées dans le NMD mais n'ont pas été encore définies, complexifiant à ce stade le dialogue et l'alignement entre l'action gouvernementale et le NMD.

Le programme gouvernemental est lui établi par le Chef du gouvernement avec sa coalition et n'est pas un document préparé par l'administration, même si différents services contribuent à son élaboration. Le programme est ensuite mené par le Chef du gouvernement et son gouvernement et sa mise en œuvre est pilotée et appuyée par les SCG, selon des modalités et instruments qui évoluent à chaque gouvernement.

La connexion entre ces deux documents stratégiques n'est cependant pas clairement établie au Maroc au cours de leurs processus d'élaboration, notamment du fait de la nouveauté du NMD. Si le programme gouvernemental fait bien référence au NMD, les liens précis entre les objectifs et priorités de l'un et de

l'autre ne sont pas explicitement établis dans le programme gouvernemental, par exemple connectant les axes stratégiques du NMD avec ceux du programme gouvernemental ou de ses mesures.

Les SCG assurent aujourd'hui dans la pratique le lien et la cohérence entre le programme gouvernemental et les axes du NMD. Les SCG s'efforcent de mener ce travail de mise en cohérence en analysant pour chaque stratégie son apport par rapport au programme gouvernemental et au NMD.

Une vue d'ensemble des axes stratégiques du NMD et du programme gouvernemental fait apparaître une correspondance globale entre ces deux documents stratégiques (Tableau 2.2). Compte tenu de l'objectif plus limité dans le temps du programme gouvernemental, celui-ci ne couvre pas l'ensemble des mesures et activités prévues dans le NMD qui ont vocation à être réalisées sur plusieurs mandats gouvernementaux. Dans le détail, il apparaît que certaines priorités du programme gouvernemental sont plus focalisées ou concentrées sur certaines mesures concrètes. Par exemple, dans l'axe administration et gouvernance publique, une grande priorité est donnée à la numérisation plus qu'aux réformes institutionnelles ou des procédures et modes de travail de l'administration. Des liens plus explicites et plus fins pourraient être établis entre les deux documents, notamment entre les axes stratégiques et entre les actions prévues dans les deux documents, en précisant par exemple comment les actions du programme gouvernemental répondent aux axes stratégiques et aux propositions du NMD. Les SCG ont travaillé à des matrices de correspondance sur ce sujet et permettent aujourd'hui d'établir les liens entre ces documents et les priorités.

Tableau 2.2. Correspondance d'ensemble entre le NMD et le programme gouvernemental : vue générale

		Programme gouvernemental 2021-2026		
		Axe 1 Renforcer les fondements de l'État social : Protection sociale tout au long de la vie et développement du capital humain	Axe 2 Accompagner la transformation de l'économie nationale, afin de créer des opportunités d'emploi pour tous	Axe 3 La gouvernance au service du citoyen et une administration efficace
Nouveau Modèle de Développement				
Axe 1 Économie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sécuriser l'initiative entrepreneuriale 2. Orienter les acteurs économiques vers les activités productives 3. Réaliser un choc de compétitivité 4. Établir un cadre macroéconomique au service de la croissance 5. Faire émerger l'économie sociale comme secteur économique à part entière 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Des mesures immédiates pour relancer l'économie après la crise du COVID-19 2. Transformer l'économie nationale, pour des entreprises compétitives et une croissance forte 3. Des politiques sectorielles ambitieuses pour des opportunités d'emplois décents et productifs 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Accélérer la transition digitale au service du citoyen
Axe 2 Capital Humain	<ol style="list-style-type: none"> 1. Une éducation de qualité pour tous 2. Un système d'enseignement universitaire, de formation professionnelle et de recherche axé sur la performance et porté par une gouvernance autonome et responsabilisante 	<ol style="list-style-type: none"> 1. École de l'égalité des chances 3. Des soins de santé de qualité pour préserver la dignité du citoyen 		<ol style="list-style-type: none"> 4. Accélérer la transition digitale au service du citoyen

Programme gouvernemental 2021-2026				
		Axe 1 Renforcer les fondements de l'État social : Protection sociale tout au long de la vie et développement du capital humain	Axe 2 Accompagner la transformation de l'économie nationale, afin de créer des opportunités d'emploi pour tous	Axe 3 La gouvernance au service du citoyen et une administration efficace
Nouveau Modèle de Développement				
	3. Des services de santé de qualité et à la protection sanitaire comme droits fondamentaux des citoyens			
Axe 3 Inclusion et Solidarité	1. Autonomiser les femmes et assurer l'égalité de genre et la participation 2. Favoriser l'inclusion et l'épanouissement des jeunes en multipliant les opportunités et voies de participation 3. Mobiliser la diversité culturelle comme levier d'ouverture, de dialogue et de cohésion 4. Assurer un socle de protection sociale qui renforce la résilience et l'inclusion et matérialise la solidarité entre citoyens	1. Généralisation de la protection sociale 2. Mettre en place le revenu social pour la cohésion et la dignité des familles marocaines 2. Porter un intérêt à la culture et au sport	4. Libérer l'activité économique des femmes	1. Pour une administration efficace, au service des citoyennes et citoyens 3. Reconduire le programme de lutte contre les disparités sociales et territoriales 4. Accélérer la transition digitale au service du citoyen
Axe 4 Territoires et durabilité	1. Faire émerger un « Maroc des Régions » prospère et dynamique 2. Assurer une réorganisation innovante des échelons territoriaux 3. Favoriser un aménagement intégré des territoires, améliorer l'habitat et le cadre de vie et améliorer la connectivité et la mobilité 4. Préserver les ressources naturelles et renforcer la résilience des territoires au changement climatique 5. Préserver les ressources en eau à travers une meilleure valorisation de la ressource et une gestion plus rigoureuse			1. Pour une administration efficace, au service des citoyennes et citoyens 3. Reconduire le programme de lutte contre les disparités sociales et territoriales 5. Gestion juste et responsable de la ressource en eau et accélération de la transition environnementale
Levier Numérique / appareil administratif	1. Le Numérique 2. L'appareil administratif			1. Pour une administration efficace, au service des citoyennes et citoyens 2. Contrôler et évaluer la qualité des services publics 4. Accélérer la transition digitale au service du citoyen

Source : Travail des auteurs basé sur (Commission Spéciale sur le NMD, 2021^[33]; Gouvernement du Maroc, 2021^[34]).

Les indicateurs clés de performance et leur suivi peuvent permettre d'aligner des documents stratégiques et de s'assurer qu'ils remplissent des objectifs communs et visent à atteindre les mêmes résultats. Le NMD a défini quinze indicateurs clés de résultats touchant à l'économie, au capital humain, à l'inclusion, à la durabilité et à la gouvernance et à l'administration. Par exemple, sur le sujet de la gouvernance publique, ils portent sur l'efficacité du gouvernement, la numérisation des services ou la satisfaction des usagers (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]). Si certains sont repris dans le programme gouvernemental, comme l'indicateur GINI, tous ces indicateurs ne figurent pas dans le programme gouvernemental, mais pourraient être suivis en appliquant des cibles intermédiaires de moyen terme (par exemple à l'échelle de chaque mandat de gouvernement) permettant ainsi d'atteindre les objectifs fixés par le NMD à son terme.

Les processus budgétaires annuel et triennal permettent de faire le lien entre la planification stratégique et les ressources financières

L'alignement entre les stratégies et le budget est effectué notamment au cours du processus budgétaire annuel et triennal. Cet alignement est prévu dans le cadre de la Constitution et de la loi organique n° 130-13 et se fait à travers la préparation de la Loi de Finances. Le cadre stratégique est donné par le Chef du Gouvernement au ministère des Finances et de l'Économie. Le Chef du Gouvernement identifie ainsi les priorités pour le budget. En 2023, elles portent par exemple sur l'état social, l'investissement et l'emploi ou encore l'urbanisme. La préparation de la note de cadrage vise notamment à assurer l'harmonisation entre la planification stratégique du gouvernement et l'affectation des ressources prévue dans les objectifs budgétaires annuels. La circulaire relative à la programmation triennale permet de faire le rapprochement entre les objectifs du gouvernement et le budget pluriannuel. Le Chef du gouvernement a ainsi émis la circulaire n°5bis/2022 le 8 mars 2022 pour inviter les départements ministériels et institutions à établir leurs propositions de Programmation Budgétaire Triennale 2023-25 incluant des objectifs et des indicateurs de performance (Gouvernement du Maroc, 2022^[38]). Les propositions sont revues en Commissions de Programmation et de Performance et par le Chef du gouvernement pour arbitrage puis communiquées au ministère de l'Économie et des Finances. Enfin, des circulaires régulières sont émises sur le suivi de la mise en place de la démarche de performance. En effet, des projets de performance incluant des objectifs et priorités doivent être soumis par les ministères dans le cadre des processus budgétaires annuel et triennal.

Le Maroc dispose de nombreuses stratégies sectorielles, avec un besoin de cohérence fort entre elles, avec le NMD et avec le programme gouvernemental

Les stratégies sectorielles répondent souvent à une priorité identifiée dans un document cadre stratégique du gouvernement, programme gouvernemental ou plan stratégique long terme, ou à des besoins identifiés par le ministère en charge du sujet. Dans les deux cas, le développement et la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle demande une mise en cohérence et un alignement au niveau de l'ensemble du gouvernement, généralement réalisés par le centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE.

Les ministères sectoriels sont tenus au Maroc de développer une stratégie sectorielle selon les informations transmises par le gouvernement. De nombreuses stratégies sectorielles ont été établies et sont mise en œuvre au Maroc par les ministères sur des sujets qui leur sont propres, telles que le Plan d'Accélération Industrielle 2014-20 et le Plan de relance industrielle 2021-23 qui ont été préparées par le ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Économie Verte et Numérique mais qui demandent souvent une forte cohérence avec les stratégies d'autres ministères. La CSMD a fait le constat d'un besoin d'amélioration de l'alignement et du suivi des stratégies sectorielles. Celles-ci ont été développées par différents ministères avec des horizons de temps variables, des structures de documents et d'indicateurs qui diffèrent d'un document à l'autre et un manque général d'alignement avec les priorités gouvernementales et leurs évolutions (Commission Spéciale sur le NMD, 2021^[33]).

Plusieurs stratégies transverses existent au Maroc, telles que la Stratégie de Développement Durable 2030, le plan « Génération Green » et la Stratégie Énergétique 2030. Elles sont aujourd'hui mis en cohérence avec le programme gouvernemental et ses priorités par les SCG avec le soutien des départements concernés.

La mise en cohérence des stratégies sectorielles avec les stratégies horizontales et les documents stratégiques principaux doit se faire à différents stades du cycle des politiques publiques, de la conception à la mise en œuvre. La revue effectuée par les SCG en préparation de la réunion du Conseil du gouvernement doit permettre un alignement et une mise en cohérence des stratégies avec les priorités et le programme gouvernemental. Cet alignement doit également se faire très en amont, au moment de la conception et de l'élaboration de la stratégie. Les SCG appuient également de façon croissante cet alignement en amont à travers des échanges et réunions avec les ministères aux différentes étapes de la préparation des stratégies, aussi bien sur le plan juridique que technique et de cohérence avec les priorités du gouvernement.

S'il n'existe pas au Maroc de processus institutionnalisé et systématique, comme des groupes de travail interministériels impliquant des acteurs des ministères et des SCG, les SCG jouent un rôle actif dans la préparation de ces stratégies en étroite coordination avec les départements, par exemple en donnant de grandes orientations liées au programme gouvernemental, en participant aux ateliers de travail et aux comités de pilotage concernant lesdites stratégies et en faisant des remontées d'information et d'éléments au Chef du Gouvernement pour son information et son arbitrage. Le Canada dispose de tels groupes ministériels puis interministériels qui permettent un alignement en amont dans les premières étapes de la conception et de l'élaboration des politiques. La Finlande a, quant à elle, établi des groupes de travail interministériels sur les priorités du gouvernement. Le Maroc n'a pas de dispositif ou d'outil de suivi systématique de la mise en œuvre des stratégies sectorielles et s'appuie essentiellement sur les relations informelles entre les SCG et les ministères sectoriels.

Certaines dimensions institutionnelles pourraient être consolidées pour appuyer l'alignement stratégique et la mise en œuvre des documents stratégiques au Maroc. Un travail de mapping pourrait être engagé vis-à-vis des stratégies principales pour identifier les correspondances avec le programme gouvernemental et le NMD, les différences et les adaptations potentiellement nécessaires. La mise en place de nouveaux mécanismes et outils de coordination, sans pour autant créer de nouvelles structures, pourrait permettre d'assurer la convergence et l'efficacité de la mise en œuvre des stratégies et politiques publiques sectorielles avec les mesures prévues dans le programme gouvernemental. À ce titre, le programme SIGMA² a proposé un livre blanc destiné à soutenir les efforts du Maroc dans la préparation, l'harmonisation des pratiques et le suivi des stratégies sectorielles en proposant une méthodologie unitaire à l'usage notamment des SCG (Encadré 2.8).

Encadré 2.8. Livre blanc de l'OCDE : « Guidelines pour l'amélioration des stratégies sectorielles au Maroc »

Le programme SIGMA a élaboré en 2021 un document contenant des lignes directrices et une méthodologie au profit des départements du Chef du Gouvernement du Royaume du Maroc pour permettre un meilleur alignement et une meilleure qualité des stratégies sectorielles. Cette démarche doit aider le Maroc à développer et mettre en œuvre des stratégies qui lui permettent de réaliser la vision présentée dans ses documents stratégiques de référence, et notamment le NMD.

Le document propose une démarche d'élaboration des stratégies pour le Gouvernement du Royaume du Maroc, ainsi qu'une méthodologie et des outils telle qu'une liste de contrôle et la mise en œuvre d'outils informatiques pour gérer le processus d'élaboration. Dans une version simplifiée, les SCG

fourniraient dans un premier temps une méthodologie aux ministères pour préparer leurs plans stratégiques puis la vérifieraient en appliquant la liste de contrôle. La stratégie révisée serait ensuite soumise aux SCG puis au Chef du gouvernement. Les différentes étapes prévoient des processus et outils de consultation de différentes parties prenantes, le développement de plans d'action et d'indicateurs et la mise en œuvre de mécanismes de suivi, notamment un comité dédié. Une liste de contrôle de cohérence verticale, horizontale et interne à l'usage des SCG et des ministères élaborant la stratégie permettrait l'alignement de la stratégie avec les différentes priorités et documents existants et l'amélioration des niveaux d'harmonisation et de qualité des documents stratégiques.

Source : (OCDE / SIGMA, 2021^[39]).

Les SCG jouent un rôle croissant dans la planification stratégique et le suivi de la mise en œuvre

Le gouvernement et les SCG sont chargés de conduire le programme gouvernemental défini en amont

Le programme gouvernemental est défini par le Chef du gouvernement et la coalition en amont de la nomination du gouvernement et de la constitution des ministères et des différentes structures publiques, et n'est ainsi pas établi par les SCG. Les SCG ont un rôle stratégique important quant à la conduite et à la mise en œuvre du programme gouvernemental et de ses priorités. Sur la base du programme gouvernemental, ils identifient, coordonnent et suivent les priorités du gouvernement en mettant l'accent sur celles qui nécessitent un pilotage et un appui renforcé. Ils s'assurent de la cohérence des politiques publiques et des stratégies nationales menées par les ministères avec les priorités du gouvernement et notamment le programme gouvernemental. Ce travail d'alignement est effectué par des contacts bilatéraux entre les SCG et les différents ministères et au cours de la préparation et de la réunion du Conseil du gouvernement.

Les SCG ont développé leurs activités de coordination stratégique y compris avec le NMD

L'alignement entre le NMD, le nouveau et les futurs programmes gouvernementaux apparaît comme un enjeu stratégique majeur pour le Maroc. Il convient de s'assurer que la réalisation des initiatives prévues dans le programme gouvernemental actuel et les suivants contribuent à la mise en œuvre du NMD. Si le programme gouvernemental fait le lien entre les priorités définies et celles du NMD, le programme gouvernemental n'établit cependant pas de lien explicite pour chacune de ces priorités d'action avec le NMD. Pour cela un cadre logique de correspondance et d'alignement entre le NMD et le programme gouvernemental qui permettrait de faire un suivi précis fait encore défaut. Les SCG ont développé des matrices de correspondance qui pourraient permettre de soutenir cet effort et d'effectuer un suivi plus précis. La recomposition des services des SCG autour des priorités gouvernementales vise aussi à permettre un meilleur suivi et appui de l'alignement et de la mise en œuvre des priorités stratégiques par les ministères et les acteurs publics concernés. Les SCG appuient également davantage les ministères sectoriels dans la préparation de leurs stratégies a fortiori quand celles-ci sont liées aux priorités du Chef du gouvernement.

Les évolutions institutionnelles au Maroc visent à appuyer la coordination stratégique, notamment avec le développement des activités des SCG et du HCP mais aussi avec la création du MICEPP qui pourrait jouer un rôle dans le suivi de la convergence des stratégies, notamment à travers la base de données envisagée, et dans la diffusion de guides méthodologiques (Gouvernement du Maroc, 2022^[12]). Un renforcement du rôle du HCP dans la coordination stratégique est envisagé par le programme gouvernemental, et s'est traduit récemment par le développement du rôle de l'institution dans le suivi des

indicateurs du NMD (Gouvernement du Maroc, 2021^[34]; Haut Commissariat au Plan du Maroc, 2022^[40]). Le suivi des ODD effectué par le HCP et désormais des indicateurs du NMD doit permettre de faire le lien, sur la base d'informations statistiques, entre l'avancée du Maroc dans les indicateurs du NMD et les progrès effectués dans les ODD et d'ainsi établir une correspondance accrue entre la trajectoire de développement et les axes stratégiques définis dans le NMD et l'atteinte des ODD. L'intégration plus formalisée de ces institutions dans le processus de planification stratégique par des instances ou une logique de réseau, à l'image de ce que fait France Stratégie en France avec différents conseils et agences, pourrait permettre une meilleure prise en compte des contributions apportées par ces différentes institutions.

Un renforcement des capacités stratégiques des SCG pourrait continuer à améliorer la coordination stratégique

Un renforcement du rôle stratégique des SCG pourrait améliorer le lien entre les documents stratégiques clés du Maroc, les politiques publiques menées et les différentes stratégies sectorielles et transverses.

Les SCG au Maroc ont développé récemment leurs activités de planification et d'alignement stratégique pour identifier les besoins dans le paysage stratégique national et les documents stratégiques existants, mettre en cohérence les différentes stratégies et s'assurer qu'elles répondent aux priorités du gouvernement. Les capacités des SCG pourraient être progressivement renforcées afin de leur permettre de suivre l'alignement des stratégies avec l'ensemble du programme gouvernemental de façon systématique, et de développer des activités de prospective.

Dans plus de 60% des cas, le centre du gouvernement dispose d'une unité dédiée à la planification stratégique et au suivi de sa mise en œuvre comme en Estonie (Encadré 2.9) ou en Finlande. Cette unité a des capacités suffisantes pour faciliter et coordonner l'alignement des stratégies nationales et du programme gouvernemental avec les ministères, appuyer les ministères sur l'aspect cohérence avec le programme gouvernemental mais aussi méthodologique, effectuer le suivi détaillé de la mise en œuvre du programme gouvernemental et exercer des activités de prospective. En Finlande, le département stratégie du gouvernement couvre un large spectre d'activités, y compris l'alignement stratégique, le suivi du programme gouvernemental, la gestion de différents dossiers ou priorités, la prospective et l'animation des ateliers de travail interministériels.

Encadré 2.9. L'unité Stratégie au sein du centre de gouvernement en Estonie

Estonie

Face à la prolifération et au manque d'alignement des stratégies, notamment dans un contexte post-adhésion à l'UE, l'Estonie a créé une unité Stratégie au sein du Bureau du gouvernement qui est chargée de traduire l'accord de coalition en un programme gouvernemental et en des actions répondant aux engagements du gouvernement et permettant leur mise en œuvre. Elle veille également à l'alignement entre le Programme du gouvernement qui s'étend sur 4 ans et les stratégies à long terme de l'Estonie, notamment les Stratégies Nationales de Compétitivité et de Développement Durable et le Concept de Sécurité National.

L'Unité travaille avec les autres entités du centre de gouvernement et avec les ministères pour traduire les engagements de politiques publiques en plan d'actions. Cela inclut de redéfinir les objectifs de politiques publiques par secteur avec les informations et indicateurs de performance nécessaire pour s'assurer que les ministères accomplissent les résultats prévus correspondant au programme du gouvernement.

L'Unité a développé des liens de travail forts avec le réseau des Secrétaires Généraux adjoints en charge des politiques publiques dans les différents ministères pour s'assurer de cet alignement et pour suivre la performance à mesure que ces plans d'action sont mis en œuvre. Des points ont lieu à des réunions trimestrielles des Secrétaires Généraux adjoints présidées par le Bureau du gouvernement et des rapports annuels sur la mise en œuvre des stratégies sont préparés par chaque ministère. De même, cette unité se coordonne avec le Ministère des Finances pour s'assurer que le programme gouvernemental et le budget pluriannuel sont étroitement liés.

Source : (OCDE, 2015^[41]).

Les SCG pourraient renforcer leurs activités sur les sujets transverses et développer les activités de perspective

Les SCG se sont saisis d'un certain nombre de priorités transverses et de défis à long terme du gouvernement. Certains défis globaux de gouvernance publique apparaissent communs à tous les pays de l'OCDE et les pays partenaires, à l'image du changement climatique, du renforcement de la participation citoyenne, de la numérisation ou des migrations. Les SCG se sont structurés de façon à pouvoir répondre à ces priorités et à suivre et appuyer les réformes avec les ministères. La structure des SCG pourrait ainsi évoluer en même temps que les priorités, conduisant à la création ou à l'évolution des unités existantes. Les pays de l'OCDE voient notamment la création d'unité ou de ressources au sein du centre de gouvernement en charge de la numérisation, comme en République tchèque avec la nomination d'un Premier Ministre adjoint et d'une équipe au sein du centre de gouvernement, ou le climat par exemple avec la création d'un Secrétariat général à la Planification écologique auprès du Premier Ministre en France.

Ces activités sur des thèmes transverses pourraient être renforcées par des activités de prospective stratégique, à l'image du centre de gouvernement en Finlande. Dans le cas de la Finlande, le département stratégie du gouvernement au sein du Bureau du Premier Ministre est notamment en charge de la prospective et dispose d'équipes dédiées qui anime un réseau interministériel de points de contacts prospective et soutient la préparation de « Future Reviews ». Ces documents préparés par chaque ministère et qui donnent la vision de l'administration sur les tendances et défis actuels dans les différents secteurs de l'administration, à destination notamment des candidats aux élections parlementaires et aux futurs gouvernements. Il faut noter cependant que malgré les défis liés à l'incertitude face au futur et aux crises et les besoins en termes d'anticipation, peu de centres de gouvernement dans les pays de l'OCDE disposent de capacités de prospective stratégique.

Les fonctions de suivi et d'évaluation des politiques publiques s'institutionnalisent progressivement au Maroc

Une mise en œuvre plus efficace, de meilleure qualité et davantage coordonnée des politiques publiques, des réformes et des axes stratégiques constitue un axe de progrès pour le développement économique et l'action publique au Maroc identifié dans les différents documents stratégiques et par les interlocuteurs rencontrés par l'OCDE. Cet objectif est repris explicitement dans le NMD et dans le programme gouvernemental.

Le suivi de la mise en œuvre des stratégies et des politiques publiques est une des fonctions clés du centre de gouvernement dans 84% des pays de l'OCDE. Il s'agit d'une des 5 fonctions les plus importantes du centre de gouvernement d'après les pays interrogés. Selon les pays, ce suivi correspond à différentes activités : suivre les progrès dans la mise en œuvre, s'assurer que la mise à œuvre des politiques publiques par les ministères répond bien aux priorités du gouvernement, collecter des informations sur la mise en œuvre ou coordonner celle-ci (Tableau 2.3). Ce suivi est cependant souvent axé sur le contrôle

du respect des procédures et du progrès dans la mise en œuvre plutôt que dans la mesure de l'impact ou des résultats obtenus par la politique publique. La plupart des mécanismes de suivi localisés dans le centre de gouvernement concernent indifféremment la mise en œuvre des documents stratégiques, tels que le programme du gouvernement ou des politiques publiques sectorielles ou transverses considérées comme prioritaires. En Finlande ou en Estonie, ce sont par exemple les unités en charge de la planification stratégique qui font le suivi de la mise en œuvre des priorités et des documents stratégiques.

Tableau 2.3. Rôle du centre de gouvernement dans la mise en œuvre des priorités du gouvernement dans les pays de l'OCDE

Rôle du centre de gouvernement	Pourcentage de répondants
Suivre la mise en œuvre	76%
S'assurer que les politiques des ministères sont liées aux priorités gouvernementales	76%
Collecter des informations et préparer des rapports sur la mise en œuvre	68%
Coordonner la mise en œuvre	54%
Réallocation des ressources	16%

Note : 37 répondants parmi les pays membres et partenaires de l'OCDE.
Source : (OCDE, 2017^[7]).

En général dans les pays de l'OCDE, les ministères sont en charge de la mise en œuvre de leur stratégie quand le centre de gouvernement fait le suivi global des progrès et de la performance et remonte l'information au Chef du gouvernement. Ainsi la plupart des systèmes de suivi consistent en une remontée des progrès (avancement, utilisation des ressources) sur le plan sectoriel ou sur les mesures menées par chaque ministère dans leur périmètre, vers le centre de gouvernement qui collecte, analyse et remonte l'information pour le Chef du gouvernement. La moitié des pays de l'OCDE demandent aux ministères des remontées par rapport à un plan opérationnel du programme gouvernemental avec des dates butoirs et un peu plus d'un tiers fixe des objectifs de performance (OCDE, 2017^[7]).

Les activités d'évaluation sont en revanche très rarement menées par des institutions du centre de gouvernement dans les pays de l'OCDE. L'évaluation de l'impact des politiques publiques sur les résultats sociaux ou économiques n'est en général pas effectuée par le centre de gouvernement mais par les ministères ou les agences eux-mêmes sur leurs périmètres respectifs. En revanche, le centre de gouvernement joue souvent un rôle de direction stratégique pour l'évaluation et de promotion en s'assurant de la mise en œuvre de pratiques d'évaluation et d'une approche intégrée de celle-ci, ainsi qu'en promouvant son utilisation pour la préparation des politiques publiques. Ce rôle est également souvent porté ou soutenu par le ministère des Finances (OCDE, 2020^[42]).

Les activités de suivi et d'évaluation mais aussi d'appui à la mise en œuvre sont essentielles pour assurer la réalisation des politiques publiques et des objectifs stratégiques du Maroc. Le NMD souligne les faiblesses continues du suivi, de l'évaluation et de l'accompagnement de la mise en œuvre comme un des freins à la réalisation des réformes et des politiques publiques (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[2]). Les évolutions au sein du gouvernement ont vocation à répondre à ces défis tant dans le suivi que dans l'évaluation.

Le Maroc conduit actuellement un changement institutionnel important avec la refonte des activités et de l'approche de suivi au sein des SCG

Un suivi centré sur les priorités du programme gouvernemental

Les activités de suivi de la mise en œuvre des priorités gouvernementales ont fait l'objet de développements et de renforcement au sein des SCG dans un rôle d'orientation, de suivi et d'appui à la

mise en œuvre (*delivery*). Les SCG ont fait évoluer leurs approches et instruments de suivi des priorités et des mesures pour mieux appuyer la mise en œuvre des priorités identifiées. Les SCG sont en charge d'identifier, de renforcer le suivi des priorités et de s'assurer de leur réalisation par les différents ministères. Les SCG font à la fois du suivi (dans un rôle de « *Project Management Officer* ») et de l'apport d'expertise, y compris juridique, sur les différents thèmes ou priorités identifiées et travaillent avec les Ministères concernés. Ce suivi est centré sur les priorités du gouvernement, particulièrement sur les thématiques de protection sociale, d'investissement et d'emploi. Ce suivi est fait de façon fluide et continue par les SCG en coordination directe avec les ministères concernés, et permet de faire remonter les informations et points importants au Chef du gouvernement. La préparation de plans et le suivi détaillé est fait au niveau de chaque ministère et la consolidation et le suivi général effectués par les SCG. Les activités de suivi font appel à peu de mécanismes formels et reposent davantage sur les contacts et échanges entre les SCG et les ministères.

La Finlande utilise une approche de suivi des priorités qui repose largement sur la confiance entre les administrés et l'administration et au sein de l'administration, entre les ministères et le centre du gouvernement. Cette approche se traduit par des interactions continues pour le suivi des priorités entre le Bureau du Premier Ministre et les ministères, et un suivi fait individuellement par chaque ministère qui remonte l'information. Cette approche basée sur la confiance est appuyée par un ensemble de mécanismes de suivi et de coordination formels, notamment un groupe des secrétaires généraux de l'administration, des groupes de travail interministériels sur les priorités, mais également un plan d'action opérationnel de suivi du programme gouvernemental et un outil informatique dédié qui suit au plus près l'avancement de chacune des mesures importantes de ce plan afin de factueliser et systématiser le suivi. Le Maroc effectue un suivi largement basé sur des contacts informels et pourrait envisager de soutenir les activités de suivi par davantage de mécanismes formels.

L'approche actuelle du suivi au Maroc permet de se concentrer sur les priorités du gouvernement. Des outils ou instruments supplémentaires de planification et d'opérationnalisation des stratégies, y compris informatiques, pourraient aider à consolider l'action des SCG dans ce rôle. Au Royaume Uni, les *Outcome Delivery Plans* sont de véritables feuilles de route données par le centre de gouvernement aux ministères qui permettent de décliner opérationnellement les priorités du gouvernement dans chaque secteur. Ces priorités pourraient être suivies et menées sur la base de plans précis pour chacune, responsabilisant ainsi les ministères, comme c'est le cas au Royaume-Uni (Encadré 2.10).

Encadré 2.10. Au Royaume Uni, les « *Outcome Delivery Plans* » constituent les outils principaux de suivi stratégique

Au Royaume Uni, le cadre gouvernemental de planification et de performance s'est développé au cours de ces dernières années pour répondre aux exigences grandissantes de transparence et d'efficacité en matière de politiques publiques. Pour cela, le gouvernement britannique s'appuie sur un ensemble cohérent de processus/mesures complémentaires pour suivre les priorités politiques, planifier, allouer les fonds nécessaires et contrôler les résultats et les performances.

En plus d'un examen systématique des dépenses et des activités, le gouvernement britannique a introduit en 2021 les *Outcome Delivery Plans* (précédemment appelés 'Single Departmental Plans') comme document stratégique de référence pour définir les ressources allouées à chaque ministère, en cohérence avec les objectifs politiques à long terme du gouvernement. Ces *Outcome Delivery Plans* sont développés à l'échelle de chaque département ministériel avec comme objectif principal de cibler et de mesurer les actions prioritaires à mettre en place, sur la base d'indicateurs prédéfinis et précis. Dans les domaines où une collaboration plus étroite entre les ministères permettrait d'obtenir de

meilleures avancées, les objectifs sont convenus de manière transversale entre les départements concernés afin de privilégier une approche intégrée, cohérente et coopérative. La remontée d'informations et le dialogue stratégique avec le centre du gouvernement sont faits sur la base de tableaux de bord des mesures et résultats inclus dans ces plans.

Les *Outcome Delivery Plans* sont révisés chaque année et sont explicitement intégrés au processus d'examen des dépenses et du budget dans le cadre général de planification et de performance du gouvernement. Dans ce contexte, le Parlement ainsi que les citoyens sont en mesure d'examiner l'état d'avancement des réformes ministérielles et des dépenses publiques.

Source : (Gouvernement du Royaume-Uni, 2021^[43]).

Dans le cadre de cette approche de suivi largement centrée sur les priorités du gouvernement, le Maroc s'appuie sur des plans d'actions opérationnels par département qui sont suivis et consolidés par les SCG et reliés aux stratégies existantes et aux mesures prévues dans le programme gouvernemental afin de s'assurer de la mise en œuvre opérationnelle de celui-ci. A titre de comparaison, la Finlande utilise une approche plus « top-down » dans laquelle le programme gouvernemental est décliné en un plan d'action pluriannuel très détaillé par le département de la stratégie du gouvernement au sein du centre du gouvernement. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont aussi développé des plans opérationnels annuels qui correspondent à une déclinaison annuelle et opérationnelle du programme gouvernemental et qui incluent des indicateurs de performance, souvent davantage centrés sur les résultats voire les procédures ou la vérification de la mise en œuvre de mesures plus que sur l'impact. Dans la grande majorité des cas, le centre du gouvernement fait a minima un suivi « bottom-up » de la mise en œuvre des stratégies en collectant et analysant des rapports d'avancement généralement annuels sur les plans d'action liés aux stratégies et élaborés par les ministères (OCDE, 2017^[20]).

Le Maroc n'a pas de plan global permettant de rendre opérationnel le NMD, de type feuille de route, et attend de chaque programme gouvernemental qu'il contribue à réaliser les axes stratégiques du NMD. En plus d'un plan global opérationnel, des plans plus précis par priorité du NMD pourraient être développés avec des objectifs tangibles et des indicateurs clés de performance. L'absence d'un mécanisme de suivi tel que prévu dans le rapport du NMD constitue aujourd'hui un frein à ce suivi, à la mise en œuvre opérationnelle et à la remontée d'informations. Le HCP est amené à jouer un rôle important dans le suivi des indicateurs du NMD. En effet, le référentiel stratégique du HCP en termes de production statistique se structure par les orientations économiques, sociales, environnementales et territoriales retenues par le NMD. En tant que cadre stratégique pour les politiques publiques, le NMD doit permettre d'opérer une convergence avec les objectifs et le modèle des ODD. Dans ce contexte, le HCP a engagé une analyse du NMD pour dégager les indicateurs et indices nécessaires au suivi et à l'évaluation des politiques publiques pour réaliser les objectifs du NMD et les ODD et leur convergence.

En outre, le renforcement de l'usage efficace de la communication publique peut être pertinent en ce sens pour appuyer la communication sur les résultats, en se fondant sur une stratégie et un plan d'action. Une évolution est notable eu égard à la communication relative au bilan du programme gouvernemental à l'automne 2022. Les résultats des politiques publiques menées pour le mettre en œuvre sont présentés en explicitant une donnée chiffrée de progression ou d'impact, un profil bénéficiaire spécifique dans la population (par exemple, les employés d'un secteur, les jeunes ou personnes âgées bénéficiaires, une catégorie de revenu, etc.) et l'aspect dédié du Programme que l'action de communication couvre.

En cohérence avec d'autres documents stratégiques des SCG, des départements ministériels et avec le programme gouvernemental, cette approche peut être approfondie et systématisée. Elle sera ainsi gage d'une articulation de la communication des SCG avec ces documents, les politiques mises en œuvre ainsi

que les résultats dont bénéficient les citoyens. En liant ces différentes composantes, les messages disséminés sont de nature à assurer une meilleure visibilité, lisibilité, mais aussi redevabilité de l'action publique (OCDE, 2021^[29]). Les échanges plus réguliers envisagés dans le cadre du réseau des responsables de la communication des départements ministériels marocains pourront également efficacement soutenir l'amplification de la dissémination de messages clés liés au programme gouvernemental et aux politiques publiques transversales et sectorielles.

Le développement d'une approche orientée « delivery »

Les SCG s'orientent également vers une approche transverse de *Delivery unit* que l'ensemble des SCG devront jouer pour appuyer les ministères dans la mise en œuvre des priorités du gouvernement. Ces approches nécessitent une certaine implication et des capacités pour assister les ministères dans le suivi et la mise en œuvre des mesures, y compris la définition de plans d'action. Certains pays de l'OCDE, à l'image du Royaume-Uni ou du Canada, ont construits et mis en œuvre depuis plusieurs années cette approche de *Delivery Unit* pour appuyer la réalisation des priorités stratégiques et politiques (OCDE, 2017^[7]). Les *Delivery Units* sont généralement localisées dans le centre du gouvernement et visent à appuyer directement les ministères dans la mise en œuvre des priorités et des politiques publiques. Si la nature de ces unités varie d'un pays à l'autre, elles remplissent deux fonctions principales :

- Suivre les progrès d'un certain nombre de priorités politiques, grâce à une analyse approfondie et actualisée des données ;
- Intervenir lorsque ces priorités ne sont pas réalisées (par exemple en menant des enquêtes approfondies, en réunissant les parties prenantes ou en fournissant une assistance technique). (Institute for Government, 2017^[44]).

Ces unités vont aussi mener des recherches et travaux complémentaires quant à la mise en œuvre des priorités gouvernementales, instituer des groupes de travail focalisés sur la mise en œuvre impliquant les ministères en charge de celle-ci et, selon les cas, publier de l'information sur les réalisations vis-à-vis du public (OCDE, 2017^[7]). La *Delivery Unit* du Royaume Uni constitue un des exemples les plus marquants de cette approche qui a pu inspirer de nombreux autres pays (Encadré 2.11).

Selon le niveau d'appui envisagé à terme auprès des différents ministères, ces activités de *delivery* pourraient demander des ressources supplémentaires, notamment dotées de compétences en gestion de projet, résolution du problèmes et développement des capacités, de préférence avec une expérience de l'administration. Une organisation en *task force* peut ainsi permettre d'apporter un soutien opérationnel aux différents ministères sur leurs projets de réforme, comme le fait la Direction Interministérielle de la Transformation Publique en France.

Encadré 2.11. La Delivery Unit du Royaume-Uni

La Delivery Unit au Royaume Uni a été créée en 2001 au sein du Cabinet Office du Premier Ministre afin d'accélérer l'amélioration et l'accès aux services publics à l'échelle nationale. Cette unité, connue sous le nom de *Prime Minister's Delivery Unit* (PMDU), a été développée pour assurer la mise en œuvre, le suivi et la réalisation des priorités politiques du gouvernement, notamment dans des domaines prioritaires tels que la santé, l'éducation, la sécurité et les transports. Grâce au travail de la PMDU, la plupart des priorités politiques du gouvernement britannique, allant de l'accès aux transports publics au taux de criminalité, ont enregistré une nette amélioration. Le succès de l'expérience britannique est en partie dû à une forte volonté politique et aux ressources dont la PMDU a bénéficié, à la clarté des objectifs politiques à mettre en œuvre et à une approche visant à renforcer les capacités des systèmes et des acteurs concernés. La mise en place de réunions trimestrielles et des mises à jour

régulières y ont également contribué, assurant une coordination efficace et un dialogue régulier entre le PMDU et les autres départements gouvernementaux concernés, et permettant à la PMDU de mieux cibler les obstacles à surmonter et le soutien à apporter. Pour permettre un suivi étroit et informé des mesures prioritaires et de leur impact, des indicateurs de performance relatifs aux priorités du gouvernement et des systèmes de collecte légers et agiles ont été spécialement conçus par la PMDU.

En raison de changements politiques et organisationnels au sein du Cabinet Office au cours des années, la PMDU a été dissoute en 2010. Un an plus tard, celle-ci a été remplacée par une nouvelle structure sous le nom de *Prime Minister's Implementation Unit* (PMIU), dotée d'un mandat similaire mais suivant une approche différente davantage axée sur l'appui de la mise en œuvre d'un nombre limité (cinq) de politiques prioritaires fixées par le Premier Ministre et de nature moins interventionniste. Son action est complétée par les activités de suivi du Bureau de Gestion de la stratégie du gouvernement au sein du Cabinet Office sur un périmètre de sujets et de stratégies plus large, et en ligne avec les priorités établies par le Cabinet Office, avec l'aide de tableaux de bord et des mécanismes numériques avancés. Les *Outcome Delivery Plans* constituent un des outils stratégiques majeurs de cette nouvelle approche et sont suivis par des dashboards de performance pour chaque plan (voir aussi Encadré 2.10).

Sources : (Institute for Government, 2017^[44]); (Banque Mondiale, 2010^[45]); (Oxford Policy Management, 2016^[46]); visite d'étude du Maroc au Royaume Uni organisée par l'OCDE en juin 2022.

Les activités d'évaluation sont encore fragmentées au Maroc mais sont en voie d'institutionnalisation

Le gouvernement du Maroc conduit des évaluations de ses politiques qui restent cependant encore *ad hoc*, n'utilisent pas des cadres analytiques harmonisés et dont les résultats ne sont pas systématiquement utilisés. Sur la base de ces constats, le nouveau gouvernement a souhaité renforcer et systématiser les activités d'évaluation en créant un ministère en charge entre autres de l'Évaluation, le MICEPP. Si celui-ci n'a pas vocation à produire des évaluations pour l'ensemble de l'administration, il est chargé de développer la pratique de l'évaluation dans l'administration et de mettre en place un cadre institutionnel. Il vise ainsi à définir et disséminer une méthodologie commune, appuyer les ministères, assurer une cohérence dans la préparation des évaluations et ancrer dans les pratiques l'utilisation de leurs résultats. D'autres acteurs indépendants tels que la Cour des Comptes et le CESE produisent également des évaluations de politiques publiques qui sont remises au gouvernement et pourraient être davantage prises en compte en coordination avec le nouveau ministère. En particulier, la Cour des Comptes émet des recommandations et fait des rapports d'avancement sur celles-ci qui pourraient être utilisés dans les travaux et bases de données sur l'évaluation du nouveau ministère. Afin de coordonner les pratiques de l'évaluation, une réflexion est menée sur la nécessité de créer une commission interministérielle de la convergence et de l'évaluation des politiques publiques que le ministère appuierait et à laquelle pourrait participer certains acteurs indépendants.

La plupart des pays de l'OCDE ont développé un cadre légal et institutionnel pour l'évaluation des politiques publiques. Le Japon a par exemple une loi qui définit les rôles et responsabilités de chacun et a préparé et diffusé des lignes directrices pour les pratiques de l'évaluation ainsi qu'un plan d'évaluation couvrant une période de 3 à 5 ans. Le centre du gouvernement dans les pays de l'OCDE joue un rôle de définition des standards et des lignes directrices pour l'évaluation et de promotion de sa mise en œuvre et de son utilisation dans la préparation des politiques publiques, plus rarement de conduite d'évaluations (sauf dans les cas où une unité dédiée a été instituée au centre du gouvernement) qui sont réalisées et institutionnalisées dans les ministères et les agences. Ce rôle est complété par des instances indépendantes en charge de l'évaluation telles que les Cours des Comptes (OCDE, 2020^[42]). Dans un grand nombre de pays de l'OCDE, des évaluations sont conduites au fur et à mesure de la mise en œuvre

des stratégies et des documents de politiques publiques, selon des critères et modèles définis par le centre du gouvernement ou une autre entité spécifique. Les ministères préparent généralement un rapport annuel et un rapport final d'évaluation de la mise en œuvre de leurs stratégies sectorielles qui sont remontés au centre de gouvernement. Ces évaluations permettent de rendre des arbitrages sur la stratégie, d'identifier des points de blocage et d'ajuster les documents en cours ou de préparer les prochains. Ces informations sont essentielles au bon pilotage et alignement des stratégies existantes.

Différents modèles institutionnels sont utilisés dans les pays de l'OCDE avec plusieurs grandes tendances : la centralisation de l'évaluation au sein du centre de gouvernement, au sein du ministère des Finances, ou au sein d'une agence autonome ou d'un autre ministère (Planification notamment), ou la décentralisation dans différentes agences, essentiellement dans les pays nordiques. Le Service économique et d'évaluation du gouvernement irlandais (*Irish Government Economic and Evaluation Service*, IGEES) constitue un exemple remarquable d'institutionnalisation de la fonction d'évaluation. Cette structure horizontale est coordonnée par le département des Dépenses et de la Réforme et soutient l'ensemble du gouvernement pour la réalisation des évaluations et pour le développement de politiques publiques basées sur des données probantes. Ses équipes sont envoyées en appui à la réalisation des évaluations dans les différents départements du gouvernement. L'IGEES a également développé des activités de formation et des mécanismes d'échange en ligne et en personne avec les différents départements sur l'évaluation (OCDE, 2020^[47]).

Le renforcement de la culture de l'évaluation est également essentiel au Maroc. La systématisation et la régularité des évaluations, le développement de manuels de procédures ou encore la dispense de formations dans l'administration sont parmi les mesures les plus utilisées dans les pays de l'OCDE pour instaurer une culture de l'évaluation au sein de l'administration. Celle-ci demande aussi que les résultats des évaluations soient communiqués et pris en compte par l'administration dans le développement des futures politiques et stratégies. Le recours à des commissions, des réseaux ou des espaces d'échanges sur l'évaluation au sein de l'administration s'est également avéré important pour ancrer cette culture dans un certain nombre de pays de l'OCDE, tels que les États-Unis et le Mexique (OCDE, 2020^[42]).

L'utilisation de données probantes, y compris issues de l'évaluation des politiques publiques, de la manière dont elles sont mises en œuvre, communiquées au public et dont elles affectent leur comportement ou leur utilisation des services publics, permet également une communication plus stratégique. Ces données contribuent à des messages mieux définis et ciblés et à un impact accru des activités de communication relatives aux politiques publiques (OCDE, 2021^[29]).

Conclusion et recommandations pour le Maroc

Le Maroc a renforcé progressivement le cadre de gouvernance depuis la Constitution de 2011 en consolidant l'exercice de fonctions clés que sont la prise de décision, la coordination, la planification stratégique et le suivi des politiques publiques. Le NMD a permis de définir une vision stratégie commune et partagée par l'ensemble des acteurs et d'identifier des axes d'amélioration, y compris dans le cadre de gouvernance. Le développement et le renforcement récent des SCG a notamment permis de doter le gouvernement de plus d'agilité et de capacités pour assurer la mise en cohérence des politiques et priorités gouvernementales. Le rôle des SCG, mais d'autres institutions telles que le MICEPP et le HCP, ainsi que les dispositifs institutionnels et les procédures et instruments de gouvernance peuvent encore être consolidés et rendus plus efficaces pour soutenir la réalisation des objectifs du programme gouvernemental et du NMD.

Prise de décision

- Développer un document cadre pour solidifier et formaliser les structures, les rôles et procédures dans les processus de décision au Maroc impliquant les SCG, le SGG et les ministères via un manuel de procédures comme en Nouvelle Zélande. Le document pourrait couvrir des sujets tels que les modalités de préparation et de tenue des réunions du Conseil du gouvernement et la conduite des affaires lors des réunions, les rôles attendus des différentes institutions dans cette procédure, ainsi que des instructions pour la préparation et la présentation de textes soumis au gouvernement, les propositions de nouvelle législation et les procédures de suivi. Il pourrait être préparé conjointement par les SCG et le SGG puis être mis à jour par chaque nouveau gouvernement si nécessaire. Un manuel permet notamment de garder la mémoire institutionnelle des fonctionnements et clarifier les rôles attendus pour les futurs acteurs. Les rôles des SCG pourraient également être formalisés par un décret pour les ancrer dans la durée dans le cadre institutionnel de gouvernance au Maroc.
- Formaliser et numériser les procédures de préparation des réunions du Conseil du gouvernement à l'image du e-cabinet estonien en utilisant une plateforme comme outil de partage, d'échange et de suivi qui inclut des étapes avec des dates butoirs et un espace de partage, de commentaire et de dissémination de documents.
- Adopter et proposer aux ministères un nouveau format conjoint de note de présentation des textes soumis qui couvre les aspects juridiques (comme actuellement pour le SGG) mais également les aspects de cohérence avec le programme gouvernemental et les priorités du Chef du Gouvernement, à l'exemple des Notes de Cabinet utilisées au Canada.

Coordination des politiques publiques

- Développer le rôle de soutien et de proposition d'outils du MICEPP pour la convergence des politiques, dont des lignes directrices, une base de données et des modèles de documents.
- Développer un réseau de contacts en charge dans les différents ministères et l'animer activement pour s'assurer de leur utilisation et de la qualité des politiques publiques.
- Définir clairement les modes de collaboration entre le MICEPP et les SCG sur les sujets de convergence et de coordination des stratégies et des politiques publiques, par exemple par une revue régulière des stratégies et politiques publiques associées à des priorités du gouvernement et inscrites dans la base de données à développer du MICEPP.
- Intégrer davantage les commissions interministérielles aux processus de décision en renforçant leur lien avec les SCG et, quand le niveau de décision l'exige, en développant des notes courtes pour décision pour s'assurer que les décisions clés sont remontées, examinées et prises en Conseil du Gouvernement ou par le Chef du Gouvernement, particulièrement dans le cas des commissions interministérielles consultatives. Continuer à confier aux ministères le rôle de Secrétariat des commissions et focaliser le rôle des SCG sur un rôle actif de *challenge* et de préparation du Chef du gouvernement et de suivi des décisions quand celui-ci est en charge de présider la commission ou quand la commission traite d'une priorité identifiée par le gouvernement.
- Finaliser le recensement des commissions interministérielles et revoir les objectifs ou préciser les livrables de celles dont les activités ne sont pas clairement définies et mettre des bornes temporelles quand des livrables sont associés ; fusionner celles dont les mandats et l'activité font apparaître des chevauchements ; mettre fin au mandat de celles dont les activités ont atteint leur objectif ou ne sont pas en position de le faire.
- Identifier les commissions interministérielles qui correspondent à des priorités du Chef du gouvernement et focaliser sa participation sur celles-ci en limitant leur nombre, à l'image de la Finlande qui en a établi un nombre limité correspondant aux grandes priorités du gouvernement ;

créer de nouvelles commissions sur des priorités du gouvernement quand elles n'existent pas avec une optique de définition de la stratégie, de pilotage, de résolution des points de blocage et de discussions des progrès (visant parfois à prolonger le travail des commissions *ad hoc* aujourd'hui utilisées lors du développement d'un nouveau plan ou stratégie) ; déplacer les commissions ne correspondant pas à des priorités du gouvernement sous des ministères de tutelle et leur en donner la présidence.

- Développer les mobilités entre les ministères et les SCG pour travailler sur des priorités spécifiques, faciliter la coordination, permettre des apports d'expertise selon les moments et besoins, et mieux comprendre les rôles et enjeux respectifs de chaque institution.

Stratégie

- Mieux définir et renforcer les dispositifs institutionnels de suivi et de mise en œuvre du NMD et leur connexion avec le programme gouvernemental.
 - À terme, un mécanisme de suivi comme prévu dans le NMD pourrait être mis en œuvre, par exemple une entité stratégique dédiée qui viserait à mesurer le progrès du NMD et à s'assurer de sa réalisation, y compris dans le suivi de l'atteinte de ses objectifs et de sa mise en œuvre opérationnelle. Ce mécanisme pourrait s'appuyer pour le suivi sur les indicateurs et indices en cours d'identification par le HCP qui doivent permettre de faire le suivi et l'évaluation des politiques publiques contribuant aux objectifs du NMD et aux ODD.
 - Ce dispositif pourrait inclure un outil de partage au public des avancées, sur le modèle de la plateforme de suivi du *Cadre de Performance National en Ecosse* qui mesure et affiche les progrès du pays par rapport à ses grands axes de développement long terme.
- Continuer à développer les capacités stratégiques des SCG au Maroc pour en faire une entité de stratégie étendue et outillée sur le modèle de pays de l'OCDE comme la Finlande ou l'Estonie, notamment en renforçant leurs activités et en les dotant des instruments nécessaires :
 - d'alignement entre le NMD et le Programme gouvernemental, au moins à court terme ;
 - de mise en cohérence des stratégies nationales et sectorielles :
 - en terme d'anticipation en s'assurant de l'implication des SCG au moment du développement de toute nouvelle stratégie ou de leur révision (par exemple un document de concept pourrait être préparé et validé en amont) ;
 - en terme de coordination en coordonnant la préparation et la revue des stratégies nationales essentielles avec par exemple la tenue de réunions régulières de revue (avec une capacité de proposition et de *challenge*) des stratégies avec les ministères clés, la mise en place d'un réseau formel des responsables stratégie/analyse des différents ministères qui se réunirait fréquemment comme un groupe de coordination stratégique interministériel piloté par les SCG et viendrait compléter les relations directes informelles, à l'exemple du réseau REPLAN actuellement développé par le Portugal, et en étant associé aux commissions interministérielles sur les priorités pour faire le lien entre stratégies sectorielles et stratégies nationales ;
 - du point de vue méthodologique, en préparant et diffusant en lien avec le MICEPP des modèles et des lignes directrices pour les documents stratégiques et en soutenant les entités/personnes en charge de la stratégie dans les différents ministères ;
 - de suivi des priorités, par exemple avec un plan formel, détaillé par priorité et un tableau de bord inspiré des *Outcome Delivery Plans* ;
 - de prospective avec des ressources dédiées et un réseau de contacts dans les ministères sur l'exemple finlandais.

Suivi et évaluation

- Continuer de construire un cadre structuré et systématique pour le suivi et le management de la performance, comprenant des outils de suivi et tableaux de bord avec des indicateurs clés de performance pour les principales mesures du programme gouvernemental et les priorités du Gouvernement ; développer un tableau de bord interne pour la prise de décision du Chef du Gouvernement et externe à destination des citoyens pour communiquer sur l'avancement des priorités, à l'image du Baromètre des résultats de l'action publique en France qui suit le déploiement des priorités du gouvernement sur le territoire (se reporter au chapitre 3 sur la Gouvernance adaptée au contexte actuel pour plus de détails).
- Établir une stratégie de communication publique pour définir, prioriser et orienter les actions dans ce domaine visant à soutenir efficacement la lisibilité et visibilité des actions du programme gouvernemental mises en œuvre et de leur impact pour les citoyens.
- Développer les capacités des SCG pour soutenir le *delivery* et permettre de conduire et appuyer davantage la mise en œuvre des priorités par l'ensemble du gouvernement dans une logique de *task force* comme peut le faire la Direction Interministérielle de la Transformation Publique en France. Commencer par piloter le dispositif sur certaines priorités avec les ministères.
- Systématiser la pratique d'évaluation pour chaque stratégie par exemple avec un point d'étape ainsi qu'à la fin de chaque stratégie. Un rapport d'évaluation à mi-parcours puis à la fin de la mise en œuvre de chaque stratégie pourrait permettre de systématiser l'évaluation, avec à terme un objectif de rapport d'évaluation annuelle. S'assurer que ce rapport soit remonté et discuté au niveau du MICEPP de façon systématique et des SCG sur les stratégies concernant des priorités gouvernementales afin d'informer la prise de décision et les ajustements stratégiques nécessaires.
- Développer une méthodologie et des pratiques et attentes partagées pour l'évaluation (modèle, guide de bonnes pratiques, fréquence de l'évaluation de toute stratégie et politique publique) pour développer et harmoniser la pratique de l'évaluation, et doter le MICEPP de capacités d'appui et de formation pour soutenir les ministères et autres agences dans l'évaluation ; créer un réseau de points focaux, de champions ou d'unités en charge de l'évaluation dans l'administration pour échanger et diffuser la pratique.
- Assurer l'usage régulier des données du suivi et de l'évaluation des politiques publiques contribuerait à accroître le caractère stratégique et efficace de la communication publique, en la centrant systématiquement sur les attentes des citoyens et l'impact de ces politiques dans leur quotidien.

Références

- Banque Mondiale (2010), *GET Note: Center of Government Delivery Units, en anglais.* [45]
- Baromètre arabe (2021), *Rapport pays Maroc*, http://Morocco_ArabBarometer_Public-Opinion_2021_En-1.pdf. [3]
- Baromètre arabe (2018), *Rapport pays Maroc 2018.* [5]
- Commission spéciale sur le modèle de développement, R. (2021), *Le Nouveau Modèle de Développement - Rapport général*, Royaume du Maroc. [2]
- Commission Spéciale sur le NMD (2022), *Site officiel de la CSMD*, <https://csmd.ma/fr/>. [37]

- Commission Spéciale sur le NMD (2021), *Le Nouveau Modèle de Développement, Rapport Général, avril 2021*, https://www.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf. [33]
- Gouvernement de la Finlande (2021), *Official website, Ministerial Committees, en anglais*, <https://valtioneuvosto.fi/en/government/ministerial-committees>. [28]
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2021), *Département du Premier Ministre et du Cabinet, site officiel, les Comités du Cabinet (en anglais)*, <https://dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-committees>. [19]
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2017), *Département du Premier Ministre et du Cabinet, Cabinet Manual (en anglais)*, <https://www.dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual>. [18]
- Gouvernement de la République Tchèque (2022), *Règles de procédures du gouvernement, site officiel du Gouvernement*, <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/Rules-of-Procedure-of-the-Government.pdf>. [22]
- Gouvernement de la République tchèque (2022), *Portail des stratégies*, <http://tes.portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/nastroje-a-metodicka-podpora/vystupy-projektu>. [36]
- Gouvernement de l'Estonie (2021), *Organisation et planification du travail du gouvernement (en anglais)*, <https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government-and-prime-minister/organisation-and-planning-work-government>. [21]
- Gouvernement de Lettonie (2016), *Guide pratique pour le développement de politiques publiques, en letton*, https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/pkc_rokasgramata_090316_web.pdf. [35]
- Gouvernement du Canada (2013), *Bureau du Conseil Privé, Guide de Rédaction des Documents du Cabinet*, https://publications.gc.ca/site/archivee-archived.html?url=https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bcp-pco/CP22-116-2013-fra.pdf. [17]
- Gouvernement du Maroc (2022), *Circulaire du Chef du Gouvernement n°5bis/2022 en date du 8 mars 2022 relative à l'établissement des propositions de Programmation Budgétaire Triennale 2023-2025*. [38]
- Gouvernement du Maroc (2022), *Decret no 7064, 8 Rajab 1443 (10 février 2022), Ministère de l'Investissement, de la Convergence et de l'Evaluation des Politiques Publiques*. [12]
- Gouvernement du Maroc (2022), *Loi cadre n° 03-22 formant charte de l'investissement, 9 décembre 2022, Bulletin Officiel N° 7152, 15 décembre 2022*, http://www.sgg.gov.ma/BO/FR/2873/2022/BO_7152_Fr.pdf. [25]
- Gouvernement du Maroc (2022), *Tenue de la Commission des Investissements n°85, site officiel du Chef du Gouvernement*, <https://www.cg.gov.ma/fr/node/10611>. [24]
- Gouvernement du Maroc (2021), *Programme du Gouvernement 2021-2026*. [34]
- Gouvernement du Maroc (2015), *Loi organique no 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres*. [1]

- Gouvernement du Maroc (2001), *Bulletin officiel no 4874, charte de l'investissement (article 6)*, 15 février 2001, http://www.sgg.gov.ma/BO/fr/2001/bo_4874_fr.pdf. [23]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2021), *Outcome delivery plans, site officiel du gouvernement, en anglais*, <https://www.gov.uk/government/collections/outcome-delivery-plans>. [43]
- Haut Commissariat au Plan du Maroc (2022), *Les principaux axes du programme d'activité du HCP 2022-2025*, https://www.hcp.ma/Les-principaux-axes-du-programme-d-activite-du-HCP-2022-2025-presentes-par-M-Ahmed-Lahlimi-Alami_a3534.html. [40]
- Haut Commissariat au Plan du Maroc (2022), *Site institutionnel du HCP*, https://www.hcp.ma/Haut-Commissariat-au-Plan_a709.html. [32]
- Institut marocain d'analyse des politiques (2021), *Indices de Confiance 2020, 2021*. [4]
- Institute for Government (2017), "Tracking delivery Global trends and warning signs in delivery units". [44]
- OCDE (2023), *Examen de la Gouvernance Publique en République Tchèque, en anglais*, <https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>. [48]
- OCDE (2021), *OECD Report on Public Communication : The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [29]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [31]
- OCDE (2020), *Building resilience to the Covid-19 pandemic: the role of centres of government*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>. [10]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences, en anglais*, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [42]
- OCDE (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well, en anglais*, <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [6]
- OCDE (2020), *The Irish Government Economic and Evaluation Service: Using Evidence-Informed Policy Making to Improve Performance, en anglais*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdda3cb0-en>. [47]
- OCDE (2019), "Case studies on whole-of-government coordination and policy coherence" in *Governance as an SDG Accelerator: Country Experiences and Tools*. [27]
- OCDE (2019), *Voix citoyenne au Maroc : Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Editions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264306608-fr>. [30]
- OCDE (2017), *Centre Stage 2: the Organisation and Functions of the centre of government in OECD countries (in English)*, <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>. [7]
- OCDE (2017), *Enquête de l'OCDE sur le rôle des Centre de Gouvernements (en anglais)*, <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-the-organisation-and-functions-of-the-centre-of-government.htm>. [20]

- OCDE (2017), *Renforcer les Capacités du Centre du Gouvernement au Maroc, rapport projet 2015-2017.* [8]
- OCDE (2015), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, (en anglais),* <https://doi.org/10.1787/9789264229334-en>. [41]
- OCDE / SIGMA (2021), *Projet de Livre Blanc, Guidelines pour l'amélioration des stratégies sectorielles au Maroc.* [39]
- Oxford Policy Management (2016), *The role of the centre in driving government priorities: the experience of 'delivery units'.* [46]
- Policy Centre for the New South (2020), *La stratégie du Maroc face au COVID-19,* https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PP-20-07_LastrategieDuMarocFaceAuCovid19.pdf. [9]
- Premier Ministre du Canada (2021), *Site officiel, Mandat et Composition des Comités du Cabinet,* <https://pm.gc.ca/fr/mandat-et-composition-des-comites-du-cabinet>. [26]
- Royaume du Maroc (2021), *Site officiel du gouvernement,* <https://www.maroc.ma/fr/actualites/lessentiel-de-la-11eme-reunion-du-comite-de-veille-economique>. [11]
- Royaume du Maroc (2015), *Dahir no 1-15-33 du 28 jourmada I 1436 (19 mars 2015) portant promulgation de la loi organique no 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et du statut de ses membres,* http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi-organique_065.13_Fr.pdf. [14]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution du 1er juillet 2011.* [13]
- Secrétariat Général du Gouvernement (2022), *Site officiel du SGG, Missions,* <http://www.sgg.gov.ma/LeSGG.aspx>. [15]
- Secrétariat Général du Gouvernement (1955), *DAHIR du 25 RABII II 1375 (10 décembre 1955) Créant le Secrétariat Général du Gouvernement,* http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Dahir_creation_fr_m.pdf. [16]

Notes

¹ La guerre en Ukraine pourrait cependant amener un certain nombre de pays à conserver leurs instances de gestion de crise au-delà de la pandémie de la COVID-19 pour gérer cette nouvelle crise, et notamment les flux de migration qu'elle entraîne. En République tchèque par exemple, l'instance de gestion de crise a été maintenue et traite aujourd'hui des deux crises simultanément (OCDE, 2023^[48]).

² Le Programme SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne (UE), financée principalement par l'UE, qui aide les pays partenaires à renforcer leurs systèmes de gouvernance publique et les capacités de leurs administrations publiques.

3 **Vers une gouvernance adaptée au contexte actuel au Maroc**

L'évolution et la modernisation de l'administration publique au Maroc constituent un défi important de gouvernance réaffirmé par le NMD. Ce chapitre donne un aperçu des initiatives et plans de réformes de l'administration au Maroc et examine deux grands chantiers actuels qui reflètent l'ambition d'une réforme en profondeur de la gouvernance et de l'administration menée par le Maroc : la charte des services publics et la numérisation de l'administration. Ce chapitre traite des défis de coordination et de mise en œuvre de ses chantiers pour illustrer et tirer des enseignements pour la gouvernance de la réforme de l'administration au Maroc.

Introduction

Le Maroc a lancé un vaste chantier de réformes administratives et structurelles pour promouvoir la nouvelle vision stratégique et politique portée par le Royaume du Maroc grâce à l'adoption du Nouveau Modèle de Développement (NMD) en 2021. La réalisation des objectifs multidimensionnels du NMD nécessitera une transformation profonde administrative et institutionnelle de l'appareil d'État marocain (défini comme l'ensemble des institutions publiques d'un État) afin de favoriser le développement d'un cadre de gouvernance efficace et robuste, ainsi que d'un secteur public de qualité et réactif capable de répondre aux enjeux clés en matière économique, sociale et écologique (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]). En parallèle, la pandémie du COVID-19 a causé un choc sans précédent et a été un catalyseur de réformes majeures dans le système administratif du Maroc. Le nouvel élan stratégique envisagé par le NMD, et accéléré par la pandémie, consolide et réaffirme la volonté politique du gouvernement marocain d'engager un processus de modernisation de son administration et de promouvoir les réformes clés pour améliorer la performance globale des services publics et de l'administration au Maroc.

La mise en place des réformes nécessaires à une gouvernance adaptée au contexte actuel et futur requiert un cadre stratégique et institutionnel clair permettant un pilotage coordonné et efficace de la réforme de l'administration publique. Garantir la mise en place d'un cadre administratif et organisationnel cohérent permet de consolider les capacités de l'État dans le déploiement et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment grâce à un ensemble d'outils de coordination et de planification stratégique (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]). La réalisation à long-terme des projets de réforme de l'administration de nature institutionnelle, organisationnelle, politique et managériale demeure donc conditionnée par la capacité du gouvernement à garantir une continuité et une cohérence dans la mise en œuvre des différents plans de réforme successifs et d'assurer une coordination efficace entre toutes les composantes de l'administration concernées. Le Plan National de Réforme de l'Administration 2018-21 a notamment permis des avancées sur la durée du mandat d'un gouvernement mais appelle à un cadre institutionnel et stratégique de plus longue échéance et une plus grande continuité dans les initiatives de réforme avec un pilotage fort.

L'évolution de l'appareil administratif de l'État au Maroc vers un modèle davantage agile, réactif et inclusif joue un rôle clé dans sa capacité à gouverner face à des défis de plus en plus complexes et transversaux. Dans le but de soutenir cet élan de transformation vers un modèle institutionnel mieux adapté au contexte actuel, le gouvernement du Maroc s'appuie sur la mise en œuvre de plusieurs chantiers clés, tels que la Charte des services publics et le développement du numérique, visant à moderniser et améliorer le fonctionnement de l'administration publique au Maroc. Ces chantiers constituent un élan concret vers la mise en place d'un cadre de gouvernance renouvelé du Royaume, et sont amenés à jouer un rôle politique et stratégique prépondérant dans le renforcement de l'appareil démocratique du Royaume. En particulier, la Charte des services publics a pour ambition d'établir un cadre pour la réforme de la gouvernance et de générer une dynamique qui s'inscrit dans la durée pour la transformation de la gouvernance dans son ensemble. Ces deux « chantiers clés » sélectionnés comme axes d'analyse de ce chapitre incarnent en effet un élan positif vers une administration plus transparente, participative et réactive.

Sur la base des résultats du questionnaire de l'OCDE développé dans le cadre de ce projet (ci-après « le questionnaire de l'OCDE »), des recherches documentaires et des éléments recueillis au cours de deux missions d'enquête virtuelles, ce chapitre donne un aperçu de la manière dont le gouvernement marocain en général, et le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration en particulier, peuvent promouvoir un cadre légal, institutionnel et stratégique cohérent de réforme de l'administration publique pour une administration efficace au service des citoyens.

La réforme de l'administration a été érigée en tant que chantier politique prioritaire au Maroc mais exige un degré de coordination et de cohérence accru

La réforme de l'administration peut être divisée en quatre domaines principaux qui ont tous trait au développement des capacités et des leviers d'action de l'administration :

- La réforme de la fonction publique ;
- La réforme de l'efficacité et de la réactivité du système d'élaboration des politiques ;
- La réforme de l'appareil gouvernemental et administratif, qui concerne les règles, les institutions et la structure de l'administration nécessaires à la mise en œuvre de la politique gouvernementale, y compris les nouveaux outils de l'administration publique tels que la gouvernance électronique et l'administration en ligne ;
- La réforme du système de gestion des recettes et des dépenses du secteur public.

La réforme de la fonction publique et du système de gestion des recettes et des dépenses du secteur public seront abordées dans les chapitres 4 et 5 de ce rapport. L'efficacité et la réactivité du système d'élaboration des politiques sera explorée en détail au sein du chapitre 2 de ce rapport portant sur le cadre de gouvernance au Maroc. L'objet de ce chapitre est donc d'évaluer et d'émettre des recommandations détaillées sur la cohérence des réformes de l'appareil gouvernemental et administratif au Maroc et de leur gouvernance. Après avoir présenté les évolutions récentes du cadre stratégique pour les réformes de l'appareil gouvernemental au Maroc, le chapitre explorera de façon plus détaillée deux des initiatives clés au cœur de la réforme de l'administration au Maroc : la Charte des services publics et le chantier du numérique.

Au Maroc, le chantier de la réforme de l'administration est placé sous la responsabilité d'un ministère délégué auprès du Chef du gouvernement. Le Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) a pour mission de faire évoluer l'administration publique marocaine dans son ensemble, et est en charge dans ce sens de la gestion et la coordination des plans de modernisation de l'administration, en concertation avec les autres ministères. Alors que la politique de réforme administrative intègre dorénavant la transformation numérique comme élément clé, le MTNRA est ainsi appelé à mener les efforts de transformation numérique parallèlement à ses missions transversales visant l'amélioration de la qualité des services publics au Maroc. Bénéficiant de l'intérêt politique de haut-niveau porté au chantier de la réforme administrative depuis l'adoption de la nouvelle Constitution en 2011, le MTNRA vise à s'ériger en acteur moteur d'une politique de réforme efficace et bénéfique à l'administration dans son ensemble, ce qui demande des capacités de mobilisation importantes afin de permettre l'avancement, la coordination et la mise en œuvre des chantiers et des actions de réforme (OCDE, 2019^[2]).

Sur le plan stratégique, le chantier de réforme de l'administration au Maroc piloté par le MTNRA a bénéficié d'un intérêt politique croissant au cours des dernières années, avec notamment le développement d'un Plan National de Réforme de l'Administration (PNRA) 2018-21. Ayant pour objectif d'enclencher un large processus de réforme sur les plans managérial, organisationnel, numérique et éthique dans l'administration du Royaume, le PNRA a été conçu comme le cadre de référence pour améliorer la performance de l'administration et garantir des services publics de qualité à la hauteur des défis et des ambitions du Maroc (voir Encadré 3.1) (Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, 2018^[3]). La mise en œuvre du PNRA a mené à un certain nombre de réalisations concrètes recensées par le gouvernement, telles que le renforcement du cadre légal et de la mise en œuvre des politiques publiques liées à l'accès à l'information, l'adoption de la charte de la déconcentration, et l'adoption de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures administratives. Certaines thématiques telles que la transformation numérique ou la simplification ont eu tendance à mobiliser davantage le pouvoir exécutif et l'administration et ont ainsi bénéficié d'actions plus poussées (OCDE, 2018^[4]). De ce fait, la mise en œuvre des domaines d'action du PNRA s'effectue à des rythmes différents. Récemment, le MTNRA a bénéficié d'un soutien politique important pour le pilotage et la mise en œuvre

de la Charte des services publics ainsi que pour le développement du chantier numérique, tous les deux ayant été identifiés par l'exécutif comme des chantiers clés de réforme en cohérence avec les objectifs stratégiques du NMD.

Encadré 3.1 Le Plan National de Réforme de l'Administration (PNRA) 2018-21 au Maroc

Le PNRA avait pour ambition de proposer une approche intégrée visant à redéfinir les bases d'une nouvelle culture du service public au Maroc pour une administration au service du citoyen et de l'entreprise, qui soit responsable de la continuité des services publics soumis aux normes de qualité, tout en servant l'intérêt général. Le PNRA était structuré autour de trois principes, trois objectifs généraux, et vingt-quatre projets structurants, eux-mêmes déclinés autour de quatre axes :

Principes	Objectifs généraux	Axes de transformation	Projets structurants
<ul style="list-style-type: none"> - L'amélioration de la qualité des services publics - Le renforcement des compétences des ressources humaines - La préservation de l'intérêt général dans les services publics 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversifier l'offre des services publics pour lutter contre l'exclusion sociale et pour une intégration réelle du citoyen pour garantir sa participation à la chose publique - Restructurer l'Administration pour des institutions performantes capables d'assurer un politique, économique et humain sur tout le territoire - Assurer l'Administration des moyens juridiques, organisationnels, et managériaux nécessaires au développement des services publics, notamment dans le domaine social 	<ul style="list-style-type: none"> - Transformation organisationnelle - Transformation managériale - Transformation numérique - Transformation éthique 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 projets de transformation organisationnelle (ex. : Charte de la déconcentration) - 10 projets de transformation managériale (ex. : Charte des services publics) - 5 projets de transformation numérique (ex. : Schéma directeur de la Transformation Numérique de l'Administration Publique) - 4 projets de transformation éthique (ex. : suivi de la stratégie nationale de lutte contre la corruption)

Source : (Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, 2018^[5]).

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan général de réforme de l'administration est une pratique qui s'observe dans un nombre important de pays de l'OCDE à l'image du programme Action publique 2022 en France, du Plan de réforme de l'administration 2030 de la République tchèque ou de la Déclaration sur la réforme du gouvernement au Royaume-Uni (Gouvernement du Royaume-Uni, 2021^[6]) ; (Gouvernement de la République tchèque, 2020^[7]). Ces documents contiennent pour la grande majorité des objectifs stratégiques à accomplir pour la réforme de l'administration, des dimensions clés de réformes et une série d'actions concrètes à mettre en œuvre. Leur mise en œuvre s'accompagne de la création de mécanismes de prise de décision à haut niveau, de coordination et de suivi et d'appui à la mise en œuvre au sein de différents ministères ou structures gouvernementales en charge de la réforme de l'administration, tels que le Conseil consultatif permanent pour la modernisation de l'État au Chili ou le Comité interministériel de la transformation publique en France (Encadré 3.3).

Depuis 2021, la réforme de l'administration menée par le MTNRA, est organisée autour d'une série de chantiers clés et priorités présentée ci-dessous :

- Simplification administrative ;
- Numérisation (gouvernement numérique et économie numérique) ;
- Charte des services publics et gouvernance publique ;
- Langue Amazighe ;
- Ressources humaines.

Ces chantiers et les évolutions observées au Maroc demandent un renforcement substantiel du cadre institutionnel et des mécanismes de coordination de la réforme de l'administration publique. Les efforts en matière de cohérence et de coordination sont d'autant plus prioritaires qu'ils répondent également à deux défis caractéristiques auxquels font face les administrations publiques au XXI^{ème} siècle, à savoir la fragmentation des institutions et la superposition de réformes successives. L'administration publique est confrontée à des formes organisationnelles de plus en plus complexes, semi-autonomes et multifonctionnelles. La multiplication de ces formes organisationnelles dans le secteur public est l'une des raisons pour lesquelles de nombreux pays ont désormais lancé des initiatives visant à améliorer la coordination au sein de l'administration. En parallèle, le processus de réforme implique souvent un degré de « sédimentation », ou de superposition de réformes successives, du fait de l'ajout de nouvelles réformes aux anciennes, produisant des systèmes administratifs hybrides. Les institutions publiques doivent donc fréquemment composer avec des éléments de réforme issus de différentes époques.

Parmi les priorités mentionnées par le MNTRA, le chantier de la simplification administrative est déjà avancé et a fait l'objet de nombreux travaux (y compris au niveau local).¹ La priorité portée aux ressources humaines fait l'objet d'un chapitre dédié dans cet Examen (chapitre 4). La suite du présent chapitre se focalise donc sur deux autres chantiers en cours de réalisation et qui sont essentiels pour la gouvernance au Maroc. La Charte des services publics et la transformation numérique sont aujourd'hui considérées comme les deux outils principaux développés par le gouvernement marocain afin d'améliorer la performance de l'administration publique à l'échelle nationale, et permettre une transformation durable de la gouvernance dans son ensemble. S'il est important de souligner l'ambition politique que ces projets représentent, leur succès dépendra de l'appropriation des pouvoirs publics ainsi que du soutien politique dont ils bénéficieront. Ces deux éléments sont cruciaux pour atteindre les objectifs des projets et obtenir des résultats efficaces en faveur des citoyens marocains et de son gouvernement.

L'organisation de la réforme de l'administration par chantiers clés plutôt que comme un plan global peut permettre de faire évoluer la culture et les pratiques administratives publiques en profondeur autour d'un nombre d'initiatives ciblées et érigées en priorités. Il n'en reste pas moins essentiel d'organiser ces objectifs et ces mesures en cohérence avec une approche de réforme coordonnée et intégrée pour garantir le déploiement d'un service public modernisé et accessible à tous. Ce chapitre vise à étudier deux de ces chantiers, la charte des services publics et le gouvernement numérique, et à explorer les interdépendances entre ces chantiers et les mécanismes permettant d'accroître le degré de cohérence entre eux. Le Maroc ambitionne notamment de faire de la Charte des services publics un cadre de réforme et un levier de transformation en profondeur de l'administration publique.

Envisager la Charte des services publics comme effort conceptuel de gouvernance pour la mise en œuvre des réformes de l'administration publique

En cohérence avec la promesse d'un nouveau souffle démocratique donné par la Constitution de 2011 et réaffirmé plus récemment dans le Nouveau Modèle de Développement, la Charte des services publics est d'abord conceptualisée par le gouvernement marocain comme un effort politique visant à insuffler un meilleur modèle de gouvernance et ayant pour objectif de guider le fonctionnement de l'administration

publique au Maroc et sa transformation vers un modèle davantage réactif et adapté aux besoins et défis actuels. Au-delà de la démonstration d'un effort politique pour consolider la qualité démocratique et l'accessibilité des institutions de gouvernance au Maroc, le gouvernement aspire à utiliser à terme la Charte comme un cadre de réforme et un outil conceptuel de mise en œuvre et d'amélioration de l'administration et des services publics au Maroc.

La Charte des services publics comme un cadre et un outil légal et contraignant

Les engagements du Royaume en matière de bonne gouvernance et de renforcement des services publics se concrétisent à travers un ensemble de chantiers visant à réformer en profondeur le fonctionnement de l'administration publique au Maroc et à moderniser les services publics. Le Maroc s'appuie sur la mise en œuvre de plans de réforme à l'échelle nationale tel que le PNRA 2018-21, ainsi que sur l'adoption de textes juridiques et de cadres de réforme, avec notamment l'élaboration de la Charte nationale de la déconcentration administrative en 2018 et de Charte des services publics en 2021, pour faire évoluer la culture et les pratiques de l'administration dans la fourniture des services publics et dans la relation avec les usagers. Ces engagements se sont traduits par des améliorations concrètes dans les services publics aussi bien administratifs que dans des secteurs tels que l'éducation et la santé, comme noté dans le chapitre 1. Ces efforts doivent être poursuivis pour améliorer la satisfaction des citoyens et l'orientation de l'administration vers les usagers. Le NMD établit un objectif de satisfaction des citoyens vis-à-vis des services publics à 80%, comparé à 67% actuellement d'après les dernières mesures de l'Institut marocain de l'analyse des politiques publiques.

Plusieurs articles de la Constitution marocaine traitent directement ou indirectement du droit à une bonne administration tournée vers les usagers. Le titre XII de la Constitution en particulier définit les principes généraux de la bonne gouvernance au Maroc, affirmés dans les articles suivants :

- « Article 154 : Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et des citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations rendues. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution.
- Article 155 : Les agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général.
- Article 156 : Les services publics sont à l'écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard aux obligations de contrôle et d'évaluation.
- Article 157 : Une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics. »

En dépit des dispositions constitutionnelles pour l'élaboration et l'application d'une Charte des services publics visant à fixer les règles de fonctionnement des administrations publiques, le développement de cette charte a connu un développement long, marqué notamment par le l'élaboration de plusieurs projets de charte entre 2011 et 2018 n'ayant pas abouti, qui s'est ensuite accéléré à partir de 2016 (OCDE/SIGMA, 2019^[8]). La « promulgation de la charte des services publics » a été ainsi identifiée comme objectif du programme gouvernement 2016-21, sous l'axe « Réforme de l'Administration, des services publics et proximité » (Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement, 2017^[9]). Par la suite, la Charte des services publics est mentionnée explicitement comme un pilier de la transformation managériale, et un des vingt-quatre projets du PNRA (Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, 2018^[31]). Le ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique (désormais le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration) a adressé un projet de loi relatif à la Charte

des services publics au Secrétariat Général du gouvernement (SGG) en décembre 2018, qui fut par la suite déposé au Bureau de la Chambre des Représentants le 30 août 2019 (Royaume du Maroc - Chambre des représentants, 2020_[10]). Le projet de loi No 54.19 relative à la Charte des services publics a été approuvé par la Chambre des Représentants lors de sa séance plénière du mardi 11 février 2020 (Royaume du Maroc - Chambre des représentants, 2020_[10]), et adopté par la Chambre des Conseillers en juin 2021, avant d'être publiée au bulletin officiel le 14 juillet 2021.

L'adoption de la Charte des services publics pourrait marquer un tournant pour la gouvernance publique au Maroc en ce qu'elle vise à fixer un cadre et « des règles » permettant l'amélioration de la gouvernance pour l'ensemble de l'administration. La qualité des services publics fait partie des dimensions importantes du cadre de gouvernance sur laquelle la charte vise à faire levier : elle constitue le premier instrument de garantie de la qualité des services publics applicable à l'ensemble du gouvernement, ainsi qu'à d'autres institutions et organismes publics. Dans le passé, les instruments de garantie de la qualité étaient le produit d'initiatives fragmentées, certaines institutions disposant de leur propre dispositif de contrôle de la performance, d'indicateurs automatisés ou de certifications ISO au niveau institutionnel (OCDE/SIGMA, 2019_[8]). Composée de 38 articles, cette charte définit en premier lieu les objectifs de la bonne gouvernance des services publics (Article 4) ainsi que les principes auxquels sont soumis les services publics (Article 5). Sur la base de ces objectifs et principes, la Charte décline ensuite un certain nombre de principes directeurs, outils de planification et mesures concrètes visant à améliorer trois dimensions clés des services publics : la performance, la relation avec les usagers et l'éthique dans les services publics (voir Tableau 3.1). Enfin, la Charte des services publics prévoit la mise en place d'un Observatoire national des services publics chargé de mesurer le niveau de performance des services publics, de réaliser des études portant sur leur gouvernance et sur la qualité des prestations et de proposer toute mesure susceptible d'améliorer leur fonctionnement (Tableau 3.1).

Tableau 3.1. La Charte des services publics

	Principes directeurs	Outils de planification, suivi et évaluation	Actions
Performance des services publics	Organisation et gestion des services publics		
	Les services publics adoptent une organisation qui tient compte d'un certain nombre de règles (Article 8) Les services publics renforcent la convergence de leurs programme, mutualisation des moyens et délivrance de leurs prestation de manière intégrée (Article 9)	Publication de programmes d'actions pluriannuels dans le cadre de la politique de l'état et identification des risques potentiels (Article 6 et 7) Évaluation annuelle et publication du bilan des réalisations vis-à-vis du programme d'action pluriannuel (Article 12) Suivi et évaluation des réalisations des responsables des services publics (Article 13)	Inventaire des textes législatifs et réglementaires se rapportant à leurs compétences (Article 10) Mise en œuvre de partenariats avec le secteur privé, les associations de la société civile, les ONG et les instituts scientifiques avec des conventions de coopération (Article 11) Audits et contrôles de gestion réguliers, et mise en œuvre des recommandations émises par les instances de contrôle, de régulation et de gouvernance (Article 14 et 15) Mise en place de mécanismes adéquats pour permettre aux usagers de formuler leurs observations et propositions (Article 16)
		Gestion des ressources humaines	
		Évaluations régulières des performances des ressources humaines au regard des objectifs et missions assignées (Article 19)	Méthodes et modes de gestion des ressources humaines basés sur un certain nombre d'outils (Article 17) Programmes de formation réguliers sur la base des plans de gestion prévisionnelle (Article 18)

	Principes directeurs	Outils de planification, suivi et évaluation	Actions
	Gestion des moyens généraux		
	Les services publics veillent à la rationalisation de l'utilisation de leurs ressources et à la bonne gestion de leurs biens ou de ceux mis à leur disposition (Article 20)	Élaboration de plans anticipatifs pour la prévention et la gestion des crises et des événements catastrophiques (Article 22)	Organisation et préservation des archives (Article 21)
Relation avec les usagers	Ouverture et communication		
	Faciliter l'accès des usagers aux informations (Article 23)		Communication régulière sur les missions, programmes, activités, prestations par tous les moyens de communication disponibles (Article 24)
	Accueil des usagers		
	Faciliter l'accès aux personnes et catégories ayant des besoins spécifiques (Article 25)		Mise en place de compétences qualifiées en accueil et orientation, mise à niveau des espaces et structures dédiées à l'accueil. (Article 25) Continuité des prestations, notamment par un système de permanence (Article 26)
	Cadre de délivrance et qualité des services		
Les services publics œuvrent à l'amélioration des prestations qu'ils fournissent aux usagers et veillent à ce que leurs prestations soient fournies dans le respect des normes de qualité (Article 28 et 29)	Élaboration et publication de chartes des prestations contenant les engagements des services publics de fournir des prestations selon des indicateurs définis (Article 29) Adoption des programmes annuels pour l'amélioration de la qualité des prestations (Article 29) Mesure régulière de la satisfaction des usagers sur la performance, et l'élaboration des rapports annuels contenant le bilan (Article 29)	Simplification et numérisation des procédures administratives (Article 27) Identifiant unifié pour chaque usager (Article 27) Amélioration des prestations notamment à travers l'étude et analyse de l'offre et la demande, la définition des besoins, élargissement et diversification des modes de délivrance des prestations (Article 28)	
Traitement des réclamations et jugements			
Les services publics reçoivent, traitent et assurent le suivi des réclamations (Article 30)	Publication d'un rapport annuel sur le bilan de traitement des réclamations reçues ainsi que sur les mesures prises ou à prendre (Article 30)	Recours à la médiation pour régler les différends avec les usagers (Article 31) Exécution sans délais des jugements, décisions et ordonnances judiciaires (Article 31)	
Éthique dans les services publics	Les fonctionnaires, agents et employés des services publics exercent leurs fonctions selon certains principes et normes (Article 33)		Élaboration et adoption des codes déontologiques et programmes visant le renforcement de la probité, la lutte contre toutes les formes de corruption, ainsi que l'ancrage des valeurs de moralisation et de citoyenneté (Article 34)
Création de l'observatoire	Il est créé auprès de l'autorité gouvernementale chargée de la réforme de l'administration un Observatoire National des Services Publics. Il observe le niveau d'efficacité des services publics ainsi que la qualité des prestations fournies (Article 35) L'organisation, la composition et le fonctionnement de cet observatoire sont précisés par décret (Article 35)		

Source: Création de l'auteur basée sur (Royaume du Maroc - Chambre des représentants, 2020_[10]).

La Charte des services publics au Maroc se caractérise son développement au niveau central, son cadre normatif et contraignant et ses engagements concrets axés sur les citoyens

Les chartes des services publics constituent un des instruments principaux permettant aux administrations de définir et de contrôler tant la qualité que les performances du service public. En codifiant les attentes des usagers, l'administration s'engage à respecter un certain nombre de normes sur la base desquelles les services publics peuvent ensuite être évalués. L'administration publique peut ainsi mesurer la satisfaction des usagers afin de s'assurer que ces niveaux de qualité et de performance sont atteints. Les chartes des services publics permettent en outre de :

- Aider les organismes publics à gérer les attentes des usagers ;
- Fournir un cadre pour les consultations avec les usagers ;
- Encourager les organismes publics à mesurer et à évaluer les performances ;
- Rendre les organismes publics plus transparents ;
- Pousser les organismes publics à améliorer leurs performances ; et
- Augmenter la satisfaction des utilisateurs de services (European Public Administration Network, 2018^[11]).

Caractéristiques de la Charte des services publics au Maroc

La mise en œuvre des chartes varie considérablement d'un pays à l'autre en fonction du régime politique, constitutionnel et réglementaire existant. Les chartes peuvent néanmoins être caractérisées selon quatre dimensions clés que sont : 1) une intégration dans le cadre légal et constitutionnel ; 2) une élaboration au niveau central et une application à l'administration publique dans son ensemble ; 3) l'objectif général de produire des normes de gestion de la performance et de qualité de l'administration ; 4) la mise en place d'engagements concrets et spécifiques concernant le retour d'information des citoyens.

Le format marocain de la Charte des services publics se démarque par plusieurs aspects : son caractère contraignant, son inscription dans le cadre légal et constitutionnel et son ambition de fournir un cadre plus global de réforme de la gouvernance comparé aux chartes mises en place dans des pays comme la France et le Danemark.

Concernant le caractère contraignant de la charte, l'Article 3 de la loi 54-19 portant la Charte des services publics souligne que les autorités gouvernementales sont « tenues de se conformer au contenu de cette charte et d'œuvrer à prendre toutes les mesures nécessaires à sa mise en œuvre ». Le degré de contrainte légale associé aux chartes des services publics varie considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, si certaines sont inscrites dans la loi, d'autres sont ancrées dans le cadre réglementaire et certaines sont le fruit d'engagements plus informels. En France, la Charte Marianne a été conçue comme un cadre générique non contraignant d'engagements structurés en 4 rubriques portant sur l'accueil, la relation avec les usagers, le traitement des réclamations et la satisfaction des usagers (Gouvernement de France - Premier Ministre, 2004^[12]). Bien que certains aspects de la charte reprennent les exigences de la loi d'avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, son ancrage dans l'administration fut relayé par deux circulaires publiées au Journal Officiel le 3 mars 2004 et complété par des directives spécifiques données par les ministères sectoriels (Bréas, 2006^[13]). À l'inverse, au Danemark aucune charte des services publics n'a été développée au niveau central ou sectoriel, les municipalités étant les seules entités publiques ayant l'obligation légale d'élaborer et de mettre en place des chartes (EUPAN, 2018^[14]). Le Maroc se distingue donc de l'exemple français ou danois, avec une charte des services publics inscrite dans le cadre légal, applicable à l'ensemble des services publics et qui définit un cadre de réforme plus global de l'administration. Un projet de feuille de route décliné en 5 axes a récemment été développé afin de faciliter la mise en œuvre de la charte. Cette feuille de route porte

notamment sur la formation, l'appropriation et la communication liée à la charte, et est en cours de validation interne.

La Charte des services publics au Maroc, bien que résultant d'un processus de création collégial, est un document produit au niveau central qui s'applique à l'administration publique dans son ensemble (Article 1). Les principes et standards établis dans ce document global constituent un cadre de référence national pour la pratique et la fourniture des services publics, et ont pour ambition d'être déclinés en « chartes de prestations » dont la responsabilité dépend de chaque institution publique (Article 29). Le gouvernement marocain prépare une circulaire dédiée visant à être partagée par le Chef du gouvernement auprès des ministères sectoriels afin d'entamer la rédaction des plans d'actions sectoriels. La première étape de ce processus d'appropriation préparé par le MTNRA consiste en l'organisation de réunions de sensibilisation avec les départements concernés. Cette approche centralisée diffère des expériences d'autres pays, tels que le Danemark cité plus haut, dans lesquels les institutions publiques sont libres de décider de la nature et du contenu de leur charte, ou de ne pas en établir du tout (EUPAN, 2018^[14]). De même en Autriche, plusieurs chartes sectorielles ont été mises en place sans cadre global, par exemple la charte du ministère des finances, les chartes des autorités de district, les chartes des prestataires de services des sociétés ferroviaires et commerciales, etc. (EUPAN, 2018^[14]). Le Maroc se démarque donc de ces exemples et suit un modèle se rapprochant des expériences portugaises ou françaises, dans lesquelles un cadre de référence au niveau national est défini puis décliné au niveau sectoriel et local.

Les normes et standards établis par la charte marocaine sont plus spécifiques tant en matière de gestion de la performance que dans les interactions entre l'administration et le citoyen. Les chartes comprennent en général une combinaison de normes dites « souples » (i.e. : Nous vous accueillons avec amabilité), et de normes plus « dures » comprenant des standards concrets et mesurables (i.e. : vous serez aidé dans les 15 minutes suivant votre arrivée). La charte marocaine contient peu de standards ou de normes à délai déterminé, hormis la publication d'un certain nombre de rapports annuels (évaluation annuelle des performances vis-à-vis du programme d'action pluriannuel, adoption de programmes annuels pour l'amélioration de la qualité des prestations, publication d'un rapport annuel sur le bilan de traitement des réclamations). Ceci est en effet dû à la portée générale de la charte ainsi qu'à son caractère générique. Les aspects opérationnels et les normes « dures » doivent faire l'objet de textes ultérieurs. La Charte n'établit donc pas de délais dans les interactions directes entre l'administration et l'utilisateur, par exemple quant au délai de réponse à une requête par courriel. La feuille de route relative à la mise en œuvre de la charte attendue ainsi que les « chartes de prestations » produites par chaque entité administrative seraient l'occasion de compléter ces éléments opérationnels en clarifiant la mise en œuvre des dispositions sur la base de standards concrets.

Le format et le contenu de la Charte sont notamment dus à la nature de l'exercice de conception de la charte, qui ne permet pas d'introduire plus de détails pour les normes standardisées. En ce sens, l'objectif avec l'adoption d'une Charte des services publics est principalement de guider, et non de dicter, les principes de fonctionnement de l'administration publique au Maroc vers un mode opératoire davantage réactif et adapté aux besoins et défis contemporains, et démontre un élan visant à consolider la qualité démocratique des institutions.

Les articles 30 et 31 de la Charte des services publics marocaine prévoient des mécanismes afin de traiter les réclamations des citoyens dans les cas où les engagements de l'administration ne seraient pas respectés (voir Tableau 3.1). La mise en place d'engagements concrets et spécifiques concernant le retour d'information des citoyens et la gestion des plaintes est un aspect crucial de la majorité des chartes des services publics. La gestion des réclamations, mesure de la satisfaction des usagers dans une optique d'amélioration continue des services, fait par exemple l'objet des socles 4, 5 et 6 de la charte d'accueil et de service du Luxembourg (Luxembourg - Institut national d'administration publique, 2013^[15]).

La Charte des services publics fait partie d'un effort plus large pour développer un cadre légal et réglementaire pour une meilleure gouvernance de l'administration

L'inscription de la Charte des services publics dans le cadre légal fait partie d'un effort soutenu du gouvernement marocain pour développer un cadre légal et réglementaire visant à instaurer une administration tournée vers les usagers. En ce sens, la Charte des services publics consolide les avancées réalisées dans trois domaines connexes de l'administration publique : le renforcement de la transparence, la simplification administrative, et enfin la déconcentration, comme mentionnés dans le chapitre 1 du rapport.

La Charte des services publics vise notamment à aborder les contours éthiques devant guider l'action de l'appareil administratif, et à contribuer en ce sens au renforcement du cadre législatif lié au droit d'accès à l'information et à la transparence. L'adoption de la loi 13-31 du 12 mars 2018 relative au droit d'accès à l'information a confirmé la volonté du Maroc d'assoir les principes de transparence, d'intégrité et de redevabilité au sein de son administration. Plusieurs articles de la Charte des services publics permettent de renforcer les ambitions du Maroc liées à la transparence et au gouvernement ouvert :

- « Article 5 : Les services publics sont soumis aux principes suivants :
 - La transparence : en permettant au public d'accéder aux informations, notamment celles relatives au fonctionnement des services publics et aux prestations qu'ils délivrent et ce, dans le respect des deux langues officielles du pays et de la législation en vigueur ;
 - L'ouverture, à travers la communication avec les usagers et la réception et le suivi de leurs observations, propositions et doléances portant sur l'amélioration de la performance du Service Public.
- Art. 23 : Les services publics sont tenus de faciliter l'accès des usagers aux informations qu'ils détiennent selon les textes législatifs et réglementaires en vigueur.
- Art. 24 : Les services publics communiquent régulièrement sur leurs missions, leurs programmes, leurs activités et sur les prestations qu'ils fournissent et ce, par tous les moyens de communication disponibles, spécialement électroniques, y compris les sites- web conçus à cet effet. »

La promulgation de la loi portant Charte des services publics reflète notamment la volonté du gouvernement de fluidifier et d'améliorer l'action de l'appareil administratif dans sa relation avec les usagers. Une des dimensions cruciales de la charte est son alignement avec le cadre législatif lié à la simplification des procédures et démarches administratives. L'adoption d'une législation spécifiquement consacrée à la simplification des procédures et des formalités administratives (Loi n°55-19) en mars 2020 a constitué un tournant majeur pour l'administration marocaine et consacre son engagement pour une administration centrée sur les usagers. L'objectif de ce texte de loi est de parvenir à la simplification et à la numérisation de l'ensemble des actes administratifs, afin de faciliter les interactions des citoyens et des entreprises avec l'administration. Cette loi vise notamment à renforcer les droits du citoyen dans ses relations avec l'administration en introduisant un cadre contraignant pour certains principes de bonne gouvernance, en particulier :

- Le recensement, la transcription et la publication des actes administratifs sur le Portail National de l'Administration www.idarati.ma dans un délai de six mois ;
- La numérisation des procédures des actes administratifs dans un délai de cinq ans ;
- Le principe de silence vaut accord de l'Administration ;
- Le principe de justification de toute réponse négative relative aux demandes des usagers ;
- Et enfin l'interdiction aux administrations de demander des documents disponibles dans d'autres administrations, ou des documents non indiqués dans les procédures officielles et publiées (Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement, 2021^[16]).

L'adoption de la Loi n°55-19 en 2020 est le point culminant d'une série d'initiatives successives dans ce domaine. Dès 1999, la circulaire du Premier Ministre n°31/99 relative à la simplification des procédures et des circuits administratifs a signalé l'intérêt du gouvernement pour cette problématique. Par la suite, le gouvernement marocain a adopté la loi n°03-01 de 2002 sur l'obligation de motiver les décisions administratives émanant des administrations publiques, simplifier des « grappes » de procédures par le biais d'un prestataire privé entre 2012 et 2016, et a également publié un guide sur la simplification des procédures administratives en 2016. En dépit de ces efforts, les outils mis à la disposition des ministères sectoriels demeuraient peu utilisés, et l'impact de ces projets restait, selon un rapport de la Cour des Comptes, « imperceptible au niveau de certaines administrations » (Royaume du Maroc, 2017^[17]). Ainsi, la loi n°55-19 représente une réelle rupture en offrant un cadre cohérent et cohésif pour la simplification des procédures. La Charte des services publics comporte plusieurs articles visant à soutenir ce cadre, notamment :

- « Article 10 : Les services publics inventorient les textes législatifs et réglementaires, les circulaires et les notes se rapportant à leurs compétences et procèdent à leur codification (classification) par domaine et à les publier par tous les moyens disponibles. Ils peuvent, le cas échéant, soumettre aux autorités compétentes (organes compétents) toute proposition visant la mise à jour de ces textes, en vue de les adapter aux besoins et aux attentes des usagers.
- Article 27 : Les services publics doivent simplifier et numériser leurs procédures administratives, conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur, notamment celles qui concernent la réception et le traitement des demandes des usagers et la délivrance des prestations objet de ces demandes. »

La relation entre l'appareil administratif et les usagers est intrinsèquement liée au mode d'organisation de la déconcentration administrative d'un pays. La Charte des services publics ayant comme objectif d'améliorer et d'établir les contours éthiques et organisationnels de la relation entre l'administration et les usagers, son alignement avec le cadre légal et réglementaire de la déconcentration est crucial. Le chantier de la déconcentration au Maroc connaît depuis plusieurs années un essor, notamment en termes de cadre institutionnel et réglementaire. Tout comme la Charte des services publics, la charte de la déconcentration administrative est un des 24 projets relatifs aux transformations structurelles issus du PNRA (Charte de la déconcentration dans l'axe transformation organisationnelle ; Charte des services publics dans la transformation managériale). Sur le fond, les deux chartes sont intrinsèquement liées car elles comportent toutes les deux l'objectif prioritaire de renforcer la qualité et la proximité de l'administration publique de manière décentralisée en visant un meilleur fonctionnement dans les « régions et autres collectivités territoriales et des organismes publics ».

L'importance d'adopter la Charte de déconcentration administrative comme instrument permettant aux responsables locaux de prendre leurs décisions et d'exécuter les programmes de développement économique et social en accord et en cohérence avec les visées de la régionalisation avancée fut réaffirmée par SM le Roi Mohammed VI en juillet 2018 (Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement, 2019^[18]). Les orientations générales de la politique de l'État dans le domaine de la déconcentration administrative furent ensuite adoptées en août 2018 par le gouvernement (Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement, 2019^[18]). L'opérationnalisation de ce chantier a ensuite été lancée par la publication du décret n° 2-17-618 portant charte de déconcentration administrative au bulletin officiel le 26 décembre 2018. À la suite de l'adoption de la charte de la déconcentration administrative, le gouvernement marocain a engagé des actions pour pérenniser ces efforts à travers la publication au bulletin officiel de modèles types de schéma directeur de déconcentration administrative, et le lancement des travaux de la commission interministérielle pour la déconcentration administrative (Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement, 2019^[18]).

Les liens entre la déconcentration administrative et la qualité des services publics sont notamment explicités dans les articles 4, 5 et 8 de la Charte des services publics :

- « Article 4 Paragraphe 2 : L'amélioration du système d'organisation des services publics à travers la répartition des tâches et la définition des responsabilités selon des organigrammes qui répondent aux objectifs définis et au principe de proximité et ce, dans le cadre de la régionalisation avancée et de la déconcentration administrative
- Article 5 Paragraphe 3 : Les services publics sont soumis aux principes suivants
 - L'équité dans la couverture du territoire national, en œuvrant pour une couverture équitable en vue de rapprocher les prestations des usagers
- Article 8 Paragraphes 4 et 5 : Les services publics adoptent une organisation qui tient compte notamment de la :
 - L'adoption du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences pour une meilleure prise et mise en œuvre des décisions au niveau le plus adéquat et ce, pour atteindre l'efficacité, l'efficience et la proximité des usagers
 - La répartition des compétences entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés, sur la base de la déconcentration administrative et selon les principes et règles définies dans les textes réglementaires en vigueur. »

La Charte des services publics demande à être identifiée plus clairement comme une priorité stratégique

Les dispositions et objectifs de la Charte des services publics représentent un levier essentiel pour permettre à l'administration marocaine de réaliser ses ambitions telles que définies dans le NMD. La Charte a été identifiée comme une priorité dans les documents du précédent programme gouvernemental et du PNRA 2018-21. Néanmoins, la charte n'est pas toujours explicitement mentionnée comme une priorité dans les documents de vision stratégique les plus récents du pays, notamment le Programme gouvernemental 2021-26 et le NMD, ce qui pourrait représenter un défi à sa diffusion et à sa mise en œuvre.

Depuis l'arrivée à échéance du PNRA, et l'adoption de la loi n°54-19 portant Charte des services publics en 2021, le projet de Charte des services publics semble avoir perdu en visibilité dans les documents de planification stratégique du gouvernement. Le NMD souligne l'importance de « mettre davantage l'accent sur la qualité du service au citoyen » en accélérant le processus de simplification des procédures administratives, la numérisation des procédures et la possibilité pour les citoyens d'évaluer régulièrement la qualité de ses services et d'avoir des recours en cas de litiges (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]). La simplification administrative apparaît à de nombreuses reprises au sein de ce document d'orientation stratégique, mais aucune mention explicite de la Charte des services publics n'est faite dans le document principal. La Charte pourrait être un levier pour permettre aux citoyens « d'évaluer régulièrement la qualité des services et d'avoir des possibilités de recours en cas de litige et d'abus », particulièrement avec la mise en œuvre de l'Observatoire national des services publics (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]).

La Charte des services publics apparaît néanmoins dans le projet « administration efficace et citoyenne » en annexe 2 du NMD, dans le recueil des notes thématiques, des paris et projets (Royaume du Maroc, Commission Spéciale sur le Modèle de Développement, 2021^[19]). Il est de plus précisé dans le recueil qu'il sera exigé dans les décrets d'application de la Loi sur la Charte des services publics de chaque entité administrative qu'elle élabore des « Engagements de services » qui seront publiés et opposables par les usagers en tant que mécanisme d'assurance-qualité des prestations publiques. Ces engagements seront l'outil d'opérationnalisation des principes de modernisation de l'administration à l'échelle des entités publiques. Cependant, les modalités de mise en œuvre et de suivi du NMD reposent sur un « pacte

national sur le développement » qui n'a pas encore été signé. Le gouvernement marocain pourrait envisager de mettre en relief le rôle de la Charte des services publics dans ce plan d'action pour la mise en œuvre du NMD.

La Charte des services publics, en tant que document à part entière, est également absente du Programme Gouvernemental actuellement mis en œuvre. Le Programme Gouvernemental 2021-26 est structuré autour de plusieurs axes, dont le troisième porte sur « la gouvernance au service du citoyen et une administration efficace » (Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement, 2021^[20]). Les pistes d'action au sein de cet axe mettent l'accent sur la numérisation, la rationalisation des dépenses publiques, la réduction des inégalités sociales et territoriales, la transparence en matière de gestion budgétaire, et l'importance d'une administration plus proche des usagers et simplifiée (Royaume du Maroc, 2016^[21]). La numérisation de l'administration et le processus de simplification des procédures administratives y sont mentionnés à plusieurs reprises, mais nulle mention n'est faite de la charte des services publics ou de sa mise en œuvre. En tant que cadre de réforme de la gouvernance publique, la Charte pourrait bénéficier d'une mention dans le Programme gouvernemental et les principaux documents stratégiques du gouvernement, au même titre que les autres grands chantiers de l'administration.

Il est important que le projet de Charte soit ancré dans une vision stratégique intégrée, qui permette d'une part de donner un sens à la réforme en la plaçant dans son contexte et en la positionnant par rapport à d'autres initiatives, et d'autre part de mieux en définir ses objectifs stratégiques pour pouvoir en mesurer la réussite. Après la fin du PNRA, la restructuration du ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'Administration en deux ministères (le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration), n'a pour l'heure pas été accompagnée d'une vision intégrée des réformes de l'administration publique. Le développement d'une vision intégrée de la réforme de l'administration publique au Maroc pourrait faciliter la mise en œuvre de la Charte et expliciter ses liens avec d'autres projets de réforme (voir Encadré 3.2). En France par exemple, le programme « Services Publics + » lancé dans le cadre du renouvellement des engagements de la charte Marianne, est intégré à une réforme prioritaire du gouvernement français pour « Améliorer le service rendu aux citoyens », une réforme qui a une vocation et une ambition plus globales autour de l'amélioration continue des services publics et de la relation avec les usagers. Avec ce programme, l'ensemble des services publics s'engage autour de neuf principes communs pour la qualité de service. Cette réforme prioritaire est placée sous l'autorité du Ministre de la transformation et de la fonction publiques, et suivie en Conseil des ministres tous les trimestres. Si la Charte des services publics est conçue au Maroc comme un cadre plus large de réforme global pour l'administration, un certain nombre de ses principes et actions relatifs à la relation avec les usagers et à l'Observatoire national des services publics se rapprochent ainsi de problématiques traitées par le programme Services Publics +.

Encadré 3.2 Qualité des services publics au sein de la planification stratégique en Irlande

Depuis 2011, les plans de réforme du service public en Irlande ont rendu les services publics plus transparents, le processus décisionnel plus redevable et la prestation de services plus efficace. Notre Service Public 2020 (« *Our public service 2020* ») constitue le cadre actuel de la réforme et vise à améliorer la prestation de services afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les usagers.

L'action 2 vise à « Améliorer les services aux clients » au sein du pilier 1 : « Au service du public » de ce plan de réforme et est particulièrement axée sur l'accroissement de la satisfaction des usagers, de la confiance du public et de l'efficacité du gouvernement. Elle comprend notamment :

- Des formations pour améliorer la qualité et la cohérence de l'engagement des services publics envers les usagers ;
- La promotion des programmes de garantie de la qualité dans les organisations de service publics ;
- Une étude du réseau « service client de qualité » ainsi qu'une révision de ses rôles et responsabilités afin d'en améliorer la cohérence et la portée et de soutenir les membres du réseau dans la production de plans d'action et de chartes des services publics pour s'assurer qu'ils reflètent l'ambition et l'engagement du gouvernement à améliorer la prestation de services.

Dans le cadre du processus de création des plans d'action et des chartes clients, les institutions publiques sont encouragées à adopter une approche structurée de la consultation des parties prenantes, de la définition de normes de services et de l'évaluation des performances sur la base d'indicateurs issus de l'utilisation d'outils de retour d'information.

L'existence d'un plan national et d'une vision intégrée pour la réforme de l'administration permet à l'administration irlandaise de mieux orienter l'appareil gouvernemental vers la mise en œuvre du plan, notamment en facilitant le suivi et l'évaluation de la réforme. La réforme identifie 6 résultats de long terme et 18 actions clés pour les attendre. Leur progrès est mesuré à l'aide de différentes méthodologies, y compris : des enquêtes nationales et internationales ; des mesures quantitatives provenant de sources telles que l'Office central des statistiques, EUROSTAT et l'Institut d'administration publique ; et des informations élaborées par les organisations de service public à partir d'enquêtes auprès des clients et des employés.

La mise en œuvre et le suivi du plan de réforme « *Our public service 2020* » sont également facilités par la déclinaison du plan de réforme en plans d'action sectoriels. L'unité d'évaluation de la réforme (REU) du ministère des Dépenses Publiques et de la Réforme (*Department of Public Expenditures and Reform*) a collaboré avec d'autres organisations au sein du gouvernement afin d'élaborer ces plans sectoriels. Cette responsabilité est notamment inscrite dans le programme gouvernemental comme résultat dont le ministère est responsable.

Sources: (Gouvernement d'Irlande, 2022^[22]); (Gouvernement d'Irlande, 2022^[23]); (Gouvernement d'Irlande - Ministère des Dépenses Publiques et de la Réforme, 2021^[24]); Informations recueillies auprès du gouvernement français dans le cadre de ce projet.

Le cadre institutionnel doit permettre d'appuyer le pilotage et la mise en œuvre de la Charte des services publics

Il existe une grande variété de modèles organisationnels utilisés par les pays pour la gestion et la coordination des réformes de l'administration publique en général, et des mesures permettant d'améliorer la qualité des prestations de services en particulier. Le succès des réformes de l'administration publique et plus particulièrement des programmes de chartes des services publics, repose sur la mise en place d'un cadre institutionnel robuste en matière de pilotage, de coordination et d'évaluation de la réforme.

Cadre institutionnel de pilotage de la Charte

Le ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration est chargé d'impulser, de coordonner et de mener les grands chantiers de réforme de l'administration publique en concertation avec les autres ministères, notamment en ce qui concerne les actions de simplification des procédures administratives, l'amélioration de la qualité des services publics rendus aux usagers ainsi que le développement de l'administration numérique. Ces missions multidimensionnelles et pangouvernementales représentent un défi pour le ministère, dont les pouvoirs coercitifs vis-à-vis des institutions du gouvernement sont limités (OCDE/SIGMA, 2019^[8]).

Ainsi, afin de mener à bien l'élaboration et l'adoption de la Charte, le Département de la Réforme de l'Administration a adopté une démarche collaborative et fait usage des réseaux à sa disposition pour préparer la Charte. Cependant, aucun cadre de gouvernance ou mécanisme institutionnel interministériel n'a encore été développé en parallèle pour piloter sa mise en œuvre.

À l'inverse, la loi 55-19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives a permis la création d'une instance chargée de veiller à la bonne application de la loi, à savoir la Commission Nationale de Simplification des Procédures et des Formalités Administratives (CNSP). Officiellement entrée en fonction le 31 mars 2021, la CNSP est habilitée à définir et adopter une stratégie nationale pour la simplification des procédures et des formalités administratives et à veiller à sa mise en œuvre et à son évaluation (Agence Marocaine de Presse, 2021^[25]).

Le recueil des notes thématiques, des paris et projets présenté en Annexe 2 du NMD propose deux cadres de gouvernance distincts : l'un pour l'application de la Loi portant Charte des services publics comme mécanisme d'assurance-qualité des prestations publiques, et l'autre pour le projet de numérisation de l'administration et d'amélioration des services au citoyen (Royaume du Maroc, Commission Spéciale sur le Modèle de Développement, 2021^[19]). Le NMD propose notamment un cadre de gouvernance pour l'application de la loi portant Charte des services publics à travers des « Engagements de services » définis au niveau de chaque entité administrative, comme déjà mentionné précédemment dans ce chapitre. Il est suggéré que cette mission soit rattachée au Chef du gouvernement et ait pour objectif de certifier les engagements et de vérifier leur effectivité sur le terrain. Le NMD souligne également que le projet de numérisation de l'administration et d'amélioration des services (qui comprend notamment le chantier de simplification administrative) requiert une très forte coordination entre multiples administrations. Dans ce contexte, le NMD préconise que ce projet soit porté par une équipe de mission à caractère non permanent et gérée par un haut responsable nommé à cet effet, capable de piloter le projet dans les temps impartis, selon des objectifs clairs et en coordination avec l'ensemble des entités et agences concernées.

Le Maroc pourrait songer à restructurer et renforcer le portage institutionnel des réformes de l'administration publique afin d'en faciliter la mise en œuvre. Dans le cadre et l'esprit du chantier de rationalisation des commissions interministérielles (voir Chapitre 2), le gouvernement pourrait envisager de créer une commission unique chargée de la réforme de l'administration publique qui soit structurée en groupes de travail distincts sur les différents chantiers en cours. La France possède un exemple de structure similaire avec le Comité Interministériel de la Transformation Publique (voir Encadré 3.3).

Encadré 3.3 Création et pilotage du programme Services Publics+ en France

De la Charte Marianne à Services Publics+

Dès les années 2000, les premiers efforts gouvernementaux visaient à fédérer les services publics volontaires. La première charte Marianne, initiée en 2004, était principalement centrée sur l'accueil et l'écoute des usagers avec l'objectif de rassembler les administrations publiques volontaires sur l'accueil des usagers. La seconde charte Marianne fut élaborée en 2016 et suivie par une troisième version en 2019 – qui elle est plus large et 'contraignante' pour toutes les administrations. Depuis 2019, c'est l'utilisateur qui est au centre de la 'mission' Marianne, une nouvelle dynamique qui s'inscrit dans un contexte politique et législatif favorable avec l'adoption de textes tels que la loi « pour un État au service d'une société de confiance » (ESOC) visant à simplifier l'utilisation des services publics pour les usagers et la mise en place d'initiatives telles que le programme « transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics » ou encore le dispositif Vox Usagers.

Si la crise sanitaire et les évolutions institutionnelles comme la création du nouveau ministère de la Transformation Publique en 2020 ont occasionné un certain retard sur les mesures envisagées dans le cadre de la Charte Marianne, elles ont aussi déclenché une nouvelle dynamique autour du programme 'Services Publics+' porté par le même objectif de modernisation et d'amélioration de l'offre de services publics.

Le portage institutionnel de Services Publics+

Ce programme est mené de front par une direction du ministère de la Transformation Publique, et coordonné à l'aide de deux comités stratégiques et d'un comité opérationnel de suivi :

- **La Direction Interministérielle de la Transformation Publique (DITP)** est en charge du déploiement du programme de transformation publique défini par le Comité interministériel de la transformation publique. La DITP assure aussi le suivi de l'exécution des réformes prioritaires du gouvernement français, en liaison avec les ministères et les préfectures dans les territoires. La DITP déploie notamment le programme « Services Publics + ».
- Sur la base des travaux rendus dans le cadre du programme Action Publique 2022, un **Comité interministériel de la Transformation Publique** piloté par le ministère de la Transformation Publique a été mis en place pour assurer la mise en œuvre opérationnelle, le suivi, la coordination interministérielle et le pilotage politique du plan de réforme d'Action Publique 2022. Il réunit deux à trois fois par an les membres du gouvernement et est présidé par le Premier Ministre ; le secrétariat est assuré par le délégué interministériel à la transformation publique au sein de la DITP. Un des sept engagements tenus lors du 6^{ème} comité en 2021 était notamment le déploiement complet du programme Services Publics+ d'ici la fin de l'année 2021 pour améliorer l'efficacité des services publics en continu.
- Un **comité stratégique de haut niveau** réunissant les directeurs d'administration centrale et le ou la ministre la Transformation Publique.
- Un **comité opérationnel de suivi** qui rassemble les directeurs d'administration (au niveau local) pour discuter du suivi des engagements et des indicateurs.

Source : (France - Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, 2019^[26]) ; Informations recueillies auprès du gouvernement français dans le cadre de ce projet.

Un cadre institutionnel et des outils pour la coordination de la Charte des services publics et son appropriation à travers l'administration

La mise en œuvre de la loi portant Charte des services publics n'est pour l'instant pas accompagnée de la création d'instances ou de forums institutionnels permettant la « dissémination » de la Charte à l'ensemble de l'administration publique et l'acquisition d'un sentiment d'appropriation de ses principes. Les parties prenantes rencontrées dans le cadre de ce projet ont néanmoins souligné l'élaboration d'une stratégie de communication dédiée autour de cette charte, accompagné d'un guide et de dépliants de sensibilisation. Dans le cadre de cette stratégie de communication, une série de réunions de sensibilisation avec les départements ministériels devrait également être organisées. La mise en place de forums et mécanismes pour communiquer sur la Charte des services publics et le développement d'un sentiment d'appropriation autour de ses principes sont des éléments essentiels pour la pleine réalisation du projet de Charte des services publics. Par exemple, la Charte des services publics invite les institutions à publier un programme d'action pluriannuel dans le cadre de la politique de l'État (Article 6), à publier un bilan annuel des réalisations vis-à-vis de ce programme (Article 12), à élaborer un plan anticipatif pour la prévention et la gestion des crises (Article 22), à élaborer et publier une charte institutionnelle de prestations contenant les engagements des services publics selon des indicateurs définis (Article 29), à adopter des programmes annuels pour l'amélioration de la qualité des prestations, et enfin à publier un rapport annuel sur le bilan de traitement des réclamations reçues (Article 30).

La loi portant Charte des services publics mobilise donc fortement les ministères sectoriels et services déconcentrés, et requiert un cadre institutionnel de coordination adapté, au-delà des instances de pilotage mentionnées plus haut. À l'instar d'autres pays ayant déployé des programmes similaires pour améliorer la qualité des services publics, comme l'Irlande (voir Encadré 3.4), le Maroc pourrait songer à déployer un réseau de mise en œuvre de la Charte, des conférences régulières et des outils de soutien destinés aux institutions. La mise en œuvre de ces chartes s'est en effet accompagnée d'un travail important d'appropriation de celles-ci par les administrations des pays concernés. Les institutions de l'administration marocaine rencontrées dans le cadre de ce projet ont fait référence à la Charte des services publics comme une initiative prioritaire de réforme. Le degré d'appropriation dudit texte par les administrations concernées conditionne la capacité et la volonté de celles-ci à appliquer les nouveaux principes et les règles en question. Cela nécessite un travail de fond en matière de communication, de mobilisation et de coordination de la part des administrations concernées, allant de la création jusqu'à l'application de la charte en question. En ce sens, l'exemple français de Services Publics+ comme programme de modernisation des services publics met en lumière les bénéfices d'une telle démarche collaborative : en misant sur un processus de 'co-construction' avec l'ensemble des parties prenantes concernées (y compris les opérateurs et les usagers publics) de la conception jusqu'au déploiement du dispositif Services Publics+, la Direction Interministérielle de la Transformation de la Fonction Publique (DITP) a permis à tous les acteurs de contribuer et de convaincre le maximum d'administrations publiques. Cette méthode a permis de partir des engagements pris dans le cadre de la Charte Marianne précédente afin de les actualiser et d'intégrer un certain nombre d'instructions claires, tout en prenant en compte les besoins et les demandes des parties prenantes. En misant sur une 'démarche d'amélioration continue', la DITP a entrepris une réflexion participative portant sur les engagements des administrations et permettant un dialogue et un réel processus de co-construction de ces engagements, qui deviendraient ensuite contraignants pour l'ensemble des opérateurs publics.

Encadré 3.4 L'initiative pour un service client de qualité et l'initiative de la Charte du client en Irlande

Améliorer la façon dont le service public s'engage auprès de ses clients et améliorer la conception et la prestation des services sont des éléments essentiels constitutifs du cadre pour la réforme du service public du gouvernement irlandais. L'Initiative pour un service client de qualité (*Quality Customer Service Initiative*) a été mise en place en 1997, établissant 9 principes directeurs - élargis à 12 en 2000 - pour un service client de qualité.

Parallèlement, l'initiative de la Charte du client a été lancée en décembre 2002. Une charte du client est une courte déclaration décrivant le niveau de service qu'un client peut attendre d'un ministère ou d'un bureau du gouvernement. Dans le cadre de cette initiative, chaque ministère et bureau du gouvernement est tenu d'élaborer une charte du client et de rendre compte de ses performances par rapport aux normes de service qu'elle définit.

Pour aider à mettre en œuvre et à coordonner ces initiatives dans l'ensemble de l'administration, le gouvernement irlandais utilise un ensemble de mécanismes de coordination :

Réseau de service client de qualité

Le Réseau de service client de qualité (*Quality Customer Service Network*) a été créé en 2000 pour développer, promouvoir et mettre en œuvre l'Initiative service client de qualité (*Quality Customer Service Initiative*). Le réseau se réunit régulièrement tout au long de l'année. Il est animé par le bureau de la réforme et de la prestation au ministère des Dépenses Publiques et de la Réforme (*Reform and Delivery Office, Department of Public Expenditure and Reform*). Le réseau offre une plateforme permettant d'identifier les meilleures pratiques en matière de services client et de partager les connaissances acquises dans l'ensemble de la fonction publique. Les responsables du service clients de qualité, qui participent au réseau en tant que représentants de leurs organisations, supervisent les normes de service client dans leurs organisations, y compris la production de plans d'action et de chartes clients conformément à l'initiative de la Charte du client.

Conférence sur la qualité du service client

Le ministère des Dépenses publiques et de la Réforme organise également une conférence annuelle sur la qualité du service client, à laquelle participent des représentants du service client et des parties prenantes de l'ensemble du service public.

Lignes directrices

En 2018, le gouvernement a également publié un ensemble de directives pour l'élaboration de chartes institutionnelles et de plans d'actions.

Source: (Government of Ireland - DPER, 2021^[27]).

Un cadre institutionnel pour le suivi et l'évaluation de la qualité des services publics : l'Observatoire national des services publics

Une politique d'amélioration de la qualité des services publics repose d'une part sur un mécanisme servant de « gage de qualité », telle que la Charte des services publics, et d'autre part sur une structure permettant un processus de suivi et d'évaluation régulier (OCDE/SIGMA, 2017^[28]). Le suivi et l'évaluation font partie intégrante du processus de mise en œuvre d'une charte. Il s'agit non seulement de garantir le respect des principes et recommandations tels qu'énoncés dans la charte par les administrations publiques

concernées, mais aussi de permettre un suivi rapproché des possibles défis rencontrés et questions soulevées tout en évaluant les progrès réalisés. L'évaluation *ex post* de la performance de l'administration permet également aux institutions externes comme le CESE et la Cour des comptes au Maroc de présenter un diagnostic détaillé des politiques publiques et de formuler des propositions d'amélioration.

La loi portant Charte des services publics prévoit la création d'une telle structure auprès de l'autorité gouvernementale chargée de la réforme de l'administration sous la forme d'un Observatoire national des services publics (Article 35). Un projet de décret portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Observatoire est en cours d'élaboration. Le rôle de l'Observatoire tel que défini dans la Charte des services publics est de contrôler le niveau d'efficacité des services publics ainsi que la qualité des prestations fournies (Article 35). Le NMD fixe des objectifs de satisfaction des usagers à hauteur de 80% à l'horizon 2035. Il est à noter que le Maroc ne dispose pas encore du dispositif institutionnel lui permettant d'avoir ces indicateurs de manière régulière, coordonnée et indépendante (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[11]). L'Observatoire reste aujourd'hui à opérationnaliser en l'absence de décret associé portant sur ses fonctions et son organisation. Le Maroc prévoit également de mener en amont de la création de l'Observatoire une évaluation interne sur la qualité des services fournis au sein de l'administration dont les résultats serviront de base de référence pour l'administration.

Dans l'optique de la création de l'Observatoire national des services publics, l'exemple de l'Espagne (voir Encadré 3.5), qui a mis en place au cours des deux dernières décennies deux modèles institutionnels successifs en matière de suivi de la qualité des services publics, pourrait être utile au Maroc. D'autres pays, comme la France, ont mis en place des modèles conjuguant suivi par l'administration et par des acteurs indépendants : la France fait conduire le Baromètre évaluant les services publics par l'Institut indépendant Paul Delouvrier, qui réalise l'analyse et les enquêtes avec des instituts de sondage privés, et pilote ce travail depuis la DITP, une structure interne à l'administration placée sous la supervision du Ministre de la Transformation et de la Fonction publiques (Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques, 2021^[29]).

Encadré 3.5 L'évaluation de la qualité des services publics en Espagne : deux modèles d'ancrage institutionnel

2007-2017 : L'Observatoire de la Qualité des Services Publics au sein de l'Agence pour l'évaluation des Politiques Publiques et de la Qualité des Services

L'Agence pour l'Évaluation des Politiques Publiques et de la Qualité des Services (*Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*) est un organisme public créé en 2007 et régi par la loi 28/2006 du 18 juillet relative aux agences d'État pour l'amélioration des services publics. Par le biais de l'Observatoire de la qualité des services publics, l'Agence analysait en permanence la qualité des services publics et proposait des initiatives générales pour l'améliorer. Sur la base de ces analyses, l'Observatoire réalisait une série de rapports annuels d'évaluation sur la qualité des services.

Depuis 2017 : Un suivi de la qualité des services publics piloté au sein de la Direction Générale de la Gouvernance Publique

Depuis la dissolution de l'Agence en 2017, ce rôle de contrôle et d'évaluation a été placé au sein du ministère responsable de la réforme de l'administration. La Direction générale de la gouvernance publique produit dorénavant un rapport annuel sur l'activité des ministères espagnols (*Informe sobre la actividad de los Ministerios españoles* - ISAM).

Ce rapport présente une vue d'ensemble de l'activité des ministères en référence aux programmes du « Cadre général pour l'amélioration de la qualité dans l'administration générale de l'État (RD 951/2005) » qui comprennent l'analyse de la demande et évaluation de la satisfaction des usagers ; le programme des chartes de services ; le programme des plaintes et des suggestions ; et le programme d'évaluation de la qualité des organisations.

Source: (Espagne - Institut National des Statistiques, n.d.^[30]) (Gouvernement d'Espagne, 2022^[31]).

Faciliter l'appropriation, la mise en œuvre et le suivi de la Charte des services publics afin de promouvoir une dynamique d'amélioration continue

Le rapport final de la loi de Finances souligne la nécessité de doter la Charte des services publics de toutes les garanties d'application, comme prévu par l'article 157 de la Constitution (Bennajah, 2022^[32]). À l'heure actuelle, les décrets d'application de la loi portant Charte des services publics ne sont pas encore publiés. Afin de faciliter sa mise en œuvre, le gouvernement marocain pourrait envisager d'introduire la Charte de façon progressive auprès des administrations. Aux États-Unis, un décret intitulé « Transformer l'expérience du client et la prestation de services au niveau fédéral pour rétablir la confiance dans le gouvernement » est entré en vigueur le 13 décembre 2021 et exige que les dirigeants du gouvernement tiennent compte des expériences vécues par le public lorsqu'il interagit avec l'administration. Dans le cadre de cette initiative, le gouvernement a désigné 35 prestataires de services à fort impact dans les agences fédérales sur la base du volume et des types de prestations qu'ils offrent au public (États-Unis - Maison Blanche, 2021^[33]). Ce déploiement progressif avait pour objectif d'accélérer le processus de modernisation et de simplification des services de ces agences afin de garantir des interactions efficaces et de qualité avec les usagers. De façon similaire, le gouvernement marocain pourrait déployer la Charte des services publics de façon progressive au sein d'administrations pilotes ayant un fort impact sur la qualité de vie des usagers, ou ayant les capacités et les compétences pour une mise en œuvre accélérée.

Les chartes de services peuvent également dans certains cas aider les gouvernements centraux à imposer un cadre de performance pour les services publics en transformant les normes de service détaillées dans la charte en indicateurs de performance. Les institutions au sein de l'administration centrale en charge du suivi de la qualité des services publics peuvent alors utiliser ces indicateurs de performance pour suivre les performances des entités publiques, facilitant ainsi les comparaisons entre entités et les incitant à fournir une qualité de service conforme aux objectifs. Néanmoins, de nombreux pays font état de difficultés à mesurer la conformité aux normes définies dans les chartes.

L'évolution de la Charte des services publics vers un cadre de mesure de la performance des services publics viendrait remplir une fonction essentielle jusque-là absente du cadre de gouvernance marocain. En effet, il n'existe pas pour l'instant d'outils offrant une vision globale de la performance et de la qualité des services publics (OCDE/SIGMA, 2019^[8]). Les initiatives mises en place jusqu'à présent ont été fragmentées, et leurs résultats ont été impactés par l'absence de système central de collecte de données (OCDE/SIGMA, 2019^[8]). La création de la plateforme Nationale de Gestion des réclamations « Chikaya.ma » offre néanmoins un ensemble de services qui viennent partiellement pallier ce manque, en particulier grâce à sa capacité à générer des statistiques relatives aux réclamations (voir Encadré 3.6).

Encadré 3.6 La plateforme nationale de gestion des réclamations : Chikaya

CHIKAYA est la Plateforme Nationale de Gestion des réclamations, des suggestions et des observations émanant du citoyen. Elle fournit au citoyen un nouveau canal électronique, transparent et facile à utiliser pour le dépôt et le suivi de ses réclamations et de ses requêtes auprès de l'administration concernée. Par ailleurs, la plateforme fournit également à l'administration un processus entièrement dématérialisé de réception et de traitement des réclamations et des requêtes, depuis leur dépôt jusqu'à l'issue finale qui leur sera attribuée.

Depuis son lancement, l'application CHIKAYA a été déployée au sein de 1736 administrations et organismes publics avec plus de 1 230 000 réclamations reçues. Ce nombre est aujourd'hui en augmentation, avec plus de 30 000 réclamations reçues suite à l'adhésion de 1590 Collectivités Territoriales des régions du Royaume à la plateforme dans le cadre de la généralisation de la plateforme unique des réclamations des citoyens.

Le portail offre au citoyen un ensemble de services notamment :

- La possibilité de soumettre une demande ;
- La possibilité de suivre une réclamation et communiquer avec l'administration à travers le portail Chikaya et le centre d'appel et d'orientation administrative joignable au 3737 ;
- Mesurer le taux de satisfaction après le traitement d'une demande ;
- Rouvrir une réclamation ;
- Générer des statistiques (indicateurs et chiffres relatifs aux réclamations) ;

Source : (Royaume du Maroc - Agence de Développement du Digital, 2022^[34]).

En dépit du progrès que représente le portail « Chikaya » en matière de collecte de données statistiques relatives à la qualité des services publics, les indicateurs qui y sont liés ne reflète qu'une partie des engagements de la Charte des services publics. Afin de mettre en œuvre la vision « d'amélioration continue » voulue par le gouvernement marocain, d'autres mécanismes de suivi et d'évaluation de la qualité des services publics et de la réalisation des engagements doivent être déployés, comme le souligne notamment la Commission Nationale sur le NMD :

Le mécanisme d'assurance qualité a pour mission de certifier les engagements pris par les différents services administratifs envers les usagers, à travers des missions d'audit sur le terrain, des enquêtes de satisfaction et des visites d'usagers mystères. L'objectif est de publier un « baromètre » pour chaque service administratif mesurant le degré d'application de ses engagements (scoring ou code couleur en fonction du taux de réalisation des engagements). Le baromètre serait accessible au grand public et affiché sur le lieu des services administratifs. Il pourra aussi servir à évaluer les responsables des services concernés. (Royaume du Maroc, Commission Spéciale sur le Modèle de Développement, 2021^[19])

Un grand nombre de pays membres de l'OCDE disposent de mécanismes similaires permettant aux usagers de fournir un retour d'information sur la prestation des services publics. Certains pays s'engagent également à utiliser ce retour d'information pour améliorer les services publics à l'avenir. L'expérience de la France pour la mesure des résultats et de la qualité des services publics à travers le programme Services Publics+ pourrait être bénéfique au Maroc, particulièrement dans le cadre de la création de l'Observatoire national des services publics (voir Encadré 3.7).

Encadré 3.7 Déploiement du programme Services Publics + et mesure de ses résultats

Le programme Services Publics + vise à déployer une démarche d'amélioration continue de l'expérience usager au sein des services publics, en relation avec les usagers et en s'appuyant sur les parties prenantes (agents des sites locaux et élus du territoire). Cette démarche permet d'identifier les actions d'amélioration et les axes de progrès à travailler par rapport aux résultats attendus du programme, sur la base des indicateurs de satisfaction usagers et de performance des services publics qui sont mis à disposition du public et des agents sur la plateforme de Services Publics +.

Adapter les engagements à chaque « réseau » administratif

Dans un premier temps, il est important que chaque réseau s'approprie les engagements en les explicitant et les « traduisant » dans son contexte propre (par exemple, pour le respect des délais annoncés, de quel délai s'agit-il pour un réseau donné, quelle articulation avec les processus et procédures de travail du réseau, quel sens pour les agents, etc.).

Les services publics de l'État participant au programme sont tenus dans un second temps de s'autoévaluer quant au respect des 9 engagements Services Publics + afin d'en déduire des axes d'améliorations prioritaires.

Deux types d'indicateurs

Les résultats affichés reflètent à la fois la satisfaction de l'utilisateur, c'est-à-dire la qualité de service perçue par le public, et la performance du service, c'est-à-dire la qualité du service rendu par l'administration. Cela se traduit par deux types d'indicateurs :

- Indicateurs de satisfaction, mesurés par des enquêtes : satisfaction globale, satisfaction concernant la qualité de l'accueil par canal de contact (téléphone, accueil physique), etc. ;
- Indicateurs de performance, mesurés par l'administration : taux de décroché au téléphone, délai moyen de réponse aux courriels, taux de dossiers traités en moins de X jours, etc.

Sources des données

Les indicateurs mesurés et affichés se veulent en adéquation avec les attentes prioritaires des usagers (rapidité, joignable, personnalisation etc.) dans leurs relations avec les services publics ainsi qu'avec les engagements Services Publics +. Les données sont mesurées au plus près de l'utilisateur, à la maille locale, et sont mises à jour le plus régulièrement possible (année N-1 a minima). Les principaux services publics de l'État sont représentés (plus de 2.5 millions d'agents), soit une quarantaine de réseaux qui sont transparents sur la qualité de leur service.

Les données publiées sont des données produites par chacun des services publics engagé dans le programme Services Publics +. Par exemple, la Police nationale calcule le délai moyen d'intervention de Police-secours après un appel au 17 (« performance ») ; les services des impôts mesurent le taux de satisfaction des usagers qui ont fait une demande de rendez-vous (« satisfaction »).

Pour les résultats de performance, il s'agit le plus souvent de mesures internes, notamment issues des systèmes informatiques et de gestion des services concernés. Pour les résultats de satisfaction, ils sont issus d'enquêtes menées auprès des usagers, soit par un tiers extérieur soit par le service public lui-même. Les explications et détails méthodologiques associés à chacun des indicateurs sont fournis par chaque service public et sont affichés à côté des indicateurs. Ils sont également consultables sur les sites de chaque service public.

Source : (France - Direction Interministérielle de la Transformation Publique, 2019^[35]) ; (France - Direction Interministérielle de la Transformation Publique, 2022^[36]).

Une dimension essentielle du succès de la mise en œuvre de la Charte comme levier pour une transformation de la gouvernance dans son ensemble et comme outil de garantie, de standardisation et de mesure de la qualité des services publics, repose sur une dissémination et une appropriation de ses principes à travers l'administration. Pour ce faire, le MTNRA pourrait s'investir dans un processus de 'co-construction' avec les administrations concernées afin de garantir une mise en œuvre pérenne et robuste de la Charte. À l'instar de la France, le gouvernement du Maroc pourrait envisager l'organisation d'ateliers de lancement et de présentation de la Charte aux différentes administrations et services concernés. Ceci permettrait notamment de clarifier quand cela est nécessaire et d'échanger sur les directives 'souples' telles qu'énoncées dans la Charte afin d'aboutir à des principes et des recommandations plus concrètes auxquels les opérateurs participants pourraient plus facilement adhérer. Afin d'assurer la légitimité politique et l'efficacité du processus de concertation et d'appropriation sur le long-terme, il paraît important que ce travail d'engagement soit porté, soutenu et suivi à haut niveau tout au long de sa mise en œuvre. En outre, le MTNRA pourrait également envisager de développer des formations spécifiques sur la Charte et ses outils de mise en œuvre. Par ailleurs, afin d'accroître la mobilisation au sein de l'ensemble du gouvernement, le gouvernement pourrait songer à développer davantage de mécanismes d'incitation pour des services publics de qualité axés sur les principes de la charte (Voir Encadré 3.8 Mécanismes de soutien et d'incitation pour des services publics de qualité en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni). Le ministère pourrait par exemple étendre la compétition *e-mtia* à d'autres domaines. Organisée depuis 2005, cette compétition récompense les acteurs publics ayant mis en place les services publics électroniques les plus performants. Ce prix récompense notamment les institutions selon quatre catégories : « e-contenu » ; « e-démarche » ; « applications mobiles » ; et « e-participation communautaire ».

La feuille de route en cours de finalisation par le MTNRA doit permettre d'accompagner les administrations et de les soutenir dans l'appropriation et la mise en œuvre des principes de la Charte en identifiant un certain nombre d'actions à mener. La mise en œuvre de la feuille de route est une phase essentielle pour le succès de la Charte et pour réaliser les ambitions de modernisation et de réforme de l'administration au Maroc.

Encadré 3.8 Mécanismes de soutien et d'incitation pour des services publics de qualité en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni

Nouvelle-Zélande

Les prix « *Spirit of Service* » récompensent les mécanismes de gouvernance exceptionnels du secteur public ainsi que les jeunes leaders et les initiatives qui produisent des résultats remarquables pour les Néo-Zélandais. Deux compétitions apparaissent particulièrement pertinentes pour le contexte marocain :

- Prix des meilleurs résultats : ce prix récompense l'obtention de résultats novateurs dans les domaines qui comptent le plus pour le bien-être à long terme des Néo-Zélandais.
- Prix de l'excellence du service : ce prix récompense les améliorations de service de pointe qui font une réelle différence dans la vie des Néo-Zélandais.

Royaume-Uni

La marque de la Charte était une récompense démontrant la réalisation d'une norme nationale d'excellence en matière de service à la clientèle dans les organisations du secteur public du Royaume-Uni. Introduite en 1991, elle a été remplacée en 2008 par la norme d'excellence du service client et les dernières marques de la Charte ont expiré en 2011. La marque de la Charte était l'un des résultats de

l'initiative politique « la Charte du citoyen » lancée par le Premier ministre John Major en 1991 pour améliorer le service client et les performances dans le secteur public. Suite à une évaluation du système, la norme d'excellence du service client a été lancée en 2005 et a progressivement remplacé la marque de la Charte en 2011.

La norme d'excellence du service client est un examen externe indépendant des services proposés par une organisation. Il s'agit d'un outil d'amélioration continue destiné à aider les organisations du secteur public ou privé à fournir des services efficaces, efficaces et qui placent les clients au cœur de la prestation de services. L'accréditation dure 3 ans et les organisations sont examinées chaque année par des évaluateurs indépendants. Pour obtenir l'accréditation, les organisations doivent satisfaire à tous les critères d'évaluation. 57 éléments sont évalués dans 5 domaines clés :

1. La connaissance du client
2. La culture de l'organisation
3. L'information et l'accès
4. La prestation
5. La rapidité et qualité du service

Source : (Gouvernement de la Nouvelle -Zélande - Commission du Service Public, 2022^[37]).

La transition numérique comme levier central d'amélioration des prestations publiques

La crise sanitaire du COVID-19 a contribué à accélérer la transformation numérique dans de nombreux pays, tant pour les citoyens et les entreprises que pour l'administration et les services publics. Dès lors, la transformation numérique est apparue comme un enjeu politique prioritaire pour les gouvernements, entraînant un besoin croissant d'investissements et des stratégies de transformation numérique agiles et coordonnées. Si les technologies numériques ont le potentiel d'améliorer l'accès et la qualité des réponses publiques, le rapport insiste néanmoins sur l'importance d'un cadre de gouvernance robuste dans le déploiement et la mise en œuvre des stratégies numériques à grande échelle, avec l'objectif de promouvoir une « transformation numérique inclusive, qui renforce la résilience du système et réduit les fractures numériques » (OCDE, 2021^[38]).

À l'instar de nombreux pays de l'OCDE, le développement du numérique au Maroc est conçu comme une priorité stratégique visant à favoriser le développement économique, industriel et social du pays à travers une amélioration des échanges entre citoyens et administrations, une meilleure productivité et compétitivité de l'économie et la réduction des inégalités socio-économiques. Accéléré par la pandémie du COVID-19, le processus de numérisation est une priorité politique majeure pour le gouvernement visant à transformer l'administration publique ainsi que les organisations privées du Maroc, comme le soulignent le NMD et le programme gouvernemental 2021-26. Dès lors, le pilier numérique de la stratégie gouvernementale s'intègre dans une logique nationale de modernisation de l'État et d'amélioration de la performance des services publics.

Dans ce contexte, le Maroc est confronté à la nécessité d'un leadership fort et d'une coordination plus efficace de ces politiques publiques pour permettre l'avènement d'une stratégie numérique intégrée. Précédemment placé sous la responsabilité du ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Économie Verte et Numérique (désormais ministère de l'Industrie et du Commerce), le chantier de la numérisation est désormais sous l'égide du MTNRA, créé en octobre 2021 lors du remaniement ministériel à la suite des élections comme une première étape vers la mise en œuvre des recommandations du rapport général

sur le NMD qui a appelé à multiplier les efforts afin d'accompagner la dynamique de la transition numérique et de l'innovation technologique.

Un mandat clair et un renforcement institutionnel pour mettre en œuvre la transition numérique de l'administration

Au niveau du cadre institutionnel, le Maroc s'est doté pour la première fois d'un ministère – le MTNRA – dont l'une des missions principales est la transformation numérique, reflétée jusque dans l'intitulé de celui-ci. Il s'agit d'un signal fort qui souligne l'importance accordée à la transformation numérique dans toute l'économie et son lien avec la transformation numérique de l'administration. Le soutien politique est une condition fondamentale pour rassembler les volontés et obtenir des engagements tangibles et spécifiques en faveur de la transformation numérique du secteur public, comme le montre l'exemple coréen (Voir Encadré 3.9).

Le MTNRA a la responsabilité de l'économie numérique (voir Chapitre 2) et de toutes les missions associées à l'écosystème économique et numérique. Le MTNRA élabore la stratégie du digital et assure son suivi avec l'ensemble des parties prenantes, l'Agence de Développement du Digital (ADD) met en œuvre un ensemble de projets faisant partie de cette stratégie et validés par son conseil d'administration. Cette agence créée en 2017 vise à mettre en œuvre et proposer une vision objective, durable et intégrée ainsi que des objectifs clairs et sectoriels pour le développement du numérique au Maroc, et peut être perçue comme le bras opérationnel du ministère. L'ADD mène également une série de chantiers qui visent à accélérer la transformation numérique sur des sujets tels que l'interopérabilité, les données ouvertes, la modernisation des infrastructures numériques ou encore le renforcement des compétences numériques via l'académie digitale.

La gouvernance est un facteur clé de réussite d'une stratégie de transformation numérique et doit permettre un pilotage et une coordination efficaces de la transformation numérique. Si tous les pays de l'OCDE ont élaboré une stratégie numérique nationale, le dispositif de gouvernance pour la mise en œuvre de cette stratégie peut varier d'un pays à l'autre en matière d'institutions, d'organisation et de culture administrative. Le rapport 'Vers le numérique : Forger des politiques au service de vies meilleures' de l'OCDE (2019^[2]) distingue deux tendances clés en matière de gouvernance numérique, selon le niveau de responsabilité de l'institution chargée de la coordination stratégique. Un certain nombre de pays tels que le Brésil et le Mexique ont opté pour une centralisation du portefeuille numérique au plus haut-niveau du gouvernement (dans la plupart des cas au niveau du Chef de gouvernement). D'autres pays, comme le Maroc, ont choisi de déléguer cette responsabilité de coordination stratégique au niveau ministériel, avec la désignation d'un ministère chef de file. C'est notamment le cas de la Belgique et de l'Estonie où un ministère est exclusivement dédié à la stratégie numérique. Au Danemark, les affaires numériques sont l'une des missions du ministère des Finances. Au-delà du choix du dispositif de gouvernance du numérique, les compétences digitales et les capacités à coordonner les politiques de transformation numérique sont essentielles tant pour l'élaboration que pour la mise en œuvre d'une stratégie numérique.

Encadré 3.9 Corée : Un leadership fort comme pierre angulaire de la stratégie digitale coréenne

Placé dans le top 3 du classement 2020 (*UN E-Gov Survey*) des Nations unies sur la performance des gouvernements numériques, la Corée est considérée comme un des pays les plus avancés en matière de transformation numérique.

Cet élan fort et soutenu vers une gouvernance numérisée est largement dû à l'importance politique accordée à ce sujet au plus haut niveau du pouvoir exécutif coréen. Considérée comme une priorité par l'administration coréenne depuis 1993, la promotion de la transformation numérique est placée sous la supervision directe du Premier Ministre afin d'assurer un portage de haut niveau et une coordination interministérielle des projets numériques. À partir des années 2000, les réformes en matière d'e-GOV sont promues dans l'agenda présidentiel, avec notamment la création du comité spécial présidentiel pour l'e-gouvernement (*Presidential e-Government Special Committee*). Celui-ci a défini la vision et la stratégie du gouvernement en matière de numérisation (avec la création de 11 grands projets d'administration électronique avec un soutien budgétaire adéquat dans différents ministères) et a permis une coopération active entre les différents ministères, lançant dès lors la promotion à grande échelle de la digitalisation en Corée en 2001 grâce à un total de 257 millions de dollars investis dans ce processus. L'administration suivante a confirmé ce tournant décisif avec la création du Comité présidentiel sur l'innovation gouvernementale et la décentralisation (PCGID) (*the Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization*), au sein duquel existe également un comité d'e-Gouvernement.

La réussite de la stratégie numérique de la Corée réside ainsi en partie dans le portage présidentiel, sa vision à long-terme, ses moyens d'action et le financement ainsi que l'existence de mécanismes formels permettant de coordonner les projets transversaux grâce au comité E-GOV.

Sources: (United Nations, 2020^[39]); (Chung, Choi et Cho, 2022^[40]) (World Bank, 2021^[41]).

Afin de remplir au mieux ses missions, le MTNRA doit disposer d'une influence et de pouvoirs de mobilisation importants vis-à-vis des ministères sectoriels et autres entités publiques. Par le passé, le ministère en charge du portefeuille numérique disposait souvent de capacités limitées d'alignement stratégique avec les autres départements sur les sujets d'administration numérique. De plus, en raison de remaniements institutionnels fréquents, le MTNRA ne bénéficie pas encore d'une stabilité organisationnelle robuste inscrite dans le temps. Le ministère pourrait envisager une réflexion sur les pistes possibles permettant de renforcer son leadership, son influence politique et sa stabilité (OCDE, 2021^[42]). Certains pays comme le Danemark et l'Estonie ont également opté avec succès pour un modèle de gouvernance reposant sur un ministère clé soutenu par une agence sous tutelle (Voir Encadré 3.10). Les entretiens tenus dans le cadre de ce projet avec les partenaires marocains ont indiqué en ce sens deux pistes prioritaires :

- Un projet de restructuration interne du MTNRA pour une meilleure cohérence entre les missions clés du ministère et son organisation, qui est à l'étude au niveau du SGG ;
- Un portage au plus haut niveau des sujets de numérisation pour renforcer le pouvoir de mobilisation du ministère, par exemple en lien avec les Services du Chef du Gouvernement pour la mise en œuvre des priorités numériques.

Encadré 3.10 L'institutionnalisation de la stratégie numérique au Danemark et en Estonie

Danemark : Un rôle clé pour le ministère des Finances, appuyé par une agence dédiée au numérique

Le Danemark se classe régulièrement dans le peloton de tête mondial lorsqu'il s'agit d'évaluer la transformation numérique de son secteur public, avec une longue tradition de numérisation entamée dès les années 90. Depuis 2001, le Danemark conduit sa politique nationale de numérisation grâce à ses stratégies pluriannuelles sur l'orientation de la numérisation publique '*Digital Strategies*' et à la coopération entre les gouvernements centraux, régionaux et locaux, les entreprises et les associations professionnelles de différents secteurs et les partenaires sociaux.

Pour conduire le chantier de numérisation, le Danemark a opté pour une approche intergouvernementale sous la direction du ministère des Finances, qui occupe un rôle stratégique comme principal initiateur des stratégies et des politiques de numérisation.

Sur le plan opérationnel et stratégique, c'est l'agence danoise spécialisée dans la numérisation (DIGST), qui est chargée de coordonner et de mettre en œuvre la stratégie nationale d'e-Gov. Fondée en 2011 et placée sous la tutelle du ministère des Finances, elle est également chargée de diriger le comité directeur pour la stratégie d'e-Gov (*Steering Committee for the Egovernment Strategy*), comité composé des parties prenantes de tous les niveaux de gouvernement. La DIGST a un mandat fort et reconnu, travaillant à la fois au niveau stratégique et opérationnel pour le développement et l'exécution de stratégies et d'initiatives individuelles. Au niveau opérationnel, la DIGST travaille dans le cadre d'un comité de pilotage formalisé, le *Portfolio Steering Committee* (PSC), qui comprend des parties prenantes de tous les niveaux de gouvernement (représentants de tous les ministères, des différentes associations municipales et régionales). Dans le cadre du PSC, chaque initiative stratégique du plan d'action a son propre comité de pilotage, qui s'ajoutent aux comités de pilotage permanents, ce qui permet une meilleure coordination intersectorielle et interministérielle.

Le portefeuille numérique est porté par le ministère de l'Économie et des Communications en Estonie

L'Estonie est reconnue pour être un pionnier en matière de numérisation des services publics au niveau européen et occupe la 3ème place du classement e-gouvernement des Nations Unies en 2020.

Le modèle de gouvernance choisi par l'Estonie pour piloter la stratégie numérique s'établit au niveau ministériel, sous la tutelle principale du ministère de l'Économie et des Communications. En plus de l'orientation stratégique et du suivi de la mise en œuvre, le ministère de l'Économie et des Communications est également chargé d'approuver le financement de la plupart des projets relatifs aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et de donner son avis sur la cohérence des nouveaux projets de développement avec le système existant.

L'objectif principal de « l'Agenda Digital » de l'Estonie est de permettre la création d'un écosystème public et privé digitalisé qui soit fonctionnel et sécurisé, avec la capacité d'impulser des solutions innovantes et technologiques au bénéfice de l'économie et de la société estonienne. Approuvé par le Parlement estonien en 2021, le « plan de développement de la société numérique à horizon 2030 » (*Digital Society Development Plan 2030*) se concentre sur trois domaines clés : le renforcement de l'e-gouvernement, la cybersécurité nationale et le déploiement de réseaux et d'infrastructures technologiques à l'échelle nationale.

Dans son rôle de coordinateur stratégique de la politique numérique, le ministère est constitué de deux entités clés :

- **Le Secrétaire général adjoint des Communications et des Systèmes d'information**, placé au sein du ministère : Il coordonne le développement, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie

visant à assurer la numérisation de l'administration et des services publics. Il encadre la préparation des projets de loi et représente l'Estonie sur les sujets numériques auprès des organisations européennes et internationales. Il siège au *e-Estonia Council* et est également le Directeur des Systèmes d'Information de l'État (CIO).

- **Le Département des Systèmes d'Information de l'État (*Government CIO Office*)** du ministère est en charge du déploiement, de la coordination stratégique de l'agenda numérique de l'État. Il est notamment composé d'un *Chief Information Officer*, d'un *Chief Technology officer* et d'un *Chief Data officer*.

Sources: (Institut Sapiens, 2018^[43]); (Republic of Estonia - Government, 2021^[44]); (EU Commission, 2021^[45]); (Scupola, 2019^[46]); (Nielsen, 2019^[47])

La mise en œuvre réussie d'une stratégie de transition numérique repose également sur l'existence de mécanismes de coordination solides, permettant de réaliser les objectifs de transition numérique dans l'ensemble du secteur public (OCDE, 2021^[42]). Jusqu'à présent, le MTNRA coordonne ce chantier 1) grâce à l'appui des Secrétaires Généraux dans chaque ministère sectoriel ; 2) par le biais du réseau des Directeurs des systèmes d'information (DSI) des différents ministères qui apparaît comme un réseau à vocation technique et orientée sur les solutions numériques ; 3) et par le biais du réseau des Ambassadeurs du Digital pour les questions d'ordre plus général. Le MTNRA collabore étroitement avec un certain nombre d'acteurs clés de l'écosystème numérique marocain, notamment la Direction Générale de la Sécurité des Systèmes d'Information, l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT) et le ministère de l'Intérieur. Il travaille également avec l'administration publique dans son ensemble, malgré l'absence de mécanismes formels de coordination et d'alignement de haut niveau relatifs à la transition numérique. Le MTNRA utilise la Commission nationale de simplification administrative pour traiter des sujets relatifs à l'administration numérique ; néanmoins, le périmètre de la Commission dépasse le cadre du numérique, et a contrario ne couvre pas l'ensemble des sujets inclus dans la stratégie numérique du gouvernement. Il existe au Maroc plusieurs structures et associations de la société civile et du secteur privé dans le domaine de la transition numérique, notamment l'association des Utilisateurs des Systèmes d'Information au Maroc (AUSIM), la Fédération marocaine des Technologies de l'Information, des Télécommunications et de l'Offshoring (APEBI), la commission permanente Start-ups et Transformation Digitale relevant de la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) et les agglomérats d'entreprises informatiques (Technopark), qui pourraient être intégrées dans une instance formelle et régulière de dialogue public-privé en matière de transition numérique.

En raison de la diversité des contextes, des besoins et des capacités au sein de chaque administration au Maroc, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, des cadres de coordination et de coopération solides avec un pilotage fort et coordonné de la mise en œuvre ainsi que des capacités et dispositifs de suivi doivent être mis en place pour soutenir la transformation numérique durable du secteur public, notamment la mise en œuvre de la stratégie numérique et de la feuille de route sur la numérisation de l'administration (OCDE, 2018^[41]). La mise en place de structures pérennes de coordination et de réseaux d'échange est d'autant plus primordiale que les expériences passées du Maroc dénotent une forte tendance des ministères sectoriels à travailler en silo y compris sur les initiatives numériques. Les échanges menés dans le cadre de ce projet ont notamment mis en relief la réticence de certains départements sectoriels, particulièrement ceux les plus avancés en matière de transformation numérique, quant à la mise en place d'une approche commune à l'ensemble de l'administration.

La stratégie numérique du MTNRA prévoit le renforcement des réseaux des DSI et des Ambassadeurs du Digital. Ces efforts de consolidation pourraient notamment renforcer les structures de coordination de haut-

niveau (voir Encadré 3.11). Compte tenu des liens forts entre la réforme de l'administration et la transformation numérique qui sont regroupés dans un même ministère, le gouvernement marocain pourrait envisager d'établir un groupe de travail interministériel de la transition numérique au sein d'une commission unique chargée de la réforme de l'administration publique et du numérique.

Encadré 3.11 Royaume-Uni – Une transformation numérique efficace grâce à une unité centrale et des réseaux de coordination

Le Royaume-Uni a opté pour une gouvernance centralisée de sa stratégie nationale de numérisation (avec l'objectif de devenir '*digital by default*'), en plaçant la responsabilité du portefeuille numérique au sein du *Cabinet Office* et en créant une unité spéciale dédiée à la numérisation, le *Governmental Digital Service (GDS)*, en 2011.

Le GDS fonctionne en tant que pôle central au sein du Cabinet. Il a un rôle d'agence spécialisée, mandatée pour la mise en œuvre de la stratégie numérique, la coordination stratégique et le suivi des initiatives gouvernementales en matière de numérique. Pour assurer la coopération interministérielle, le GDS est dirigé par le Groupe Ministériel sur la Technologie Numérique Gouvernementale (*Ministerial Group on Digital Government Technology*), qui regroupe les responsables du numérique, des données et de la technologie des départements du *Cabinet Office*. Il est également conseillé par un conseil consultatif (*GDS Advisory Board*), le groupe de pilotage sur les données et le groupe consultatif sur la vie privée et les consommateurs.

Le gouvernement du Royaume Uni mise donc sur une autorité compétente clé placée au centre du gouvernement et dotée d'un mandat fort. Parallèlement, les départements ministériels sont responsabilisés pour mettre en œuvre leurs stratégies numériques, avec des normes et des programmes de transformation définis, soutenus et contrôlés au niveau central par les équipes du GDS.

Pour une mise en œuvre et une coordination efficace, le GDS préside deux grands réseaux de coordination permanents : 1) le Réseau des leaders technologiques et numériques qui existe depuis 2017 et qui est composé de responsables numériques et technologiques des principaux ministères, ainsi que des dirigeants de chacune des administrations décentralisées ; et 2) le Réseau des leaders en matière de données créé en 2015 et qui a pour rôle de veiller à ce que l'approche des ministères en matière d'utilisation et de gestion des données permette de réaliser les objectifs politiques et opérationnels du gouvernement.

En février 2017, le gouvernement anglais a lancé son grand plan de transformation gouvernementale '*Government Transformation Strategy*' qui a pour objectif de faire évoluer le rôle stratégique du GDS. La création d'un groupe intergouvernemental de transformation (*cross-government Transformation Peer Group*) sous la tutelle du GDS réunit les directeurs généraux de l'ensemble du gouvernement afin de développer une nouvelle approche commune de la transformation numérique. Le groupe de pairs dirige un groupe plus large de fonctionnaires impliqués dans les programmes de transformation, connu sous le nom de *Transforming Together*.

Source : (OCDE, 2019^[48]); (Nielsen, 2019^[47]); (UK National Audit Office, 2023^[49]).

Création d'un cadre légal et réglementaire catalyseur de la transition numérique

La transition numérique peut être facilitée par les cadres juridiques et réglementaires existants. Il est donc nécessaire d'assurer un cadre normatif qui serve de catalyseur au gouvernement numérique. Le Maroc a progressivement construit un cadre législatif autour du numérique, avec notamment l'adoption de plusieurs lois phares (voir Tableau 3.2).

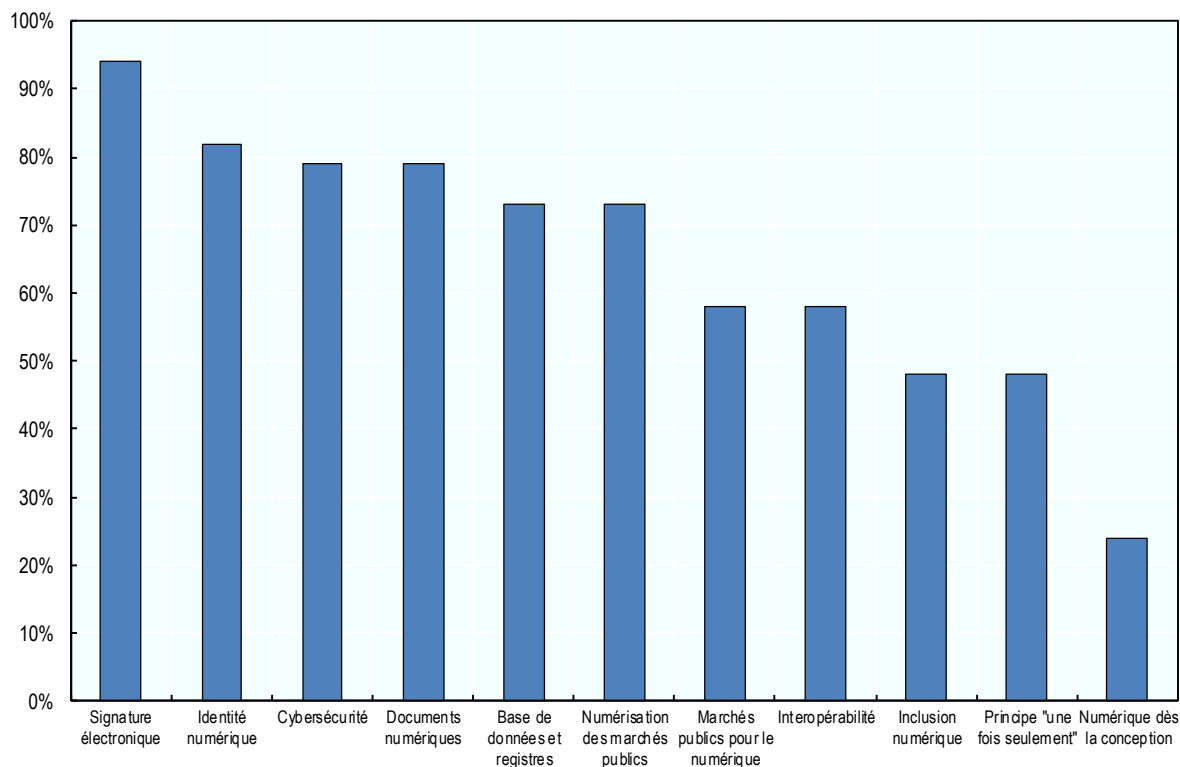
Tableau 3.2 Cadre juridique du numérique au Maroc

Loi	Domaine d'application
Loi 53-05	Relative à l'échange électronique des données juridiques.
Loi 09-08	Relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel.
Dahir n° 1-22-12 du 15 rejeb 1443 (17 février 2022) portant promulgation de la loi n° 52-21	Portant approbation de la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel, adoptée à Malabo (Guinée équatoriale) le 27 juin 2014.
Dahir n° 1-22-14 du 15 rejeb 1443 (17 février 2022) portant promulgation de la loi n° 53-21	Portant approbation du Protocole d'amendement à la Convention du Conseil de l'Europe n° 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, fait à Strasbourg le 10 octobre 2018.
Loi 31-08	Relative à la protection du consommateur, qui inclut des dispositions relatives à la vente en ligne.
Loi 07-03	Concernant les infractions relatives aux systèmes de traitement automatisé des données et qui punit l'accès frauduleux dans tout ou partie d'un système de traitement automatisé de données.
Loi 05-20	Relative à la cybersécurité
Loi 43-20	Relative aux services de confiance pour les transactions électroniques.
Loi 04-20	Relative à l'identité numérique (Article 1)

Source: Travail des auteurs.

Cette évolution du cadre législatif démontre une volonté du Maroc de se rapprocher des standards internationaux en matière de transition et de gouvernement numériques. L'Index du Gouvernement Numérique 2019 produit par l'OCDE permet d'identifier les lois les plus communément adoptées par les pays membres de l'OCDE sur divers sujets liés au numérique (voir Graphique 3.1). Afin de soutenir cet élan et de continuer de se rapprocher des standards de l'OCDE en la matière, le Maroc pourrait envisager de poursuivre le renforcement de son cadre législatif, notamment en matière de signature électronique, de dématérialisation de la commande publique (*e-procurement*) et d'interopérabilité des données. En complément de la simplification des procédures, la charge administrative pourrait être allégée en appliquant le principe « dites-le nous une fois » qui consiste à ne pas redemander à l'utilisateur les pièces justificatives que les services administratifs possèdent déjà et qui oblige l'administration à faire preuve de transparence vis-à-vis des usagers sur l'utilisation de leurs données personnelles et sur les dispositions prises pour les protéger. Des évolutions dans ces domaines pourraient permettre au gouvernement marocain de suivre les grandes tendances des pays de l'OCDE en matière de cadre réglementaire et d'initiatives numériques.

Graphique 3.1. Existence de lois au niveau central ou fédéral portant sur la transformation numérique



Source : (OCDE, 2020^[50]).

Plus récemment, le gouvernement marocain a également déployé un chantier prioritaire d'évolution du cadre réglementaire lié à la numérisation, porté par le MTNRA. Cet angle d'action consiste à mettre en place un cadre réglementaire, incluant la loi sur l'administration électronique et les décrets d'application pour l'interopérabilité et les données ouvertes qui sont en cours de préparation et sont propices à la réussite de la transformation numérique au Maroc. Ce cadre pourrait par exemple également inclure la promotion des investissements dans le domaine du numérique, l'accès des startups aux marchés publics, la généralisation de la signature électronique et du paiement électronique au sein de l'administration, etc. Les leviers tels que les cadres juridiques et réglementaires favorisent en effet le passage à une transition numérique de manière à aider les gouvernements à réaliser leurs objectifs et à améliorer la qualité des services publics (OCDE, 2020^[50]).

Ce chantier prioritaire a comme objectif d'accélérer la mise en œuvre des chantiers de numérisation, ainsi que de promouvoir l'innovation, l'entrepreneuriat, et l'investissement (Royaume du Maroc - Agence de Développement du Digital, 2022^[51]). Il fait l'objet d'un appui de l'ADD, qui est force de proposition dans ce domaine (Royaume du Maroc - Agence de Développement du Digital, 2022^[51]). Afin d'accélérer la mise en œuvre des chantiers de numérisation et d'ainsi améliorer les services publics rendus aux usagers, l'ADD a la responsabilité de mettre en œuvre 15 priorités et 5 chantiers, notamment sur les sujets suivants :

- Interopérabilité : la plateforme nationale d'interopérabilité GISRE est mise en place depuis 2021. 5 premiers cas d'usage opérationnels ont été réalisés dans ce cadre.
- Authentification et identification : une plateforme lancée en avril 2022 propose aux organismes, aux fournisseurs de services et aux citoyens un cadre dématérialisé pour les services d'identification et d'authentification, basé sur le tiers de confiance de la Direction Générale de la

Sûreté Nationale. Le but de ce chantier est de promouvoir l'écosystème numérique et de construire une confiance numérique durable.

- Modernisation de l'infrastructure numérique : l'ADD a réalisé une étude concernant l'élaboration d'un plan de développement des infrastructures des systèmes d'information (Datacenter & Cloud). Cette étude vise à identifier les tendances et les enjeux liés aux infrastructures Datacenter et au Cloud tant au Maroc qu'à l'international, à définir le modèle cible pour le développement de ces infrastructures au Maroc et à développer la feuille de route d'opérationnalisation du plan de développement et la gouvernance à prévoir pour piloter la mise en œuvre.
- Open Data : l'ADD a lancé la nouvelle version du portail national de l'Open Data. Le portail donne accès à des données produites par plusieurs organismes publics qui sont autant que possible disponibles en format ouvert, standard et documenté pour faciliter leur exploitation et réutilisation.
- « Génération digitale » : le chantier « Génération digitale » mené par l'ADD vise à doter le Maroc de ressources humaines qualifiées dans le domaine du numérique à travers la mise en place d'un écosystème de formation et d'actions de pilotage et de coordination de l'effort national de formation sur le numérique.
- Académie numérique : l'ADD a procédé en mai 2022 au lancement officiel de la plateforme nationale e-learning « Academia Raqmya ». Cette initiative vise à renforcer les compétences et connaissances sur les métiers du numérique et à promouvoir l'apprentissage par le biais d'outils technologiques innovants.

Au sein de l'ADD, un département « Réglementation » a été établi afin de favoriser l'accélération de l'évolution juridique (adaptation du cadre réglementaire) et le lancement d'études juridiques en amont du travail législatif (lobbying et influence).

Une vision stratégique du gouvernement numérique en construction

Une stratégie du gouvernement numérique vise généralement à définir le cadre, la structure et les plans de mise en œuvre afin d'aligner les actions du gouvernement à ses objectifs, et de les mener à bien de manière efficace et efficiente. Pour ce faire, une stratégie de gouvernement digital doit détailler une vision, des objectifs et des résultats intermédiaires, identifier les parties prenantes et leurs activités respectives. L'adoption d'une approche stratégique au digital permet d'assurer la cohésion et la cohérence des politiques, favorisant le développement d'une transformation numérique intégrée et pangouvernementale.

À l'heure actuelle, la stratégie de transformation numérique à l'horizon 2030 est en cours d'élaboration par le MTNRA. Développée conjointement avec les différentes parties prenantes, cette stratégie nationale sera déclinée en trois axes : administration électronique, économie numérique et inclusion numérique. Ce chantier doit notamment tenir compte de la Loi 55-19 prévoyant la numérisation des parcours citoyens et des entreprises dans un délai de cinq ans. La stratégie de transformation numérique est envisagée par le gouvernement comme une réforme de large envergure, dont l'objectif est de moderniser davantage l'économie nationale, le secteur de l'investissement et la société au sens large.

Encadré 3.12. Projet de stratégie de transformation numérique à l'horizon 2030 au Maroc

Cette stratégie fixe un certain nombre d'objectifs à atteindre à l'horizon 2030 et identifie des indicateurs, notamment en matière de numérisation du gouvernement :

- La numérisation de 100% des services publics ;
- La connexion de 100% des entités concernées par le parcours citoyens et entreprises au « One Stop Shop » (Interface unique des services publics) ;
- Le recours au service Cloud pour 70% des administrations ;
- L'utilisation généralisée (100%) de la signature électronique par les administrations et établissements publics.

Afin d'atteindre ces objectifs, 4 axes ont été identifiés comme prioritaires :

1. La construction d'un cadre adapté à l'administration numérique ;
2. Le renforcement de l'infrastructure numérique ;
3. Le développement d'une stratégie data ;
4. La digitalisation des parcours usagers.

Source : (Royaume du Maroc, 2022^[52]) (Royaume du Maroc, 2022^[52]).

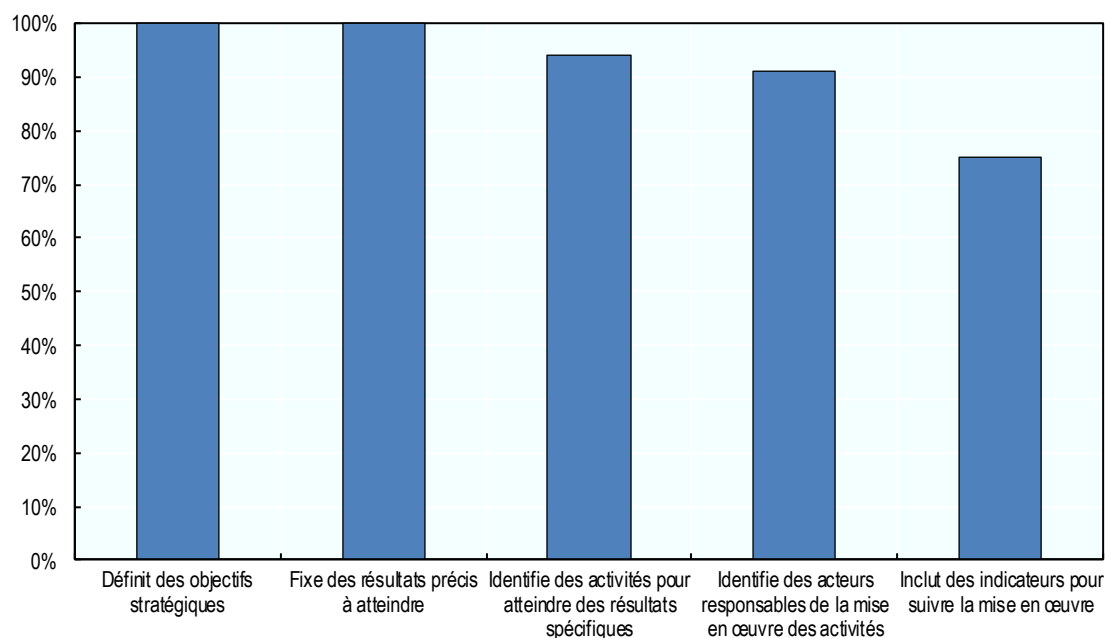
En parallèle, et en application des dispositions de l'article n°3 de la Loi n°61-16 portant création de l'ADD, cette dernière a récemment publié une note d'orientations générales pour le développement du numérique à l'horizon 2025 (ADD, 2020^[53]). Cette note définit trois axes stratégiques :

- Un gouvernement numérique au service des citoyens et des entreprises ;
- Une économie compétitive grâce aux gains de performances amenés par le numérique ;
- Une société inclusive grâce au numérique.

Ces axes stratégiques sont ensuite déclinés en domaines d'intervention qui peuvent être un produit livrable spécifique (« création d'un laboratoire d'innovations ») ou un objectif plus large (« utilisation des nouvelles technologies pour développer l'accès à l'éducation et à la formation sur tout le territoire du pays ») (ADD, 2020^[53]).

Les stratégies nationales pour le gouvernement numérique de la plupart des pays de l'OCDE incluent des objectifs et des axes stratégiques mais également systématiquement des éléments sur les résultats intermédiaires, les acteurs responsables de la mise en œuvre des mesures ou encore des indicateurs permettant au gouvernement de suivre les progrès réalisés (voir Graphique 3.2). Pour le Maroc, si la note d'orientation n'a pas vocation à intégrer ces éléments, ceux-ci devraient faire partie de la stratégie de transformation numérique à l'horizon 2030 ou d'une feuille de route opérationnelle qui la déclinerait.

Graphique 3.2 Exhaustivité des stratégies nationales pour le gouvernement digital



Source : (OCDE, 2020^[50]).

Le MTNRA pourrait donc envisager de décliner la nouvelle vision stratégique en objectifs et en résultats intermédiaires, d'identifier clairement les acteurs responsables de la mise en œuvre de ces mesures et inclure des indicateurs permettant au gouvernement de suivre les progrès réalisés. Concernant plus particulièrement l'axe de la transformation numérique de l'administration publique, cela pourrait être fait dans la feuille de route sectorielle actuellement en cours d'élaboration.

La note d'orientations développée par l'ADD vient s'inscrire en complémentarité de la stratégie de transformation numérique du Maroc à l'horizon 2030. La feuille de route de l'ADD vise ainsi à s'assurer de l'alignement et de la mise en œuvre des mesures prévues dans la stratégie nationale. Elle réaffirme également la nécessité de définir un modèle de gouvernance clair, un calendrier de réalisation et un outil de pilotage performant pour mesurer la réalisation des objectifs par les différents acteurs marocains (ces objectifs seront définis plus spécifiquement dans les différentes feuilles de route de mise en œuvre de la stratégie développées aux niveaux sectoriel et régional). Ces efforts de coordination sont notamment facilités par le fait que l'ADD est sous la tutelle du MTNRA et par sa structure de management dont le conseil d'administration est présidé par le Chef du gouvernement et inclut 5 ministères sectoriels (ADD, Agence de Développement du Digital, 2023^[54]).

Le Maroc développe une stratégie nationale du numérique qui inclut la numérisation du gouvernement. L'incorporation du gouvernement numérique dans la vision stratégique d'un pays peut en effet prendre deux formes principales : une stratégie autonome du gouvernement numérique ou une intégration des processus numériques dans des stratégies plus larges, par exemple sur le numérique ou sur la modernisation du secteur public (OCDE, 2021^[42]). Les deux modèles présentent des avantages et des coûts distincts, il revient donc à chaque gouvernement d'établir quelle approche est la plus adaptée. Dans les deux cas, l'établissement d'un lien entre une stratégie du gouvernement numérique et des programmes plus larges, notamment de modernisation du secteur public, est bénéfique pour la cohérence et l'identification de synergies au sein de l'administration publique. Cette capacité des gouvernements à établir des passerelles entre les stratégies de gouvernement numérique et les autres programmes

gouvernementaux est réaffirmée dans la Recommandation de l'OCDE sur les stratégies gouvernementales numériques à laquelle le Maroc a adhéré en 2015 (OCDE, 2014^[55]) (OCDE, 2014^[56]).

Le chantier de la transformation numérique, et du gouvernement numérique en particulier, a été clairement identifié comme un levier de développement dans plusieurs documents stratégiques de long et moyen terme au Maroc. Le numérique est notamment identifié comme l'un des cinq leviers importants pour l'amorçage du NMD et sa mise en œuvre (Commission spéciale sur le modèle de développement, 2021^[1]). Le NMD identifie l'accès à l'information, le degré de participation, l'accès et la qualité des services publics et la réduction des inégalités comme domaines pouvant bénéficier des progrès en matière de transformation numérique. La transition numérique au service du citoyen est également une des lignes directrices du troisième axe du Programme gouvernemental 2021-26 intitulé « La gouvernance au service du citoyen et une administration efficace ». Dans ce cadre, le gouvernement identifie explicitement la mise en œuvre des plans numériques pour les secteurs de la santé et de l'éducation comme priorité afin de réduire les disparités régionales et d'améliorer la qualité de ces services (Royaume du Maroc, 2021^[57]). Afin de renforcer cette dynamique, le MTNRA pourrait identifier les autres domaines politiques pouvant bénéficier de la stratégie de gouvernement numérique afin de faire valoir que la numérisation du secteur public est pertinente pour d'autres stratégies gouvernementales.

Le MTNRA pourrait également envisager de renforcer les liens entre la stratégie de transformation numérique et les autres volets de réformes de l'administration dont le ministère a la charge. En effet, en l'absence d'un cadre général tel que le Plan National de Réforme de l'Administration, le ministère fait face à des défis afin de garantir un bon alignement de ses divers chantiers entre eux (simplification administrative, amélioration de la qualité des services publics, généralisation de la langue amazigh, mise en œuvre du gouvernement ouvert) et avec la numérisation de l'administration. Ainsi, s'il existe des instruments de gouvernance séparés sur les différents chantiers, tels qu'une Commission pour la simplification administrative et des feuilles de route, il n'existe pas à l'heure actuelle de vision claire, de plan stratégique d'ensemble ou de mécanismes précis permettant de garantir un alignement entre ces divers chantiers de réforme au sein de l'administration. À défaut d'une stratégie intégrée afin de faciliter une meilleure cohérence des réformes de l'administration, le ministère peut faciliter cet alignement stratégique en utilisant la Charte de services publiques comme cadre de réforme et au cours de l'élaboration des feuilles de route respectives de ces chantiers de réformes en s'assurant au préalable qu'elles répondent à ces questions (OCDE, 2021^[42]) :

- Les buts et objectifs des stratégies sont-ils complémentaires et orientés vers un développement à long terme ?
- Si les buts ne sont pas complémentaires, certains buts ou objectifs risquent-ils d'être en opposition ?
- Quels objectifs et projets de la stratégie de gouvernement numérique et de réformes de l'administration publique peuvent être liés explicitement ?
- Quels mécanismes et mesures de gouvernance peuvent être partagés de manière à renforcer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des stratégies ?

Conclusion et recommandations

Le chantier de la réforme de l'administration publique au Maroc a réalisé des avancées significatives au cours des dernières années. La Charte des services publics représente une avancée concrète vers une gouvernance publique plus performante et de qualité au Maroc. La capacité de la Charte à apporter un cadre pour réformer l'administration en profondeur et de manière efficace et cohérente reste conditionnée par son ancrage réglementaire, sa visibilité à long-terme dans l'architecture institutionnelle et le paysage stratégique marocain, ainsi que par son appropriation par les différentes administrations et par les usagers. Dès lors, pour que la Charte demeure un vecteur clé et puissant de réforme au sein de l'appareil d'état

marocain, il est nécessaire de veiller à ce qu'un portage politique soit clarifié et pérennisé, notamment grâce au renforcement d'un cadre institutionnel de coordination, de suivi et d'évaluation. Ceci permettrait notamment une appropriation des principes de la Charte de la part des pouvoirs publics et des différents niveaux de l'administration, ce qui faciliterait a fortiori son pilotage et sa mise en œuvre par les acteurs concernés. Inscrire la Charte des services publics dans un cadre institutionnel et stratégique gouvernemental peut également permettre d'en faire un outil de réforme visible, clair et cohérent et de garantir le succès de sa mise en œuvre grâce à une compréhension partagée de ses standards de performance et de qualité.

La transformation numérique bénéficie d'une attention politique importante par les opportunités qu'elle offre en tant que levier de modernisation et de simplification dans le secteur public et que catalyseur de changements socio-économiques. Si la transition numérique bénéficie d'un intérêt croissant de la part des autorités publiques au Maroc, notamment depuis la crise du COVID-19, son déploiement, sa coordination institutionnelle et sa mise en œuvre restent porteurs de défis importants. La refonte du ministère et la définition d'une stratégie numérique doivent permettre de répondre à ses défis et de faire converger les différentes initiatives numériques.

La Charte des services publics comme cadre conceptuel pour la mise en œuvre des services publics et pour l'administration au Maroc

Consolider le cadre réglementaire et stratégique associé à la Charte des services publics pour en augmenter la visibilité et faciliter la mise en œuvre

- Adopter le décret d'application de la loi portant Charte des services publics.
- Mettre en relief le rôle de la Charte des services publics dans le plan d'action pour la mise en œuvre du NMD grâce à des modalités et des principes de mise en œuvre et de suivi, et faire le lien avec le Programme gouvernemental en coordination avec les Services du Chef du Gouvernement.
- Envisager de développer une vision stratégique intégrée de la réforme de l'administration publique au Maroc à travers l'élaboration d'un document stratégique d'ensemble ou une note reprenant les grands chantiers et les liant à la vision du NMD, en s'appuyant notamment sur la Charte des services publics :
 - Présenter le concept et les grandes lignes au Chef du gouvernement pour revue, approbation et portage ;
 - Inclure au sein de cette vision stratégique de la réforme de l'administration publique les objectifs et indicateurs de résultats associés aux divers chantiers de réforme entrepris par le ministère (simplification administrative, digitalisation, ressources humaines, langue Amazighe, charte des services publics et gouvernance publique) et les lier avec le NMD ;
 - Articuler de façon explicite la Charte des services publics avec les autres chantiers de réforme et de l'administration publique en soulignant les synergies entre ces chantiers ;
 - Effectuer un suivi régulier de cette vision stratégique et des réformes qui la composent basé sur les données associées ;
 - S'appuyer sur la Commission interministérielle pour la simplification administrative et l'adapter pour échanger et coordonner cette stratégie.

Continuer à développer le cadre institutionnel pour le pilotage et la mise en œuvre de la Charte des services publics et de la réforme de l'administration publique

- Restructurer le portage institutionnel des réformes de l'administration publique afin d'en faciliter la mise en œuvre et le suivi :

- Renforcer le positionnement de la Charte des services publics comme un cadre de référence piloté par le MTNRA auprès de l'ensemble du gouvernement et des administrations ;
- Attendre de chaque entité administrative qu'elle produise des « engagements de services » (aussi appelés Charte institutionnelle de prestations) liés à la charte, publiés et opposables par les citoyens ;
- Envisager d'associer les Services de Chef du Gouvernement au pilotage de la mise en œuvre de la charte, comme suggéré par le NMD.
- Faire évoluer la Commission nationale de simplification administrative en une commission unique chargée de la réforme de l'administration publique, qui serait structurée en divers groupes de travail sur les chantiers en cours, inspirée par l'exemple du Comité Interministériel de la Transformation Publique en France. Au vu du nombre important de commissions existant dans le pays, cette recommandation vise à intégrer les discussions liées à la Charte des services publics au mandat d'une commission existante en élargissant le mandat de ladite commission.
- Mettre en place l'Observatoire national des services publics prévu dans la loi afin de permettre un processus de suivi et d'évaluation régulier de la Charte à l'échelle nationale :
 - Élaborer et adopter le décret portant sur les fonctions et l'organisation de l'Observatoire national des services publics ;
 - Préparer les grandes lignes des indicateurs et informations nécessaires à collecter par les équipes du MTNRA en articulation avec l'Observatoire, tels que la liste des services publics à couvrir, des indicateurs portant sur la satisfaction, la confiance, les attentes des usagers ou l'attitude de l'administration en cas de réclamation. Le Baromètre Delouvrier en France peut donner des exemples d'indicateurs à utiliser ;
 - À défaut ou dans l'attente de la création de l'Observatoire, le MTNRA peut envisager de piloter ce travail de suivi et d'évaluation de la qualité de la Charte en coopération avec un institut indépendant de sondage ; celui-ci pourrait également être utilisé une fois l'Observatoire créé, comme c'est le cas en France avec le Baromètre Delouvrier.

Développer l'appropriation de la Charte des services publics par l'ensemble de l'administration et faciliter sa mise en œuvre et son suivi afin d'établir des standards de qualité et un cadre de performance

- Finaliser la feuille de route liée à la mise en œuvre de la Charte des services publics.
- Élaborer des outils de pilotage pour le suivi et la mise en œuvre de la Charte, aussi bien pour le pilotage d'ensemble par le MTNRA qu'au niveau sectoriel. Ces outils pourraient prendre la forme d'outils d'analyse de l'existant, d'un tableau de bord de suivi des actions avec des indicateurs, ou encore d'un plan d'actions et de déploiement.
- Préparer une présentation de la Charte à l'ensemble de l'administration et inciter les différentes entités administratives à décliner cette Charte dans leur contexte spécifique en adoptant des engagements précis et concrets liés aux différentes parties de la Charte ; par exemple par un événement de portage et d'appropriation réunissant les différentes parties de l'administration.
- Déployer un réseau de mise en œuvre de la Charte, organiser des conférences régulières, et développer des outils de soutien destinés aux institutions pour renforcer leur appropriation et soutenir la mise en œuvre de la Charte par l'ensemble de l'administration :
 - Mettre en place un réseau national de qualité des services publics animé par le MTNRA, à l'image du Réseau de service client de qualité créé en Irlande pour développer, promouvoir et mettre en œuvre l'initiative « service client de qualité » ;
 - Former les membres de ce réseau à la création des « engagements de services » et à la supervision de la qualité des services rendus aux usagers ;

- Envisager la tenue d'une conférence annuelle sur la qualité des services rendus aux usagers ;
- Co-créer des directives, guides et mod es pour l'élaboration des documents et exercices mentionnés par la Charte (bilan annuel des réalisations, plan anticipatif pour la prévention et la gestion de crise, « engagements de services » / charte institutionnelle de prestations, programmes annuels pour l'amélioration de la qualité des prestations, rapport annuel sur le bilan de traitement des réclamations reçues) ;
- Développer des outils de communication autour de la charte et des engagements sectoriels, tant à destination de l'administration que des citoyens (supports numériques et papiers d'affichage).
- Afin de favoriser la mise en œuvre progressive de la Charte, introduire et déployer la Charte des services publics en priorité au sein d'administrations « pilotes » ayant un fort impact sur la qualité de vie des usagers, ou ayant les capacités et les compétences pour une mise en œuvre accélérée.
- Développer davantage de mécanismes d'incitation pour des services publics de qualité axés sur les principes de la Charte afin de permettre une plus grande mobilisation autour du chantier, par exemple étendre la compétition e-mtiaz à d'autres domaines, notamment la qualité des services publics.
- Considérer la Charte comme un levier pour permettre aux citoyens « d'évaluer régulièrement la qualité des services et d'avoir des possibilités de recours en cas de litige et d'abus » :
 - En complémentarité avec la plateforme Chikaya, multiplier les approches pour mettre en place une démarche d'écoute des usagers et soutenir les administrations et opérateurs de l'état qui souhaitent développer ces outils ; ces outils pourraient prendre la forme de plateformes de témoignages pour faciliter le partage d'expérience, de comités d'écoute, de commissions des usagers, d'ateliers de co-conception, d'enquêtes statistiques, etc. ;
 - Développer un baromètre de mise en œuvre de la Charte des services publics comprenant des indicateurs de satisfactions mesurés par des enquêtes et des indicateurs de performance basés sur les données fournies par chaque entité administrative. Le baromètre Delouvrier en France présente par exemple ces caractéristiques.

La transition numérique comme levier central d'amélioration des prestations publiques

Ces recommandations s'inscrivent dans la continuité des conclusions de la Revue du Gouvernement Numérique du Maroc (OCDE, 2018^[4]), et s'appuient plus particulièrement sur les analyses tirées de la section concernant la « gouvernance du gouvernement numérique ». Le Maroc a d'ores et déjà pris en compte un certain nombre de recommandations émanant de cette Revue, en particulier sur la préparation d'une stratégie numérique, sur le développement d'une agence en charge du numérique, et sur la poursuite des efforts visant à promouvoir l'ouverture, la transparence et l'accessibilité des services numériques afin de renforcer la confiance dans le gouvernement et de créer un secteur public plus transparent et responsable.

Renforcer la capacité de direction et les mécanismes de coordination au sein de l'administration pour mettre en œuvre la transition numérique de l'administration

- Enclencher une réflexion au sein du MTNRA sur les pistes d'action pour renforcer son leadership, son influence politique et sa stabilité dans le cadre institutionnel marocain.
 - Identifier et mettre en place au sein du MTNRA des capacités et moyens adaptés à sa mission et lui permettant de disposer d'une influence et de pouvoirs de mobilisation suffisants vis-à vis des ministères sectoriels et autres agences publiques sur les sujets du numérique ;
 - Créer des capacités de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la stratégie numérique vis-à vis des ministères (tableaux de bords et remontée d'informations) ;

- Continuer à s'appuyer sur les Services du Chef du Gouvernement pour soutenir la transition numérique de l'administration et solliciter l'appui ou l'arbitrage du Chef du Gouvernement quand nécessaire ;
- Clarifier les responsabilités respectives et moyens de coordination entre le MTNRA et l'ADD, notamment au niveau de la réforme du cadre réglementaire. Cela peut être fait notamment à travers la redéfinition des rôles du MTNRA et de l'ADD, le ministère étant en charge de l'initiation et de la définition des politiques publiques et du cadre réglementaire pour le Ministère et l'ADD jouant un rôle d'appui et de mise en œuvre, une configuration similaire à celles en place au Danemark et en Estonie ;
- Comme suggéré dans la Revue du Gouvernement Numérique du Maroc (OCDE, 2018^[4]), renforcer le mandat de l'ADD en lui attribuant des pouvoirs de suivi et de cofinancement, et assurer la mise à disposition des ressources financières et humaines correspondantes ;
- Comme suggéré dans la Revue du Gouvernement Numérique du Maroc (OCDE, 2018^[4]), envisager la création d'un poste de Directeur national de la transformation numérique (CDTO), avec un mandat précis, un soutien politique et une base institutionnelle, dont le rôle serait d'être un ambassadeur de la transformation numérique du secteur public marocain.
- Développer un réseau de haut niveau et une architecture pour le pilotage et le portage de la stratégie numérique et sa mise en œuvre :
 - Formaliser certains des réseaux déjà mis en place au sein de l'administration marocaine et avec lesquels le MTNRA travaille, notamment le réseau des Secrétaires Généraux, pour porter et coordonner la stratégie numérique ainsi que les autres sujets de réforme de l'administration ;
 - Faire évoluer les réseaux actuels IT vers un réseau de « leaders du numérique » avec l'établissement d'un point focal de haut-niveau au sein de chaque ministère, qui permettrait entre autres de préparer les groupes de travail et d'aider à piloter et promouvoir la réforme du numérique ;
 - Établir un groupe de travail interministériel de la transition numérique au sein d'une commission unique chargée de la réforme de l'administration publique (voir recommandation de la section précédente) ;
 - Envisager le développement de stratégies et d'outils numériques de communication efficaces à destination des citoyens et autres parties prenantes.

Références

- ADD, Agence de Développement du Digital (2023), *Site officiel de l'ADD, Gouvernance et Organisation*, <https://www.add.gov.ma/gouvernance-organisation>. [54]
- ADD, A. (2020), « Note d'orientations générales pour le développement du digital au Maroc à l'horizon 2025 ». [53]
- Agence Marocaine de Presse (2021), *CNSP, une instance de gouvernance chargée de veiller à la bonne application de la loi 55.19* | MapNews, <http://mapnews.ma/fr/actualites/politique/cnsp-une-instance-de-gouvernance-charg%C3%A9e-de-veiller-%C3%A0-la-bonne-application-de> (consulté le 3 mai 2022). [25]
- Bennajah, Y. (2022), *Charte des services publics : le Plan de déploiement est prêt - LesEco.ma*, <https://leseco.ma/lapolitique/charte-des-services-publics-le-plan-de-deploiement-est-pret.html> (consulté le 3 mai 2022). [32]
- Bréas, M. (2006), « La charte Marianne, occasion d'instaurer une logique d'engagement de service dans les services de l'Etat : « Pour un meilleur accueil » », *Politiques et Management Public*, vol. 24/4, pp. 113-133, <https://doi.org/10.3406/POMAP.2006.2351>. [13]
- Chung, C., H. Choi et Y. Cho (2022), « Analysis of Digital Governance Transition in South Korea: Focusing on the Leadership of the President for Government Innovation », *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity 2022, Vol. 8, Page 2*, vol. 8/1, p. 2, <https://doi.org/10.3390/JOITMC8010002>. [40]
- Commission spéciale sur le modèle de développement, R. (2021), *Le Nouveau Modèle de Développement - Rapport général*, Royaume du Maroc. [1]
- Espagne - Institut National des Statistiques (n.d.), *INE - Metodologia Y Estandares*, <https://www.ine.es/ss/Satellite?c=Page&pagename=MetodologiaYEstandares%2FINELayout&cid=1259944129051&L=1> (consulté le 2 mai 2022). [30]
- États-Unis - Maison Blanche (2021), *FACT SHEET: Putting the Public First: Improving Customer Experience and Service Delivery for the American People* | The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/13/fact-sheet-putting-the-public-first-improving-customer-experience-and-service-delivery-for-the-american-people/> (consulté le 3 mai 2022). [33]
- EU Commission (2021), *Denmark - Digital Growth Strategy 2025* | *Digital Skills and Jobs Platform*, <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/actions/national-initiatives/national-strategies/denmark-digital-growth-strategy-2025> (consulté le 6 mai 2022). [45]
- EUPAN (2018), *Citizen's Charters and Public Service Delivery Standards*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2018_1_BG_Citizens_Charters_and_Public_Service_Delivery_Standards.pdf (consulté le 30 mars 2022). [14]
- European Public Administration Network (2018), *Citizen's Charters and Public Service Delivery Standards*, https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2018_1_BG_Citizens_Charters_and_Public_Service_Delivery_Standards.pdf (consulté le 20 juin 2022). [11]

- France - Direction Interministérielle de la Transformation Publique (2019), *Guide de déploiement des engagements Services Publics* +, https://www.plus.transformation.gouv.fr/sites/default/files/ressource/20201019%20SP%2B%20Guide%20d%C3%A9ploiement%20engagements_1.pdf (consulté le 3 mai 2022). [35]
- France - Direction Interministérielle de la Transformation Publique (2022), *La démarche de transparence | Services Publics* +, <https://www.plus.transformation.gouv.fr/la-demarche-de-transparence#breadcrumb> (consulté le 3 mai 2022). [36]
- France - Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques (2019), « COMITE INTERMINISTERIEL DE LA TRANSFORMATION PUBLIQUE DOSSIER DE PRESSE 23 juillet 2021 ». [26]
- Gouvernement de France - Premier Ministre (2004), *Circulaire du 2 mars 2004 relative à la charte de l'accueil des usagers - Légifrance*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000432030> (consulté le 30 mars 2022). [12]
- Gouvernement de la Nouvelle -Zélande - Commission du Service Public (2022), *Ngā wāhanga tohu | Award categories and criteria | Te Kawa Mataaho Public Service Commission*, <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/awards-and-recognition/spirit-of-service-awards/sosa-2022/award-categories-and-criteria-2022/> (consulté le 3 mai 2022). [37]
- Gouvernement de la République tchèque (2020), *Client-Oriented Public Administration 2030, en anglais*, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [7]
- Gouvernement d'Espagne (2022), *Informes de Evaluación de la Calidad de los Servicios*, <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/informes.html> (consulté le 2 mai 2022). [31]
- Gouvernement d'Irlande (2022), *Our Public Service - Action 2: Improve services for our customers*, <https://www.ops.gov.ie/actions/delivering-for-our-public/customer-service/> (consulté le 2 mai 2022). [23]
- Gouvernement d'Irlande (2022), *Our Public Service - Reform Evaluation*, <https://www.ops.gov.ie/what-is-ops2020/reform-evaluation/> (consulté le 2 mai 2022). [22]
- Gouvernement d'Irlande - Ministère des Dépenses Publics et de la Réforme (2021), *Programme for Government – Our Shared Future*, <https://www.gov.ie/en/organisation-information/3bcf3-department-of-public-expenditure-and-reform-programme-for-government-our-shared-future/> (consulté le 2 mai 2022). [24]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2021), *Declaration on government reform, en anglais*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/993902/FINAL_Declaration_on_Government_Reform.pdf. [6]
- Government of Ireland - DPER (2021), *Quality Customer Service Initiative (QCSI)*, <https://www.gov.ie/en/policy-information/3274fd-quality-customer-service-initiative/> (consulté le 24 mars 2022). [27]
- Institut Sapiens (2018), « L'E-stonie : modèle d'un état plateforme e-gouverné L'exemple de la transformation totale d'un Etat grâce au numérique ». [43]
- Luxembourg - Institut national d'administration publique (2013), « Charte d'accueil et de service I Charta fir den Accueil an de Service ». [15]

- Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique (2018), *Plan National de la Réforme de l'Administration 2018-2021*, [3]
https://www.mmsp.gov.ma/uploads/file/PNRA2018-2021Finale_22%20112018_Fr.pdf
 (consulté le 10 mars 2022).
- Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique (2018), *Plan National de la Réforme de L'administration 2018-2021*. [5]
- Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques (2021), *Baromètre Delouvrier - Décembre 2020*, <https://www.modernisation.gouv.fr/publications/les-enseignements-du-barometre-2020-de-linstitut-paul-delouvrier>. [29]
- Nielsen, M. (2019), « Governance lessons from Denmark's digital transformation », *ACM International Conference Proceeding Series*, pp. 456-461, [47]
<https://doi.org/10.1145/3325112.3329881>.
- OCDE (2021), *Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2020 (Version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3b257711-fr>. [38]
- OCDE (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, [42]
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ac7f2531-en.pdf?expires=1651670193&id=id&accname=ocid84004878&checksum=C41872D6C6165F76C7408CD9175B139E> (consulté le 4 mai 2022).
- OCDE (2020), *Digital Government Index: 2019 results*, OECD Publishing, [50]
<https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.
- OCDE (2019), *Digital Government Index : 2019 results | OECD Public Governance Policy Papers | OECD iLibrary*, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-index_4de9f5bb-en;jsessionid=v-8yB1ArsjXDLL6xUN-Evcxn.ip-10-240-5-75 (consulté le 6 mai 2022). [48]
- OCDE (2019), *Vers le numérique : Forger des politiques au service de vies meilleures*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7cba1873-fr>. [2]
- OCDE (2018), *Revue du gouvernement numérique du Maroc : Jeter les bases de la transformation numérique du secteur public au Maroc*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264299917-fr>. [4]
- OCDE (2015), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, <https://doi.org/10.1787/9789264226722-fr>. [58]
- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0406> (consulté le 13 avril 2023). [55]
- OCDE (2014), « Recommendation of the Council on Digital Government Strategies Public Governance and Territorial Development Directorate ». [56]
- OCDE/SIGMA (2019), « Revue: Principes d'administration publique - prestation de services administratifs - Maroc », <https://www.sigmaweb.org/publications/Prestation-services-administratifs-Maroc-Juin-2019.pdf> (consulté le 17 mars 2022). [8]

- OCDE/SIGMA (2017), *The Principles of Public Administration -ENP*, [28]
<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-ENP-Eng.pdf> (consulté le 4 octobre 2019).
- Republic of Estonia - Government (2021), *The government approved the vision for the Estonian digital society for the next decade | Eesti Vabariigi Valitsus*, [44]
<https://www.valitsus.ee/en/news/government-approved-vision-estonian-digital-society-next-decade> (consulté le 9 juin 2022).
- Royaume du Maroc (2022), *Projet de loi de finances 2023 - Rapport sur les ressources Humaines*, [52]
https://www.chambredesrepresentants.ma/sites/default/files/10-rapport_ressources_humaines_fr_1.pdf (consulté le 29 novembre 2022).
- Royaume du Maroc (2021), *Programme du Gouvernement 2021-2026*. [57]
- Royaume du Maroc (2017), *Système de la Fonction Publique*, Cour des Comptes, [17]
https://www.courdescomptes.ma/wp-content/uploads/2023/01/File_478.pdf (consulté le 12 avril 2023).
- Royaume du Maroc (2016), *Programme Gouvernemental 2016-2021*. [21]
- Royaume du Maroc - Agence de Développement du Digital (2022), *Plateforme Nationale de Gestion des réclamations: Chikaya | Agence de Développement du Digital*, [34]
<https://www.add.gov.ma/plateforme-nationale-de-gestion-des-reclamations-chikaya> (consulté le 3 mai 2022).
- Royaume du Maroc - Agence de Développement du Digital (2022), *Appui à l'évolution du cadre réglementaire (Prioritaire) | Agence de Développement du Digital*, [51]
<https://www.add.gov.ma/appui-a-levolution-du-cadre-reglementaire-prioritaire> (consulté le 4 mai 2022).
- Royaume du Maroc - Chambre des représentants (2020), *Projet de loi N°54.19 portant Charte des services publics*, [10]
<https://www.chambredesrepresentants.ma/fr/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B5%D9%88%D8%B5-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9%D9%8A%D8%A9/projet-de-loi-ndeg5419-portant-charte-des-services-publics> (consulté le 17 mars 2022).
- Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement (2021), *Programme gouvernemental 2021-2026*, [20]
<https://social.gov.ma/programme-gouvernemental/> (consulté le 2 mai 2022).
- Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement (2021), *Réformes et chantiers à fort impact pour le citoyen et l'entreprise*, [16]
<https://www.cg.gov.ma/fr/espace-telechargement/reformes-et-chantiers-a-fort-impact-pour-le-citoyen-et-lentreprise> (consulté le 28 avril 2022).
- Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement (2019), « DÉCONCENTRATION ADMINISTRATIVE une réforme traduisant la volonté de rapprocher l'action publique des préoccupations des citoyens », [18]
https://marocainsdumonde.gov.ma/ewhatisi/2020/07/C-Brochure-De%CC%81concentration_VF.pdf (consulté le 1 mai 2022).
- Royaume du Maroc - Chef du Gouvernement (2017), *Le Programme Gouvernemental 2016 - 2021*, [9]
<https://www.cg.gov.ma/fr/espace-telechargement/le-programme-gouvernemental-2016-2021> (consulté le 17 mars 2022).

- Royaume du Maroc, Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (2021), « Recueil des notes thématiques, des paris et projets du Nouveau Modèle de Développement - Annexe 2 ». [19]
- Scupola, A. (2019), « Digital Transformation of Public Administration Services in Denmark: A Process Tracing Case Study », *Journal of NBICT*, vol. 1, pp. 261-284, <https://doi.org/10.13052/nbjict1902-097X.2018.014>. [46]
- UK National Audit Office (2023), *Digital transformation in government: addressing the barriers to efficiency*, <https://www.nao.org.uk/reports/digital-transformation-in-government-addressing-the-barriers/>. [49]
- United Nations (2020), *2020 United Nations E-Government Survey | Multimedia Library - United Nations Department of Economic and Social Affairs*, <https://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey> (consulté le 6 mai 2022). [39]
- World Bank, P. (2021), *Bringing Governments into the 21st Century - The Korean Digital Governance Experience*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/934391468011726182/pdf/106581-REVISED.pdf> (consulté le 6 mai 2022). [41]

Note

¹ L'OCDE a par exemple travaillé sur la simplification administration au niveau local dans le cadre du projet "Renforcement des institutions de gouvernance pour promouvoir le développement socio-économique au Maroc", ainsi que dans le cadre de la Revue du Gouvernement Ouvert et de travaux ultérieurs (OCDE, 2015_[58]).

4 Emploi et gestion publics au Maroc

Ce chapitre analyse le système de gestion des ressources humaines de l'administration publique marocaine, système de fonction publique de carrière. Il examine en particulier le rôle de la gestion des compétences, la notion de vivier dans la haute fonction publique, ainsi que les modalités contractuelles qui existent dans la fonction publique marocaine. Ces sujets sont analysés à travers les trois piliers de la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Introduction

La fonction publique joue un rôle essentiel dans la gouvernance publique des pays et donne l'assurance de services publics de qualité aux citoyens. Les administrations publiques, notamment centrales, doivent être en capacité de développer, adapter et mettre en place des politiques publiques qui bénéficient à l'ensemble des citoyens. Pour cela, il faut pouvoir attirer, recruter, et fidéliser les agents publics avec des compétences spécifiques et adaptées aux besoins de l'administration.

La fonction publique marocaine est encadrée par le Dahir n° 1.58.008 du 24 février 1958 portant Statut général de la fonction publique. Le statut général régit les aspects réglementaires et statutaires des fonctionnaires vis-à-vis de leur administration. L'article 3 précise que « le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire », faisant de la fonction publique marocaine une fonction publique de carrière (Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, 2018^[1]). L'article 31 de la Constitution de 2011 souligne par ailleurs la dimension méritocratique de l'accès aux fonctions publiques. Cette évolution est également à mettre en relation avec une large réflexion engagée par le Maroc dans ces mêmes années sur le statut général de la Fonction publique mais dont la refonte globale n'a pu être réalisée jusqu'alors. La Charte des services publics adoptée le 22 juillet 2021 précise certaines dispositions concernant l'efficience et l'efficacité des services et des agents publics (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration du Royaume du Maroc, 2021^[2]). En 2019, le Maroc comptait 564 549 agents, soit 4 % de plus qu'en 2009 (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration, 2020^[3]).

Ce chapitre étudie la gestion de la haute fonction publique, la gestion des compétences, et les modalités contractuelles existant au sein de la fonction publique marocaine. Le Maroc cherche depuis plusieurs années à se saisir de ces trois enjeux, notamment à travers le Plan national de la réforme de l'administration 2018-21. Ce plan de transformation managériale identifiait dès 2018 des pistes de réformes (Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'administration, 2018^[4]). Cependant, de nombreux éléments de la feuille de route qui l'accompagnait sont restés à l'état de projet.

L'axe du Plan national de la réforme de l'administration 2018-21 suit la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique adoptée en 2019. À cet effet, le Conseil de l'OCDE, à travers les travaux du groupe de travail sur l'emploi et la gestion publics, a développé un outil juridique portant sur l'amélioration de l'organisation et de la gestion de la fonction publique. La Recommandation est structurée en trois piliers autour desquels se déploient 14 principes (OCDE, 2019^[5]) (Graphique 4.1).

Graphique 4.1. Principes de la Recommandation sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

<p>I. Culture et leadership guidés par des valeurs</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Définition des valeurs 2. Capacité de leadership de la fonction publique 3. Inclusive et sûre 4. Proactive et innovatrice 	<p>II. Investir dans les aptitudes nécessaires</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Compétences et aptitudes adéquates 2. Employeur attractif 3. Méritocratique 4. Culture propice à l'apprentissage 5. Orienté vers la performance 	<p>III. Favoriser une fonction publique réactive et adaptable</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Responsabilités institutionnelles 2. Approche stratégique 3. Mobile et adaptable 4. Conditions d'emploi appropriées 5. Participation des employés
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (OCDE, 2019^[5]), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

Ce chapitre présente l'organisation de la fonction publique marocaine à travers chaque pilier de la Recommandation, notamment le développement du leadership de la fonction publique, l'identification et l'investissement dans les aptitudes nécessaires, et le renforcement des capacités de la fonction publique à disposer des effectifs nécessaires. L'un des objectifs de cet Examen est d'évaluer le système de fonction publique marocain par rapport à la Recommandation afin d'émettre des recommandations permettant au Maroc de se rapprocher des standards de l'OCDE. Ce chapitre s'inscrit dans les débats et discussions menés au sein des administrations marocaines responsables de la gestion des ressources humaines (GRH) depuis de nombreuses années déjà.

La fonction publique marocaine bénéficierait de la mise en place d'une gestion exhaustive des compétences

Concevoir la gestion des compétences comme un processus systémique

La gestion des compétences requiert la mise en place de systèmes – de recrutement, de promotion, ou de formation – fondés sur l'acquisition et le développement des compétences. Elle permet de structurer les besoins en ressources humaines d'une administration en ne se focalisant pas seulement sur les diplômes ou dotation d'effectifs (même si les diplômes restent un élément de référence dans un premier temps), mais plus sur les compétences techniques ou comportementales. La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique souligne l'importance « [d']aligner les processus de gestion des effectifs sur les compétences et aptitudes requises », et de faire de la gestion des compétences un moteur dans la politique de GRH. La gestion des compétences, lorsqu'elle est

intégrée dans un système de GRH, cherche à introduire plus de flexibilité au sein du secteur public en construisant un langage commun destiné à répondre à des objectifs transversaux dans un environnement souvent caractérisé par une logique de silos. Elle vise également à remettre les agents publics au cœur de la GRH, non pas en tant que membres anonymes d'un corps, mais en tant que talents individuels, possédant des compétences et cherchant à les renforcer et à en acquérir de nouvelles (Encadré 4.1).

Encadré 4.1. Principe sur les compétences et les aptitudes de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique

« **III. RECOMMANDE** aux Adhérents **d'investir dans les aptitudes de la fonction publique** afin de mettre en place une fonction publique efficace et jugée digne de confiance, notamment au moyen des actions suivantes :

1. **Recenser en permanence les compétences et les aptitudes nécessaires** pour que la vision politique prenne corps sous forme de services produisant de la valeur pour la société, notamment par les moyens suivants :
 - a. assurer la présence d'une gamme appropriée d'aptitudes, de compétences de gestion et de connaissances spécialisées, afin de refléter l'évolution du travail au sein de la fonction publique ;
 - b. périodiquement, passer en revue et actualiser les compétences et aptitudes nécessaires, à la lumière des avis exprimés par les agents publics et les citoyens, afin de suivre l'évolution des technologies et des besoins de la société ; et
 - c. aligner les processus de gestion des effectifs sur les compétences et aptitudes requises. »

Source : (OCDE, 2019^[5]) Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

Le Maroc cherche depuis plusieurs années à renforcer la place des compétences dans la gestion de sa fonction publique. Le Plan national de la réforme de l'administration 2018-21 a souligné le « passage graduel d'un modèle de fonction publique axé sur la gestion des carrières à un autre modèle fondé sur la gestion des compétences ». Une telle analyse est également présente dans la Charte des services publics, dont le titre III traite de la place des compétences dans l'efficacité et la performance des services publics (Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration du Royaume du Maroc, 2021^[2]). L'application de ce texte ambitieux est cependant limitée par la réalité de la GRH marocaine.

Dans les faits, le système marocain est basé sur la carrière et la gestion de corps. La gestion des agents publics se fait presque exclusivement à travers la gestion d'une carrière statutaire, basée sur l'appartenance à un corps d'origine et l'ancienneté de l'agent. Les corps et grades tels que définis n'ont pas toujours de lien automatique avec les compétences nécessaires aux emplois occupés par les agents publics en question, et restent trop souvent perçus uniquement comme des catégories liées à une politique de rémunération. Le lien entre ce système et une gestion efficace des compétences est laissé à la discrétion des ministères et des cadres, qui disposent de moyens inégaux. Les missions de contrôle central du ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) sont par ailleurs limitées, faute de moyens humains et budgétaires. Pourtant, les notions de corps et de métiers basés sur des compétences définies et détaillées peuvent être complémentaires lorsque la carrière associée au corps est envisagée comme une opportunité fondée sur les compétences plutôt qu'un avancement quasi-automatique. Par exemple, l'utilisation d'un référentiel de compétences insistant sur des compétences

transversales et commun à différents corps peut permettre de développer les mobilités verticale et horizontale en définissant clairement le niveau de maîtrise de compétences attendues. Cette évolution peut contribuer à renforcer la composante « emploi » d'un système d'emploi public tel que le système marocain.

Le développement d'une gestion des compétences nécessite la mise en place d'une stratégie des compétences renforçant leur identification, recensement et développement (Graphique 4.2). Les composantes de ce modèle sont développées ci-dessous.

Graphique 4.2. Renforcer le rôle des compétences dans la gestion des ressources humaines existantes de la fonction publique au Maroc



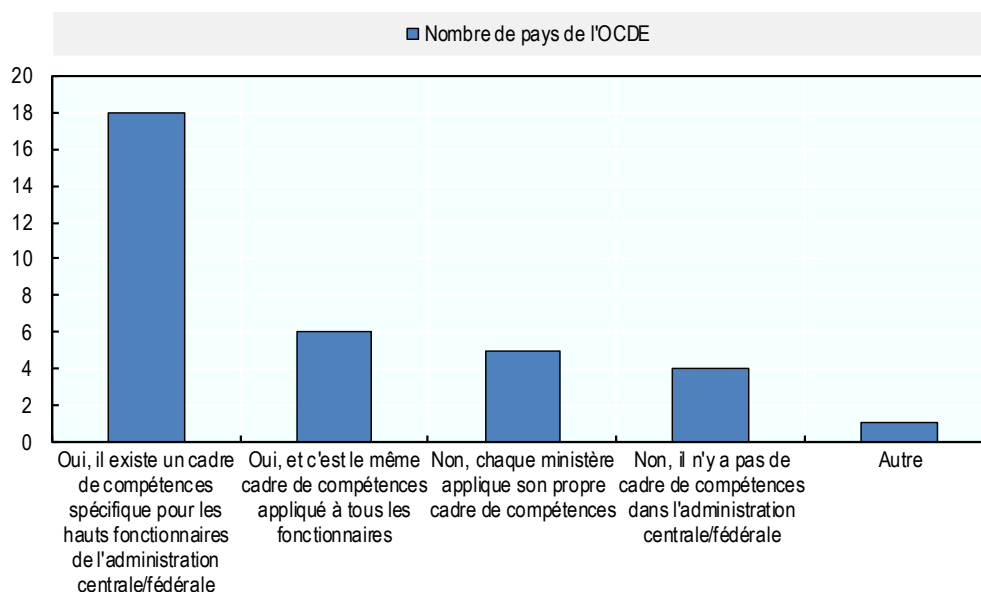
Source : Travail des auteurs.

Une identification des compétences partielle et inégale

L'identification des compétences nécessaires à des services publics de qualité est la première étape à la mise en place d'une GRH axée sur les compétences. Il s'agit d'identifier, emploi par emploi, les compétences techniques spécifiques et transversales nécessaires à la réalisation des missions des agents publics. Cette première étape théorique précède le recensement des compétences effectivement présentes ou absentes à un moment donné dans l'administration, et la mise en place des stratégies et outils de développement des compétences destinés à pallier les manques. Cette démarche permet de considérer les agents pour leurs compétences et leur capacité à développer des aptitudes, plutôt qu'à travers de seules considérations statutaires et budgétaires, et ainsi de convertir les coûts en contributions (*inputs*). Il s'agit également de renforcer les compétences des agents publics, leur assurant ainsi une meilleure mobilité professionnelle à l'avenir.

Près de deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place des référentiels de compétences centralisés pour assurer cette identification, qu'il s'agisse de référentiels de compétences pour l'ensemble des agents publics ou seulement pour les hauts fonctionnaires (Graphique 4.3). Les référentiels de compétences centralisés permettent à l'administration publique de mieux définir ses besoins, et aux différentes administrations de mieux se coordonner sur la nature des compétences disponibles et à renforcer. Un référentiel centralisé, avec une marge de flexibilité pour refléter les spécificités de certains emplois, permet à l'ensemble de la fonction publique de « parler la même langue », de développer des stratégies d'attractivité et de développement communes, et de limiter les coûts de développement de référentiels ministériels. Les référentiels de compétences doivent être régulièrement revus et corrigés, et intégrés aux systèmes de GRH en place (Encadré 4.2).

Graphique 4.3. Utilisation de référentiels de compétences à travers l'OCDE pour la haute fonction publique



Note : N=34. Question initiale : « Existe-t-il un référentiel de compétences standard pour la haute fonction publique ? »

Source : (OCDE, 2020^[6]), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Encadré 4.2. Gestion des compétences fondée sur un référentiel de compétences dans la fonction publique belge

L'administration fédérale belge a mis en place une gestion des compétences exhaustive, détaillant le rôle des compétences dans le recrutement, la gestion des prestations, du développement, des connaissances et des carrières. Chacune de ces dimensions est définie pour l'organisation, le responsable et le collaborateur.

Cette gestion se base sur un référentiel de compétences appelé « 5+1 », se concentrant sur cinq compétences génériques et l'expertise technique. Les compétences génériques sont liées à la gestion : i) du fonctionnement personnel de l'agent ; ii) des relations ; iii) de l'information ; iv) de collaborateurs (éventuellement) ; et v) des tâches. Chacune de ces compétences est détaillée dans le modèle qui définit les éléments caractéristiques de leur maîtrise. Elles correspondent, dans chaque profil, au travail en équipe, à la réalisation d'objectifs ou au développement personnel, par exemple. L'administration fédérale belge revoit actuellement ce référentiel de compétences pour mener une réflexion élargie sur le management ainsi que sur le caractère inclusif de l'administration et pour y intégrer les compétences numériques qui sont un fort vecteur d'efficacité.

Source : (BOSA, 2019^[7]), *Gestion des compétences*.

En 2008, les différents départements de l'administration marocaine ont dû établir leur propre référentiel de compétences. Il s'agissait d'une première étape vers une gestion des compétences, mais ces référentiels ont rarement été mis à jour depuis, et ne permettent pas l'élaboration d'une vision commune des

compétences nécessaires pour l'ensemble de la fonction publique. Pour y remédier, le MTNRA a mis en place en 2018 un référentiel des emplois et des compétences d'administration (RECA) commun à l'ensemble de la fonction publique. Le RECA se fonde sur l'identification d'activités communes aux administrations et d'emplois-type. Il compte 168 activités et compétences managériales, déclinées en 7 domaines : i) gérer les activités ; ii) gérer les ressources ; iii) gérer les personnes ; iv) gérer l'information ; v) gérer l'énergie ; vi) gérer la qualité ; et vii) gérer les projets. Le RECA souffre toutefois d'une utilisation limitée à quelques départements – souvent dans le cadre de négociations avec le ministère des Finances pour ouvrir de nouveaux postes budgétaires. Il pourrait être détaillé dans les fiches de postes et offres d'emploi, intégré au processus de recrutement pour s'assurer que les compétences sont évaluées de manière appropriée, ou servir de fondation aux offres de formation. Certains ministères, soit en raison de capacités en ressources humaines limitées, soit par manque d'intérêt pour un outil commun, n'ont toujours pas développé de RECA. D'autres conservent une version ancienne de leur RECA, peu lisible et ne répondant plus aux dernières recommandations du MTNRA. L'établissement et la mise à jour de leur RECA n'entrent pas dans les priorités opérationnelles de ces ministères, et le MTNRA manque de moyens réglementaires pour faire de l'instrument la pierre angulaire d'une GRH moderne et intégrée.

Identifier et recenser les compétences pour les développer et les évaluer

Le renforcement de la gestion des compétences de la fonction publique commence avec leur recensement. Une fois identifiées, les compétences doivent être cartographiées pour mieux comprendre les capacités actuelles, les éventuels déficits et les tendances à venir. Dans ce sens, cette cartographie permet de faire le lien entre les besoins en recrutement et les compétences nécessaires. La définition des compétences associées à chaque emploi permet de catégoriser, petit à petit, les compétences entrantes dans la fonction publique. Cette approche opérationnelle du recensement des compétences peut également se refléter dans les processus de promotion et de développement.

Le recensement des compétences repose en grande partie sur des systèmes d'évaluation de la performance identifiant les compétences disponibles et cherchant à renforcer les compétences manquantes. Le but de cet exercice est triple : i) permettre aux organisations de connaître, à intervalles réguliers, les compétences dont elles disposent ; ii) valoriser les agents hautement performants grâce à des bonus ou des programmes de gestion de talents destinés à développer leurs compétences ; et iii) accompagner les agents moins performants vers des offres de formation ou de coaching. L'ostracisation dont peuvent être victimes les agents perçus comme moins performants freine l'évaluation de la performance. Le but de l'évaluation n'est pas tant d'attribuer une note que de définir des cibles et des objectifs clairs, basés sur des compétences à développer ou valoriser. Cet exercice repose non seulement sur la maîtrise de compétences des agents publics, mais aussi sur des cadres intermédiaires capables de faire un bilan de compétences, et sur l'engagement et le bien-être des agents (Encadré 4.3).

Encadré 4.3. La gestion de performance comme outil de développement des compétences en Australie

La Commission australienne du service public a décrit en 2016 un socle commun à la gestion de la performance des agents publics destiné à faire émerger une culture de la performance dans la fonction publique. En 2020, plus de la moitié des agences participant à une enquête de la Commission incorporaient à leurs cadres de performance des éléments liés au développement personnel et à la capacité. Cela se traduit concrètement par une mesure de la performance basée sur la réalisation d'objectifs, mais également par une mesure du développement et du renforcement des compétences. La notation de la performance s'est ainsi transformée en un outil de développement des agents publics.

Source: (Australian Public Service Commission, 2020^[8]), *Delivering for Tomorrow: the APS Workforce Strategy 2025*.

Une seconde étape après le recensement peut être la mise au point d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). La GPEEC permet aux administrations publiques d'anticiper les besoins et de développer les stratégies nécessaires pour y répondre. La GPEEC requiert une compréhension commune des compétences, mais aussi des systèmes informatiques permettant l'agrégation de données au niveau central. Ainsi, la gestion de compétences ne s'arrête pas à leur simple identification, mais peut aboutir à une refonte du système de GRH autour de l'acquisition, de la valorisation et de l'utilisation de compétences. Certains pays de l'OCDE où la gestion de carrière est principalement statutaire ont mis en place de la GPEEC cherchant à concilier l'évolution des missions des administrations publiques et la mobilité des agents publics (fonctionnaires ou contractuels).

Au Maroc, un effort de recensement des compétences requises par emploi existe déjà. Par exemple, les appels à candidature pour des offres d'emploi de chefs de service et de division sont fondés sur des fiches de postes comprenant les compétences requises pour exercer l'emploi. Le processus de recrutement est alors fondé sur des compétences prédéfinies. Cependant, il est à noter l'absence de méthodologie commune et d'outils transverses de recrutement applicables à l'ensemble de la fonction publique. De plus, certains ministères au département des ressources humaines limités peuvent rencontrer des difficultés à organiser un concours portant sur ces compétences.

Par ailleurs, la gestion active des emplois et des compétences est organisée au niveau ministériel. Certains ministères disposant de département des ressources humaines mieux pourvus ont les capacités de mettre en place certaines activités de GPEEC. Le ministère de l'Agriculture, par exemple, a mené depuis 2010 deux bilans de compétences pour près de 3 000 agents, suivis de programmes de formation. L'absence de système d'information des ressources humaines (SIRH), un outil intégrant compétences et personnel, rend l'exercice plus difficile dans d'autres ministères. Aussi la gestion des compétences n'est-elle développée que ponctuellement au Maroc, pour des projets stratégiques. Le Maroc cherche actuellement à doter chaque administration d'un SIRH, sur la base d'un SIRH commun développé par le MTNRA.

Par ailleurs, l'approche statutaire consacrée dans la loi établit l'avancée de carrière sur des critères tels que les diplômes ou l'ancienneté, plutôt que sur l'évaluation de la performance. La loi n° 54-19 du 14 juillet 2021 portant Charte des services publics et les articles 28 et 30 du Statut de la fonction publique soulignent le rôle théorique de l'évaluation de la performance, qui reste cependant en pratique sous-utilisée. Certains ministères cherchent tout de même à mettre en place les bases d'une évaluation de la performance. Elle se fait cependant généralement en utilisant des notes sur 20, où tout résultat inférieur à 20 est considéré comme une sanction. Cet aspect culturel, commun à de nombreux pays de l'OCDE, empêche les cadres de faire aux agents des retours honnêtes et justes sur leur performance. Cela limite l'intérêt de l'exercice

et freine la gestion des compétences, puisqu'il n'est pas possible de répondre aux cas de performance décevante ou de valoriser les compétences des agents publics les plus performants.

Acquérir des compétences à travers le développement des agents publics

Lorsque les compétences nécessaires à l'administration sont identifiées dans des RECA et que les compétences déjà présentes sont recensées dans un bilan de compétences des fonctionnaires actifs, il est possible d'identifier les compétences manquantes, tant en nature qu'en volume. Celles-ci peuvent s'acquérir par le biais du recrutement ou par la mise en place de trajectoires de développement (qui incluent des programmes de formation). Ce développement peut avoir pour but de renforcer des compétences ou d'en acquérir de nouvelles. Dans les deux cas, l'évaluation de la performance aide à cibler les besoins de formation des agents. Le développement des compétences des agents s'accompagne d'une valorisation de l'apprentissage. Cependant, un degré d'alignement entre trajet de développement et besoins en compétences peut émerger en se basant sur un recensement moins approfondi des compétences, permettant cependant d'élaborer des plans de développements utiles.

Ces trajectoires de développement doivent chercher à faire coïncider les besoins et les priorités à moyen et long terme des administrations, ainsi que les besoins et souhaits des agents. Une offre de développement très large, peu ciblée et non professionnalisante n'aura qu'un effet limité sur la mise en place d'une stratégie de développement des compétences et sur l'exécution des projets (Encadré 4.4).

Encadré 4.4. Gestion et coordination des offres de développement en Corée

Le ministère de la Gestion du personnel de Corée développe chaque année depuis 1973 une stratégie de développement des agents publics fondée sur les priorités des administrations, leurs objectifs, et les offres de formation disponibles. Chaque administration développe par la suite son offre de formation pour répondre à la stratégie centrale, en se fondant sur une analyse de ses besoins. Les administrations sont soutenues dans ce processus par le ministère, qui partage les résultats de ses analyses et les bonnes pratiques d'autres administrations, voire alloue du personnel à ces missions. Enfin, en accord avec les offres de formation développées par les ministères, les agents publics peuvent constituer leur propre plan de développement des compétences, qui est harmonisé pour répondre aux choix de carrière individuels et aux priorités organisationnelles. La participation à ces offres de formation est suivie division par division, et reflétée dans d'éventuelles promotions.

Source : (OCDE, 2017^[9]), *Skills for a High Performing Civil Service*, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

Les organes chargés d'administrer les trajectoires de développement varient d'un pays de l'OCDE à l'autre. En 2016, près d'un tiers des pays voyaient la responsabilité liée aux offres de formation partagée entre différentes institutions centrales, un autre tiers les voyaient structurées par une seule institution, tandis qu'un dernier tiers connaissaient un système décentralisé, faisant des offres de formation une prérogative ministérielle. Malgré les différences entre pays sur le sujet, les administrations publiques cherchent à accorder autant que possible les objectifs gouvernementaux et administratifs et les trajectoires de développement.

La fonction publique marocaine structure ses offres de formation ministère par ministère. La situation est différente pour les dirigeants publics, pour lesquels l'ENA peut être un instrument de développement important, notamment en lien avec l'acquisition de compétences RH par les cadres intermédiaires. Chaque

ministère dispose de sa stratégie sectorielle, elle-même basée sur une stratégie nationale. Au niveau national, une commission de coordination de la formation continue, regroupant des représentants de différents ministères et administrations, propose une stratégie commune de formation continue. Chaque département ministériel développe sur cette base un plan sectoriel de formation continue. Cela se concrétise, par exemple, au ministère de la Jeunesse, de la Culture et de la Communication par des offres de coaching des cadres pour développer leurs compétences managériales, ou la mise en place d'un programme visant à renforcer les compétences informatiques de certains agents. L'alignement des offres de formation et des besoins ministériels requiert le renforcement des capacités des équipes ressources humaines dédiées.

L'intérêt de suivre une formation en cours de carrière est toutefois limité dans la fonction publique marocaine. En effet, les diplômes demeurent très importants dans les promotions, aussi les formations non diplômantes ne permettent-elles pas d'accéder à de nouvelles responsabilités. Cela limite fortement la valorisation des capacités de développement des compétences par la formation dans les processus ressources humaines et demeure l'un des freins à l'établissement d'une culture d'apprentissage dans l'administration publique. À ce titre, les discussions autour d'une révision du cadre réglementaire entourant la formation des agents publics demeurent à suivre.

Une haute fonction publique qui limite la création et la gestion de viviers

Une haute fonction publique sous contrainte

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique souligne l'importance du renforcement des aptitudes des dirigeants de la fonction publique (Encadré 4.5). Ce renforcement s'effectue en partie à travers la constitution de viviers de hauts fonctionnaires. Les différents systèmes de haute fonction publique cherchent à capitaliser sur l'expérience des hauts fonctionnaires en les nommant ou en les recrutant dans d'autres postes, souvent de manière interministérielle. La rareté de leurs compétences, qu'elles soient transversales ou managériales, justifie cet effort de création de vivier.

Encadré 4.5. Principe sur la haute fonction publique de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (extrait)

« **RECOMMANDE** aux [Adhérents] **d'instaurer au sein de la fonction publique une culture et un leadership guidés par des valeurs** et axés sur l'amélioration des retombées de l'action publique pour la société, par les moyens suivants : [...]

2. **Renforcer les aptitudes des dirigeants** de la fonction publique, notamment par les moyens suivants :
 - a. préciser les attentes qui pèsent sur les hauts responsables publics en tant que dirigeants politiquement impartiaux d'entités publiques, jugés dignes de confiance pour donner corps aux priorités des autorités politiques et pour défendre et incarner les plus hautes qualités d'intégrité, sans avoir à craindre de représailles d'ordre politique ;
 - b. envisager des critères liés au mérite et des procédures transparentes pour désigner les hauts responsables publics, et leur demander de répondre des résultats obtenus ;

- c. assurer aux hauts responsables publics le mandat, les compétences et les conditions nécessaires pour formuler des avis impartiaux fondés sur des données probantes et pour tenir un langage de vérité aux dirigeants politiques ; et
- d. renforcer les aptitudes de leadership des hauts responsables publics actuels et potentiels. »

Source : (OCDE, 2019^[5]), Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

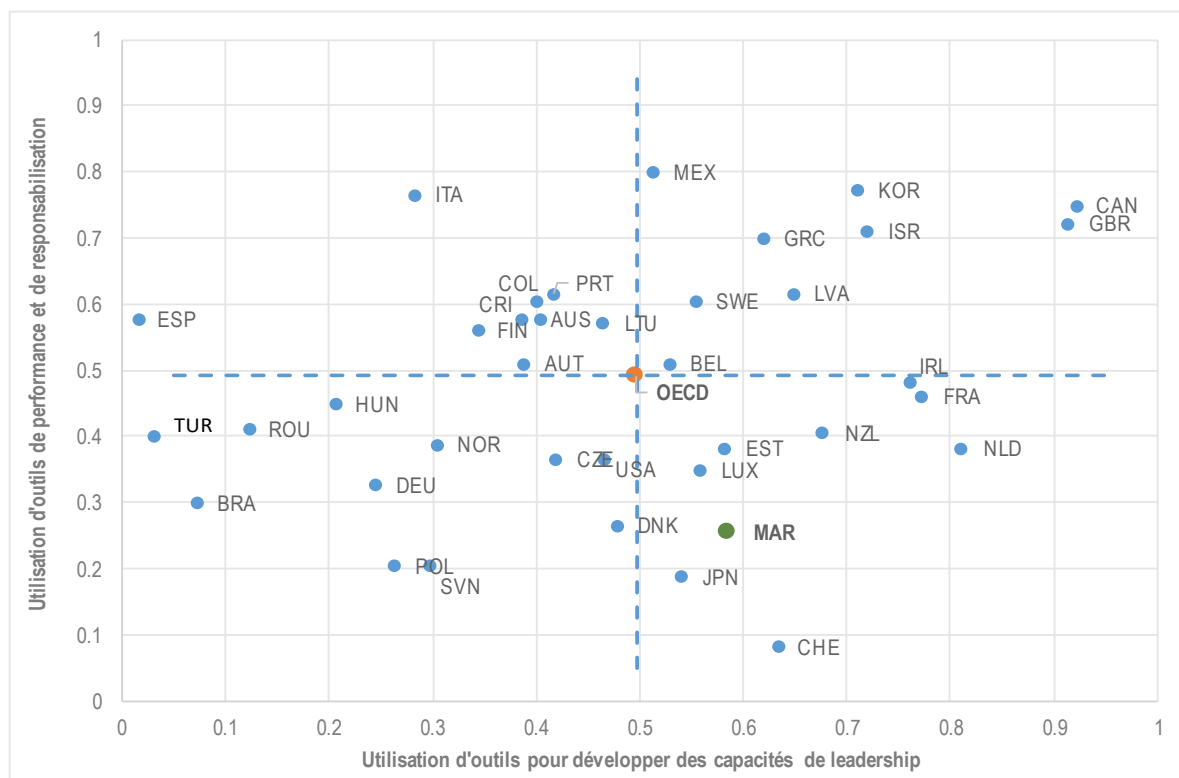
Ces viviers doivent permettre de disposer de hauts fonctionnaires aux compétences, ressources et environnements opérationnels adéquats (Gerson, 2020^[10]). Les systèmes de haute fonction publique se structurent autour de deux axes principaux : i) les compétences et aptitudes des hauts fonctionnaires ; et ii) la nature de l'environnement opérationnel.

Le premier axe concerne les politiques mises en place par certaines administrations de pays de l'OCDE pour renforcer les compétences de leadership. Un exemple de politique publique allant dans ce sens est la constitution de référentiels de compétences de haute fonction publique appliqués à la nature des tâches de chaque poste. Ce renforcement des compétences doit aussi être illustré par une nomination des hauts fonctionnaires transparente, basée sur des critères de mérite, avec un certain niveau d'équilibre entre la réactivité politique, la stabilité, et l'indépendance. Enfin, la constitution d'un vivier de candidats potentiels doit être assurée, notamment à travers le développement de programmes d'identification des futurs hauts fonctionnaires et des politiques de mobilité et d'évolution des carrières. Un potentiel vivier d'une telle nature ne contredirait en rien le principe essentiel de l'accès libre aux postes de l'administration publique, mais permettrait de disposer d'un bassin de potentiels candidats.

Par ailleurs, la haute fonction publique ne peut se limiter à des agents disposant des compétences nécessaires, elle doit s'accompagner d'un environnement opérationnel (deuxième axe) plus propice à une gestion stratégique de la haute fonction publique. Cet effort passe, par exemple, par la fixation d'objectifs clairs pour les hauts fonctionnaires et d'un niveau d'autonomie décisionnelle suffisant, dans lequel les hauts fonctionnaires sont tenus pour responsables. Il s'agit ici d'une responsabilité relative à la gestion de l'appareil administratif de l'État, la responsabilité politique restant celle de l'exécutif. Cette professionnalisation accrue de la haute fonction publique passe également par la création d'outils de gestion adaptés, fondés sur une utilisation encadrée des données des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) et budgétaires.

D'après le modèle développé ci-dessous (Graphique 4.4), portant sur la gestion de la haute fonction publique des pays de l'OCDE, le Maroc dispose d'une haute fonction publique bien formée et équipée pour développer ses capacités, mais manquant de dispositifs permettant l'émergence d'une culture de la performance et de la responsabilisation. De cette dichotomie résulte une haute fonction publique sous contrainte, avec des hauts fonctionnaires préparés et disposant des compétences adéquates, mais rencontrant des difficultés à réaliser leurs missions à cause d'une structure opérationnelle rigide. Il est à cet égard important de renforcer le rôle de gestion administrative du haut fonctionnaire en charge de son département. Ces deux dimensions seront évoquées plus en détails dans les parties suivantes.

Graphique 4.4. Indice pilote : Encadrement de la haute fonction publique dans les pays de l'OCDE et au Maroc (2020)



Note : Les réponses pour le Maroc correspondent à l'année 2021.

Source : (OCDE, 2021^[11]), *Panorama des administrations publiques*, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr> ; Réponses du Maroc à l'enquête sur l'emploi et la gestion publics réalisée dans le cadre de ce projet.

Faire émerger des viviers de hauts fonctionnaires fondés sur les aptitudes de leadership

Le rôle des référentiels de compétences

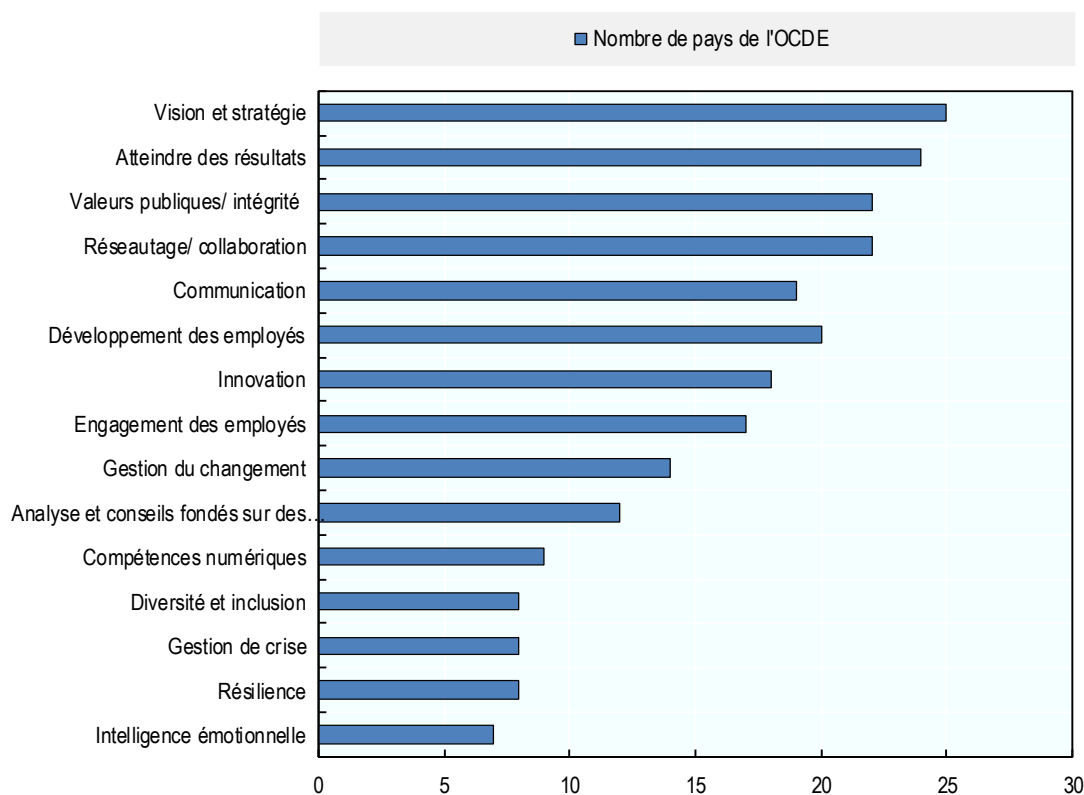
Les fonctions publiques des pays de l'OCDE recherchent les compétences dont elles ont besoin à travers le développement des agents en place ou le recrutement de nouveaux agents. Les référentiels sont des outils essentiels au développement des compétences et aptitudes des hauts fonctionnaires. Près des deux tiers des pays de l'OCDE en utilisent, qu'ils soient développés sur-mesure pour les hauts fonctionnaires, ou qu'ils couvrent les compétences de l'ensemble des agents publics (OCDE, 2020^[6]). Ils permettent aux administrations de partager un langage commun, renforçant ainsi le sentiment d'appartenance à une fonction publique plutôt qu'à un ministère ou un corps, première étape à la mise en place d'un vivier de hauts fonctionnaires. Ces référentiels détaillent principalement les compétences nécessaires en termes de vision et stratégie (25 pays sur 34 répondants à l'étude), d'obtention de résultats (24 pays) et de valeurs publiques et de collaboration (22 pays) (OCDE, 2020^[6]) (Graphique 4.5). Ils sont utilisés majoritairement au cours des processus de recrutement (27 pays) et dans les descriptions de fiches de poste (25 pays) (OCDE, 2020^[6]). Ainsi, la majorité des pays de l'OCDE cherchent à mettre la gestion de compétences au cœur de leur haute fonction publique, comme par exemple en Belgique (Encadré 4.6).

Encadré 4.6. La campagne belge Top Skills, pour encourager les candidates à postuler aux emplois de la haute fonction publique

En 2013, seul un manager sur six était une femme au sein de l'administration fédérale belge. Face à ce constat, Selor (devenu Travaillerpour.be depuis mars 2023), le bureau de sélection de l'administration fédérale, a élaboré le programme Top Skills pour encourager les femmes à postuler. Top Skills prépare les candidates à répondre aux tests liés à une réflexion flexible et innovante, une vision et une capacité d'intégration, le sens des responsabilités et la prise d'initiative, convaincre et négocier et collaborer et construire des réseaux. Ce programme est en cours de rénovation et s'adresse désormais à tous les candidats aux postes de la haute fonction publique.

Source : (SELOR, 2021^[12]), Égalité des chances.

Graphique 4.5. Dimensions soulignées dans les référentiels de compétences pour les hauts fonctionnaires



Note : N=34. Question initiale : « Merci de spécifier les domaines inclus dans le référentiel de compétences pour les hauts fonctionnaires »

Source : (OCDE, 2020^[6]), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Le Maroc a bien développé son RECA, mais les administrations publiques l'utilisent peu. Dans ce système décentralisé où chaque ministère gère seul son personnel, la gestion de la haute fonction publique souffre d'un manque de coordination qui ne permet pas une identification homogène des compétences des hauts

fonctionnaires. Le Maroc cherche cependant à utiliser le RECA dans les descriptions de poste, les processus de recrutement, et pour structurer des offres de formation.

Les candidats externes à la haute fonction publique

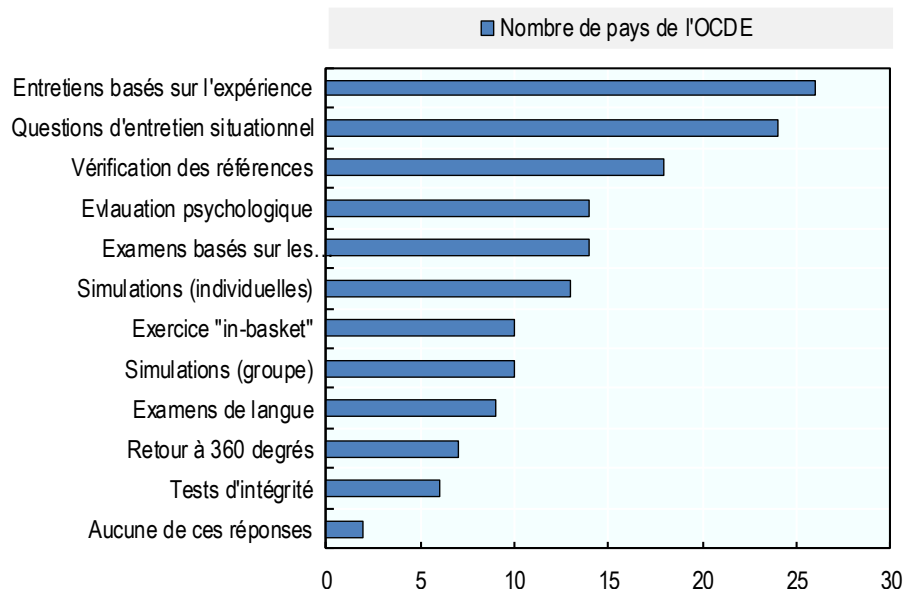
De nombreuses hautes fonctions publiques tentent de diversifier leur vivier en recrutant des candidats externes. Selon l'Enquête de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, l'attractivité de la haute fonction publique auprès de candidats externes passe, entre autres, par des campagnes de communication (21 pays sur 34), une recherche proactive des talents (12 pays sur 34) et des processus de recrutement dédiés (10 pays sur 34) (OCDE, 2020^[6]). Cette recherche externe vise à développer un équilibre entre compétences et profils disponibles et non disponibles en interne.

La haute fonction publique marocaine n'attire pas suffisamment les candidats. En effet, l'absence de gestion de vivier ne permet pas de proposer un parcours de carrière aux candidats. Les conditions de nomination du décret n° 2.12.412 du 11 octobre 2012 poussent les hauts fonctionnaires à quitter leur poste après 10 ans de service maximum. Cette limite temporelle peut être bénéfique, mais elle doit s'accompagner d'une politique de capitalisation de l'expérience des fonctionnaires sortants.

Le processus de sélection

Les processus de sélection attribuent une part croissante à l'évaluation des compétences. En accord avec la Recommandation, les pays de l'OCDE cherchent à développer des critères liés au mérite et des procédures transparentes pour sélectionner les hauts fonctionnaires (OCDE, 2019^[5]). La notion de mérite, intrinsèquement liée à celle des compétences, a une place prépondérante dans les mécanismes de sélection des hauts fonctionnaires. Il existe à travers les pays de l'OCDE une diversité de méthodes pour tester ces compétences – notamment à travers des entretiens basés sur des expériences passées (26 pays sur 34), des entretiens situationnels (24 pays sur 34) et des vérifications de références (18 pays sur 34) (Graphique 4.6). L'objectif est de placer les compétences au centre du processus de recrutement afin d'assurer un équilibre propre à la haute fonction publique dans le processus de nomination. Ce processus, qui suit l'étape formelle de la sélection, est le résultat d'un compromis entre la sélection de candidats compétents pour le poste et l'alignement avec les priorités politiques du gouvernement. Cet équilibre doit permettre à chaque nomination de découler d'une mise en compétition de plusieurs candidats avec l'expertise nécessaire au poste.

Graphique 4.6. Évaluation des compétences des hauts fonctionnaires au cours du recrutement dans les pays de l'OCDE



Note : N=33. Question initiale : « Comment les compétences des hauts fonctionnaires sont-elles évaluées au cours du recrutement ? »
 Source : (OCDE, 2020^[6]), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

La Constitution du 1^{er} juillet 2011 a largement réformé la nomination des hauts fonctionnaires marocains. L'article 49 de la Constitution dispose du rôle du Conseil des ministres, qui délibère de la nomination de postes de la haute fonction publique. L'article 92 souligne le rôle du Conseil du gouvernement quant à la nomination de secrétaires généraux et des directeurs centraux des administrations publiques. Ainsi, près de 90 % des emplois dits supérieurs dépendent indirectement du Chef du gouvernement. Le processus de nomination vise cependant à permettre le recrutement de hauts fonctionnaires sur la base de leurs compétences. Ainsi, pour chaque recrutement, le jury fait passer un entretien à sept candidats retenus sur dossier, et ne retient que trois candidats qui sont présentés au ministre concerné, lequel délibère avec le Chef du gouvernement pour ne retenir qu'un candidat. Cette procédure peut cependant être jugée comme lourde pour le recrutement d'un certain nombre de hauts fonctionnaires d'un niveau inférieur aux secrétaires généraux.

Ce système, en théorie méritocratique et permettant une certaine concordance entre compétences des candidats et volonté politique, se heurte cependant parfois à des processus de recrutement sur mesure. Ainsi, l'appel à candidature est-il parfois construit autour de critères spécifiques (nombre d'années d'expérience, niveau de diplôme), établis sur mesure pour permettre à un candidat d'être retenu. Le fait que la définition de ces critères soit hétérogène et varie d'un ministère à un autre pour un poste similaire autorise ce type de pratiques, qui limitent le nombre et la qualité des candidats.

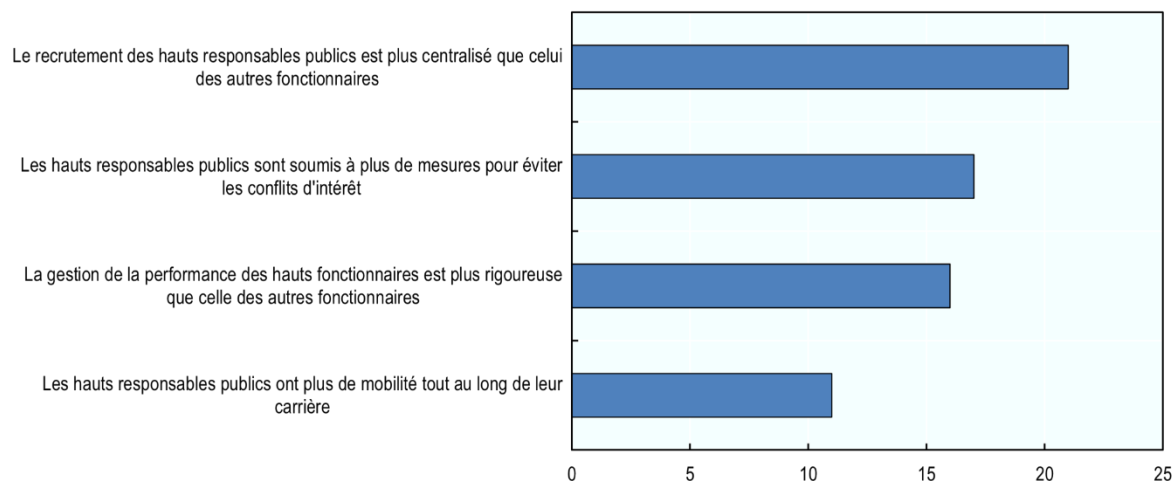
Renforcer le rôle de la performance et de la reddition de comptes

Définir des objectifs pour assurer la responsabilité des hauts fonctionnaires

Les compétences et aptitudes des hauts fonctionnaires ne suffisent pas à l'accomplissement de leurs missions. La haute fonction publique doit également pouvoir s'appuyer sur un environnement opérationnel mettant l'accent sur la gestion de la performance fondée sur des objectifs clairs. Cet environnement

opérationnel passe tout d'abord par la mise en place d'objectifs, notamment d'objectifs intermédiaires permettant de mesurer une progression. Les différences entre les objectifs des hauts fonctionnaires et ceux des autres agents publics se traduit dans 17 pays de l'OCDE par une gestion plus rigoureuse des hauts fonctionnaires que des autres agents publics (OCDE, 2020^[61]) (Graphique 4.7). Cette rigueur se traduit à son tour par une part de la rémunération liée à la performance plus importante chez les hauts fonctionnaires, ou par des révocations plus courantes.

Graphique 4.7. Cadre d'emploi des hauts fonctionnaires dans les pays de l'OCDE, 2020

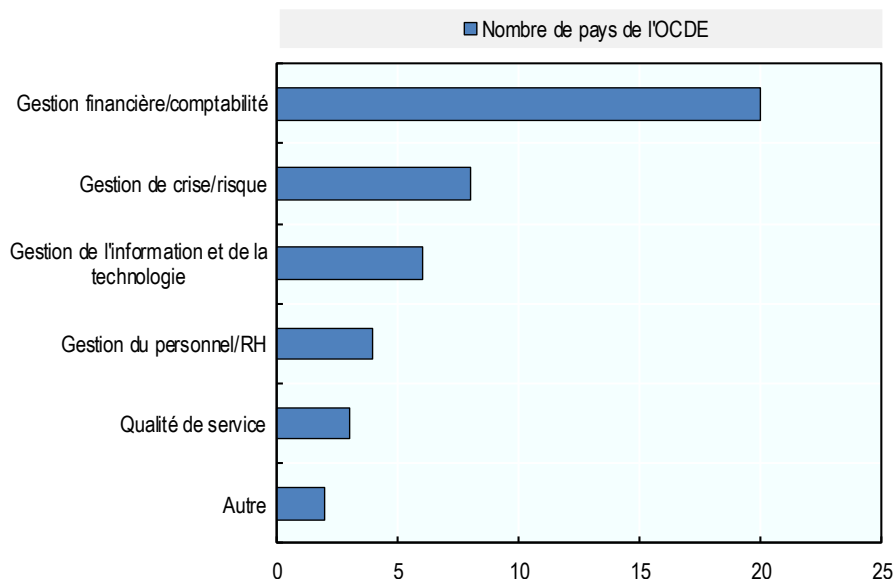


Note : N=34. Question initiale : « En quoi le cadre d'emploi des hauts fonctionnaires diffère de celui des autres agents publics ? »

Source : (OCDE, 2020^[61]), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

Par ailleurs, les hauts fonctionnaires se distinguent du reste de la fonction publique par l'importance accordée à leur reddition de comptes (*accountability* en anglais). La reddition de comptes des hauts fonctionnaires est liée à l'atteinte de leurs objectifs. Dans 24 pays de l'OCDE, il existe ainsi un document précisant la nature des responsabilités des hauts fonctionnaires (OCDE, 2020^[61]). Ces responsabilités sont liées à la gestion financière dans 20 pays, à la gestion de crise dans 8 pays, et à la gestion de l'information dans 6 pays (Graphique 4.8). Par ailleurs, les missions des hauts fonctionnaires étant de plus en plus collaboratives et interministérielles, de nombreux pays de l'OCDE définissent le niveau de responsabilité des projets qu'ils mènent. Ainsi, 18 pays de l'OCDE tiennent plusieurs hauts fonctionnaires responsables d'objectifs partagés entre administrations, alors que 13 pays de l'OCDE privilégient la responsabilisation d'un seul haut fonctionnaire par projet. Cette responsabilisation des acteurs doit permettre un certain niveau d'autonomie des hauts fonctionnaires, conforme aux cadres juridique et budgétaire dans lesquels ils évoluent.

Graphique 4.8. Nature des responsabilités managériales des hauts fonctionnaires dans les pays de l'OCDE



Note : N=24. Question initiale : « S'il existe une loi ou un autre document définissant explicitement des responsabilités managériales des hauts fonctionnaires, inclut-elle : »

Source : (OCDE, 2020^[6]), Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique.

La haute fonction publique marocaine se caractérise par un haut niveau d'autonomie des ministères, qui gèrent leurs propres hauts fonctionnaires. Aussi existe-t-il des différences importantes dans la gestion des hauts fonctionnaires d'un ministère à un autre. Les critères d'évaluation des performances des hauts fonctionnaires sont majoritairement du ressort des administrations. Seuls les objectifs liés à des attentes explicites pour améliorer l'efficacité du gouvernement sont définis dans toutes les administrations. Certaines directions de ministères mettent en place des évaluations régulières de la performance, c'est par exemple le cas au ministère de l'Economie et des Finances.

De surcroît, par la nature temporaire des missions de haute fonction publique au Maroc, cette évaluation de la performance n'a que des conséquences limitées sur le parcours de carrière. Le licenciement pour cause de faible performance est une possibilité théorique rarement appliquée, et il n'existe pas d'accompagnement vers la formation ou de récompense financière en cas de haute performance.

Les responsabilités de GRH, financières et de gestion de l'information et de la technologie des hauts fonctionnaires marocains sont clairement définies. Certains ministères vont encore plus loin, comme le ministère de l'Economie et des Finances qui définit également les responsabilités managériales de gestion de crise et de qualité de service.

Pour autant, le cadre réglementaire applicable à la haute fonction publique marocaine ne permet pas l'émergence d'un environnement opérationnel suffisamment fort. Il ne se distingue ni par un renforcement des conditions relatives à l'intégrité (dont le contrôle d'éventuels conflits d'intérêts), conditions impératives pour l'autonomie dans les missions, ni par une valorisation de la performance. Ce constat est principalement lié à la forte compartimentation de la haute fonction publique marocaine, qui ne permet pas l'émergence de viviers et d'une politique stratégique de gestion de la haute fonction publique.

Des modalités contractuelles limitant grandement la flexibilité de la fonction publique

Le Statut de la fonction publique souligne la nature statutaire et réglementaire de la relation entre fonctionnaire et administration. Les établissements publics, tels que l'Agence marocaine de presse ou l'Office national des aéroports, disposent de modalités contractuelles différentes de l'ensemble de la fonction publique. Comme souligné dans la Recommandation, la structure de la fonction publique a un impact direct sur les modalités contractuelles et la capacité de la fonction publique à mettre en place des services publics répondant aux besoins des citoyens (Encadré 4.7).

Encadré 4.7. Principe sur les conditions d'emploi de la Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (extrait)

« **IV. RECOMMANDE** aux Adhérents de mettre au point des dispositifs d'emploi public **favorisant une fonction publique réactive et adaptable**, apte à faire face aux défis présents et émergents ainsi qu'aux changements de circonstances, au moyen des actions suivantes : [...]

4. Définir et proposer des **conditions d'emploi** (par exemple, en termes de rémunération, de durée d'engagement, de sécurité de l'emploi et de droits et obligations) transparentes et correspondant aux fonctions du poste, en tenant compte des marchés du travail externe et interne, notamment par les moyens suivants :
 - a. définir clairement les catégories d'emploi relevant des statuts de la fonction publique, lorsque de tels statuts existent, ou du droit général du travail, en fonction de critères transparents et objectifs ;
 - b. définir clairement et appliquer de façon cohérente les conditions d'emploi pour les fonctions et postes, en fonction de facteurs tels que la nature du travail, le marché du travail et les besoins liés au renforcement des aptitudes de la fonction publique ; et
 - c. dialoguer avec les représentants des agents publics dans le cadre de procédures de consultation légitimes, négocier dans le cadre de processus ouverts et équitables tels que la négociation collective et fixer des procédures pour le suivi de la mise en œuvre des accords ainsi conclus. »

Source : (OCDE, 2019^[5]), Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>.

Introduire de la flexibilité dans la gestion des postes budgétaires

Le cadrage budgétaire de la GRH permet de limiter les dérives et les risques associés. Les équipes des directions des affaires financières des ministères ont pour but d'assurer la définition, le suivi et la coordination de l'exécution budgétaire et des négociations salariales avec le ministère de l'Economie et des Finances. Elles doivent travailler en étroite collaboration avec les différents départements des ressources humaines afin d'assurer une adéquation optimale entre besoins en ressources humaines et contraintes budgétaires. De nombreux pays de l'OCDE ont adopté une approche budgétaire basée sur les programmes, en définissant des missions, des programmes budgétaires et des actions pour chaque administration. Ces programmes budgétaires offrent un certain niveau de flexibilité à leurs responsables pour allouer au mieux l'enveloppe salariale dont ils disposent. Il s'agit de permettre aux responsables qui

sont sur le terrain et au plus près des actions de décider du profil des agents publics nécessaires au programme.

À travers l'OCDE, le contrôle budgétaire central des effectifs de fonctionnaires civils a laissé la place à un certain niveau de décentralisation, permettant à la fois des contrôles budgétaires et une autonomie dans la gestion organisationnelle des ressources humaines. C'est le cas par exemple en France (Encadré 4.8).

Encadré 4.8. Le budget du personnel en France

La France cadre les lois de finances à travers la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci encadre les dépenses de personnel au sein d'un plafond d'emplois attribué au niveau ministériel et décliné par programme budgétaire et catégorie d'emploi. Ces plafonds sont arrêtés par lettre de cadrage et in fine par les lettres plafonds.

De plus, chaque ministère doit fournir un Document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel détaillant l'évolution attendue de la masse salariale. Ce document permet de vérifier que les décisions ministérielles en matière de ressources humaines concordent avec les autorisations parlementaires. Il s'agit donc d'un outil essentiel pour piloter et suivre la masse salariale ministérielle et son évolution.

Source : (Ministère de l'Economie et des Finances, Direction du Budget, 2020^[13]), Guide de Décompte des Emplois des Opérateurs de l'État, <https://www.budget.gouv.fr/documentation/operateurs-et-organismes-publics/operateurs>.

L'approche de la dotation de la fonction publique au Maroc est très majoritairement budgétaire. Chaque nouveau recrutement d'expert ou de fonctionnaire est conditionné à l'obtention par le ministère concerné d'un poste budgétaire. La création de postes budgétaires découle d'une négociation, ministère par ministère, avec le ministère de l'Economie et des Finances. Chaque administration présente ses besoins prioritaires en ressources humaines, avec un argumentaire lié aux compétences nécessaires. La lettre de cadrage transmise par le ministère de l'Economie et des Finances donne le ton et souligne l'environnement budgétaire dans lequel la fonction publique évolue. Ces négociations confèrent au processus de dotation une forte politisation, alors même qu'il résulte d'une négociation entre administrations et non avec le politique.

De plus, cette négociation se fait au Maroc principalement avec les départements des ressources humaines. Cette situation a pour conséquence un risque de limitation de la professionnalisation des équipes de ressources humaines des ministères les moins dotés, qui doivent prioriser des compétences budgétaires par rapport à des compétences de GRH, telles que le recrutement, la formation ou la gestion de performance.

Ce système permet d'éviter des dérives liées au recrutement et une inflation trop importante de la masse salariale. En 2012, les dépenses de personnel représentaient 11.4 % du produit intérieur brut (PIB), contre 9.76 % en 2019 puis en augmentation à 11.99% en 2021 suite à la pandémie de la COVID-19 (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration, 2020^[3]). Cependant, la masse salariale a augmenté près de six fois plus vite que le taux des effectifs de fonctionnaires civils entre 2008 et 2016 (Cour des Comptes du Royaume du Maroc, 2017^[14]). Ce contrôle relatif des dépenses de personnel est principalement assuré par le non-remplacement des fonctionnaires partis à la retraite (dont le nombre est estimé à 69 360 entre 2019 et 2024, soit près de 12 % du nombre total de fonctionnaires) ou des agents quittant leur poste hors-détachement. Ce mécanisme vise donc à réduire automatiquement la masse salariale, et a des conséquences directes sur l'âge des effectifs de la fonction publique, leur nombre, et

leur capacité à assurer leurs missions. De plus, il pousse les administrations marocaines à limiter les départs vers d'autres administrations de crainte de subir une suppression sèche des crédits budgétaires liés au poste qui ne sera pas remplacé. Cette situation peut avoir des conséquences directes sur la mise en œuvre des politiques publiques des ministères et peut également se faire au détriment de la volonté de mobilité d'un agent, de son niveau d'engagement et de l'acquisition de compétences transverses. Ce système peut également entraîner l'externalisation de certains métiers. Aussi est-il prioritaire de mieux coordonner des efforts centraux de GPEEC avec une stratégie de dotation budgétaire à moyen terme, qui peut être révisée annuellement.

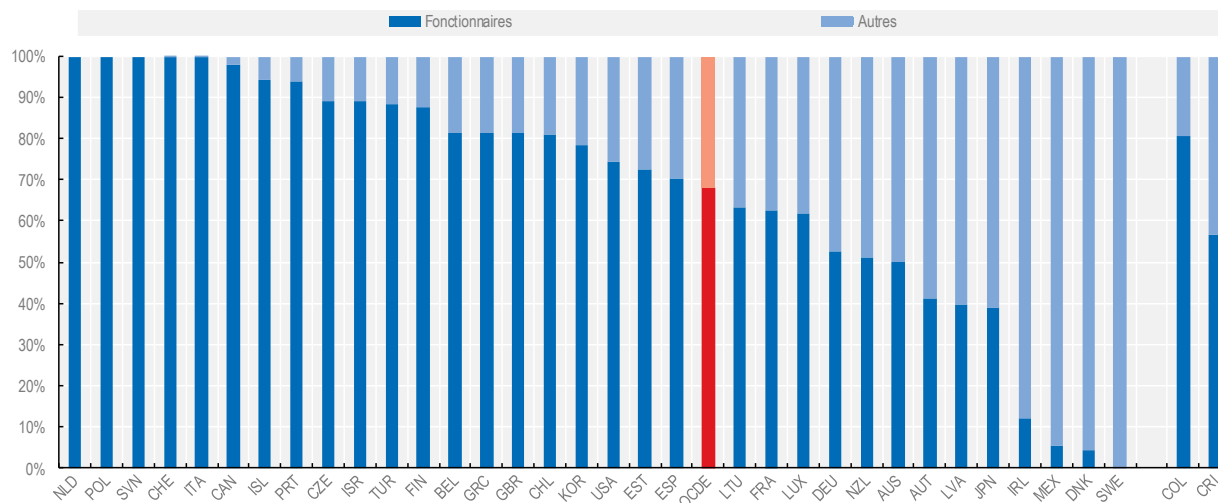
Cette situation est d'autant plus critique que les capacités de réaffectation de la fonction publique marocaine sont limitées. Ainsi, certaines divisions de ministères peuvent se retrouver en sureffectif, sans réel moyen de réaffecter les fonctionnaires. Ces réaffectations, rares, doivent comme dans certains pays de l'OCDE, suivre une garantie de niveau socioprofessionnel et de région d'affectation. De plus, l'indemnité spéciale décrite dans l'article 38bis du Statut général de la fonction publique en cas de réaffectation entraînant un changement de résidence ne semble que peu utilisée, alors que ce type de dispositif incitatif devrait permettre de répartir au mieux le personnel existant à un coût moindre qu'un recrutement.

Ce constat ne porte cependant pas sur l'ensemble de la fonction publique. Les établissements publics disposent par exemple de ressources propres pour financer de nouveaux recrutements. Ils disposent notamment d'une plus grande flexibilité pour recourir à des contractuels. Certains de ces établissements mettent par exemple en location certains de leurs bâtiments pour financer des postes et disposent d'outils pour recruter des contractuels.

Renforcer la composante position du système d'emploi public

La nature du système d'emploi public est abordée différemment par chaque pays de l'OCDE. Les systèmes de carrière se caractérisent par une forte gestion statutaire permettant le développement d'une fonction publique hautement dévouée et expérimentée. Les systèmes basés sur les positions recrutent leurs fonctionnaires sur la base de candidatures à un poste spécifique, garantissant une plus grande flexibilité. Dans les faits, cette grille de lecture n'est pas binaire. La distinction traditionnelle entre système de carrière et système d'emploi tend à s'effacer de plus en plus au profit de systèmes hybrides. Cela se traduit par exemple par une place plus grande faite à la gestion de compétences, condition impérative de la mise en place efficace d'un système basé sur les positions. Cela se traduit également par une gestion transversale des carrières de la fonction publique, en cherchant notamment à profiter des synergies interministérielles. Des pays de l'OCDE avec un système prédominant de carrière, comme la France, ont tenté récemment de gagner en flexibilité, notamment en recourant aux salariés contractuels (Encadré 4.9 ; Graphique 4.9). D'autres pays, aux systèmes basés sur les positions, développent une fonction publique plus professionnelle en déployant des parcours de carrière transversaux.

Graphique 4.9. Fonctionnaires et autres agents des administrations centrales des pays de l'OCDE (2018)



Note : Les données pour le Danemark, Israël, le Japon, le Mexique et la Nouvelle-Zélande se rapportent à 2019. Les données pour l'Allemagne, la Corée, la France, et la Pologne se rapportent à 2017. Les données pour les États-Unis, l'Italie et la Lettonie se rapportent à 2016. Les données pour la Slovaquie se rapportent à 2015. Les données sur les autres agents du secteur public n'étaient pas disponibles pour la Hongrie, la Norvège et la République slovaque. Pour la Corée, les données relatives aux fonctionnaires ont été compilées par le ministère de la Gestion du personnel et celles concernant les autres agents publics ont été compilées par le ministère de l'Emploi et du Travail. Pour le Portugal, les autres agents publics incluent les cadres dirigeants à durée déterminée. Les fonctionnaires définis comme des agents de la fonction publique relevant d'un cadre juridique public spécifique ou d'autres dispositions spécifiques se réfèrent au Danemark à *tjenestemænd*.

Source : (OCDE, 2019^[15]), *Panorama des administrations publiques*, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>.

Encadré 4.9. La loi française dite de transformation de la fonction publique

En France, la loi du 6 août 2019, dite de transformation de la fonction publique, permet notamment la mise en place de nouvelles possibilités pour les agents contractuels et leur embauche. Le Statut général de la fonction publique reste la norme pour intégrer la fonction publique, mais les modalités contractuelles sont plus nombreuses.

Parmi les possibilités apportées par cette loi figurent : l'accès aux postes de direction pour les contractuels à durée indéterminée, une transparence accrue des recrutements, la mise en place de contrats de projet, et l'ouverture au recrutement de contractuels dans toutes les catégories (A, B, ou C) de la fonction publique.

Cette loi permet de renforcer les modalités contractuelles de recrutement, tout en protégeant la nature statutaire de la fonction publique. Le recours aux contractuels est élargi mais également mieux encadré.

Source : (DGAFP, 2019^[16]), Guide de présentation de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et de son calendrier de mise en œuvre, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/20190927-guide-presentacion-LTFP.pdf>.

La contractualisation peut ainsi cohabiter avec une fonction publique statutaire de carrière, répondant à des besoins différents. L'équilibre entre ces modalités contractuelles peut permettre à la fonction publique de trouver son propre équilibre entre indépendance et souplesse pour gérer les effectifs publics aux compétences nécessaires. Un système trop orienté dans un sens ou un autre risque de se caractériser par de fortes rigidités ne permettant pas de disposer des compétences nécessaires.

La fonction publique marocaine compte 41 statuts avec 150 corps, contre 500 avant la fusion de statuts en 2010. Pour réduire le nombre de corps, la transversalité des corps existants a été renforcée. Cette démarche, coûteuse pour l'État puisqu'elle s'accompagne d'un nivellement par le haut des salaires et indemnités, n'a cependant répondu que de manière limitée aux attentes des administrations publiques. Le niveau de transversalité atteint est en effet encore relatif, et renforce encore une approche purement statutaire fondée sur des diplômes plus que des compétences. De surcroît, malgré les débats en ce sens, une approche fonctionnelle de la GRH n'a pas été adoptée. Seules certaines administrations ont évolué vers une approche plus fonctionnelle, comme par exemple les auditeurs de la Cour des Comptes ou de l'Inspection générale des finances, emplois qui peuvent être occupés par des fonctionnaires issus de différents corps et statuts.

Certaines fonctions publiques ayant une logique traditionnelle de carrière ont développé le recours aux contractuels pour des besoins précis. Au Maroc, ce recours est limité. Les arrêtés n°1394-17 du 9 juin 2017, n°1761-17 du 10 juillet 2017 et n°3-95-17 du 4 août 2017 déterminent le cadre de la contractualisation au Maroc. Ils permettent à chaque département de recruter au maximum quatre experts, exception faite du niveau gouvernemental où la limite est de huit experts. La procédure de recrutement est clairement définie et répond à des exigences de transparence et de visibilité. Ce type de contrat ne s'adresse cependant qu'à des citoyens marocains ayant plus de 5 ans d'études supérieures et une expérience professionnelle d'au moins 5 ans. Les experts sont engagés pour des périodes de 2 ans, renouvelables une fois.

Cette modalité contractuelle souffre d'un manque d'attractivité qui se traduit par près d'un poste d'expert sur deux non pourvu en 2019. Elle est également peu attractive auprès des administrations : un poste d'expert de 4 ans maximums occupe un poste budgétaire qui pourrait être occupé par un fonctionnaire dont l'emploi serait garanti à vie. Il peut donc être plus intéressant pour les administrations de recruter un fonctionnaire plutôt qu'un expert sur un poste budgétaire. Les postes d'experts répondant à des missions précises apportent une part de contractualisation au système marocain. Ils ne permettent cependant pas d'introduire plus de flexibilité dans l'ensemble de la fonction publique et de répondre aux besoins des administrations.

Conclusion et recommandations

La fonction publique marocaine est une fonction publique de carrière, dans laquelle une place prépondérante est faite aux diplômés et à l'appartenance à un corps et à un échelon. Cette structure limite la place faite à la gestion de compétences, de leur identification à leur développement, en passant par leur recensement. Cependant, il est possible de maintenir une logique de fonction publique de carrière en y incorporant des éléments de GRH basés sur les compétences, et de trouver un nouvel équilibre systémique. Parallèlement, la logique de carrière est peu présente dans la haute fonction publique marocaine. En effet, un système caractérisé par une gestion de la performance limitée et un manque de planification stratégique des effectifs limite la constitution de viviers de hauts fonctionnaires. Enfin, la logique stricte de corps se reflète au Maroc dans les modalités contractuelles disponibles. La titularisation se fait généralement dans des corps encore peu souvent transversaux. La contractualisation, quant à elle, reste cantonnée à une poignée de cas particuliers. L'ensemble de ce système se caractérise ainsi par un manque de flexibilité, limitant la capacité de la fonction publique à répondre aux besoins des citoyens, malgré des chantiers de réforme cherchant à répondre à ces préoccupations.

Gestion des compétences

- Identifier les compétences des agents publics à partir d'une base commune, notamment en :
 - actualisant le RECA et en faisant de celui-ci la pierre angulaire d'une identification des compétences de la fonction publique avec une catégorisation des compétences par emploi ;

- intégrant les compétences au processus de recrutement pour les évaluer d'une manière appropriée et s'en servir comme fondation des offres de formation.
- Recenser les compétences disponibles au sein de la fonction publique et mettre en place une GPEEC interministérielle, notamment en :
 - développant la gestion de la performance pour s'assurer de disposer des compétences nécessaires en supprimant la note et en instituant des entretiens professionnels basés sur des objectifs annuels ;
 - s'assurant de la mise en place de SIRH intégrant compétences et effectifs pour permettre une GPEEC systématique.
- Développer les compétences des agents publics, notamment en :
 - accompagnant mieux les agents pour développer leurs compétences et en acquérir de nouvelles au travers de droits à la formation annuels ;
 - valorisant la formation dans le parcours de carrière et en faisant émerger une culture d'apprentissage.

Gestion de la haute fonction publique

- Développer des viviers de hauts fonctionnaires pour capitaliser sur les compétences acquises en proposant des référentiels métiers et des parcours de carrière interministériels, notamment en :
 - étendant l'utilisation interministérielle du RECA à la haute fonction publique ;
 - développant les parcours de carrière des hauts fonctionnaires pour attirer les candidats externes et assurer le suivi des hauts fonctionnaires sortants.
- Renforcer la gestion de la performance des hauts fonctionnaires en évaluant les progrès accomplis vers la réalisation d'objectifs et de cibles annuelles fixées en amont, notamment en :
 - Définissant en particulier des objectifs transversaux et interministériels pour assurer la responsabilité des hauts fonctionnaires ;
 - suivant et mesurant la performance des hauts fonctionnaires.
- Homogénéiser les critères de sélection et de nomination pour des postes similaires de la haute fonction publique au sein des ministères et à travers la fonction publique, notamment en :
 - définissant un ensemble de critères communs et de critères spécifiques pour tous les postes de la haute fonction publique.

Modalités contractuelles et composante position

- Introduire de la flexibilité dans la gestion des postes budgétaires, notamment en :
 - mettant en place des stratégies de dotation budgétaire à moyen terme pour permettre la mise en place d'une véritable GPEEC ;
 - autorisant les détachements entre administrations ;
 - soutenant activement la mobilité depuis les départements en sureffectif vers les départements en sous effectifs en capitalisant sur les compétences des agents ;
 - donnant les moyens aux départements des ressources humaines de se concentrer sur la gestion des compétences, notamment en renforçant leur collaboration avec les directions administratives et financières chargées de négocier les postes budgétaires ministériels.
- Renforcer la composante position de la fonction publique, notamment en :
 - renforçant la fonctionnalisation des emplois pour créer, lorsque c'est possible et souhaitable, des carrières plus transversales ;
 - menant une réflexion autour du rôle des experts et de l'évaluation de leur performance.

Références

- Australian Public Service Commission (2020), *Delivering for Tomorrow: the APS Workforce Strategy 2025*. [8]
- Cour des Comptes du Royaume du Maroc (2017), *Rapport sur l'évaluation du système de la fonction publique*, <https://www.courdescomptes.ma/>. [14]
- Direction générale de l'administration et de la fonction publique, P. (dir. pub.) (2019), *Guide de présentation de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et de son calendrier de mise en œuvre*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/20190927-guide-presentation-LTFP.pdf>. [16]
- Gerson, D. (2020), « *Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE* », OCDE, n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [10]
- Ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration (2018), « Dahir n° 1.58.008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant Statut Général de la Fonction Publique ». [1]
- Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'administration (2018), *Plan national de réforme de l'administration 2018-2021*. [4]
- Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration du Royaume du Maroc (2021), *Charte des services publics*. [2]
- Ministère de l'Economie et des Finances, Direction du Budget (2020), *Guide de décompte des emplois des opérateurs de l'état*. [13]
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration (2020), *Projet de Loi de finances pour l'année budgétaire 2020, Rapport sur les Ressources humaines*. [3]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques*, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [11]
- OCDE (2020), *Enquête sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*. [6]
- OCDE (2019), *Panorama des Administrations Publiques*, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>. [15]
- OCDE (2019), *Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>. [5]
- OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [9]
- SELOR (2021), *Égalité des chances*. [12]
- SPF Stratégie et Appui, B. (dir. pub.) (2019), *Gestion des compétences*. [7]

5 La gouvernance budgétaire au Maroc

Depuis une dizaine d'années, le Maroc a entrepris des réformes budgétaires majeures. Principalement concrétisées à travers la loi organique relative à la Loi de finances, ces réformes couvrent le cycle budgétaire annuel, la budgétisation à moyen terme, la performance et la transparence du budget, ainsi que la budgétisation sensible au genre. Ce chapitre étudie la progression du Maroc dans chacun de ces domaines, et la situe vis-à-vis des pays de l'OCDE. Les efforts pour renforcer la budgétisation axée sur les résultats ainsi que la reddition des comptes doivent être par exemple poursuivis.

Introduction

En 2018, l'OCDE a réalisé un diagnostic de la transparence budgétaire pour l'intégrité et la responsabilité au Maroc (OCDE, 2018^[1]). Ce diagnostic a abordé quatre domaines de la gouvernance budgétaire : i) la gestion des fonds publics ; ii) l'exhaustivité et l'utilité des documents budgétaires et des rapports financiers ; iii) l'ordre et le déroulement du processus budgétaire ; et enfin iv) le contrôle externe de l'intégrité de la documentation budgétaire et des informations financières. Ces précédents travaux permettent à ce chapitre de l'*Examen de l'OCDE sur la gouvernance publique : Maroc* de se concentrer sur d'autres aspects de la gouvernance budgétaire, indiqués comme prioritaires par le ministère de l'Économie et des Finances marocain. Ce chapitre constitue donc une analyse sélective, et non pas exhaustive, de la gouvernance budgétaire au Maroc. Il s'appuie sur la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire adoptée en 2015 pour évaluer les pratiques budgétaires marocaines (OCDE, 2015^[2]).

Pour mettre en œuvre son Nouveau Modèle de Développement (NMD), le Maroc a fait le choix stratégique d'améliorer la gestion des finances publiques, cette gestion contribuant à « une économie productive, diversifiée, créatrice de valeur ajoutée et d'emplois de qualité ». Le plan stratégique insiste en effet sur l'utilisation de nouveaux instruments de gestion des dépenses publiques afin d'élargir l'espace budgétaire pour le financement des priorités de développement du pays (Royaume du Maroc, 2021^[3]). Les outils de performance de la dépense, de revues de dépense et de planification pluriannuelle sont les principaux instruments concernés. Plus généralement, les efforts visant à la bonne gouvernance budgétaire participent à un processus de larges réformes du pays enclenché au début des années 2000. Le Maroc s'est notamment doté d'une nouvelle Constitution en 2011 et d'une nouvelle loi organique relative à la Loi de finances (LOF) en 2015.

La LOF, votée en 2015 et entrée en vigueur en 2016, a remplacé la loi organique de 1998. Le gouvernement marocain a décidé d'une mise en œuvre progressive de la loi entre 2016 et 2020. De nombreux pays de l'OCDE (tels que la France, l'Islande, et la Pologne) ont également développé une loi organique régissant le processus de décisions budgétaires. En Islande, par exemple, la loi organique *Public Finance Act no. 123/2015* a été votée en 2015 en réponse à la crise économique de 2008. Au Maroc, cette loi vise à transformer la gestion des finances publiques à travers trois chantiers principaux (dont les résultats sont étudiés ci-dessous) :

- le renforcement de la performance de la gestion publique : introduction de la programmation budgétaire pluriannuelle, de budgets-programmes et d'une gestion budgétaire axée sur les résultats ;
- l'amélioration de la transparence des finances publiques : introduction de nouvelles règles financières pour maîtriser l'équilibre budgétaire et renforcement de la comptabilité ;
- l'affermissement du rôle du Parlement dans le débat budgétaire : enrichissement et diversification des informations communiquées au Parlement, réaménagement du calendrier de préparation de la Loi de finances et de son vote.

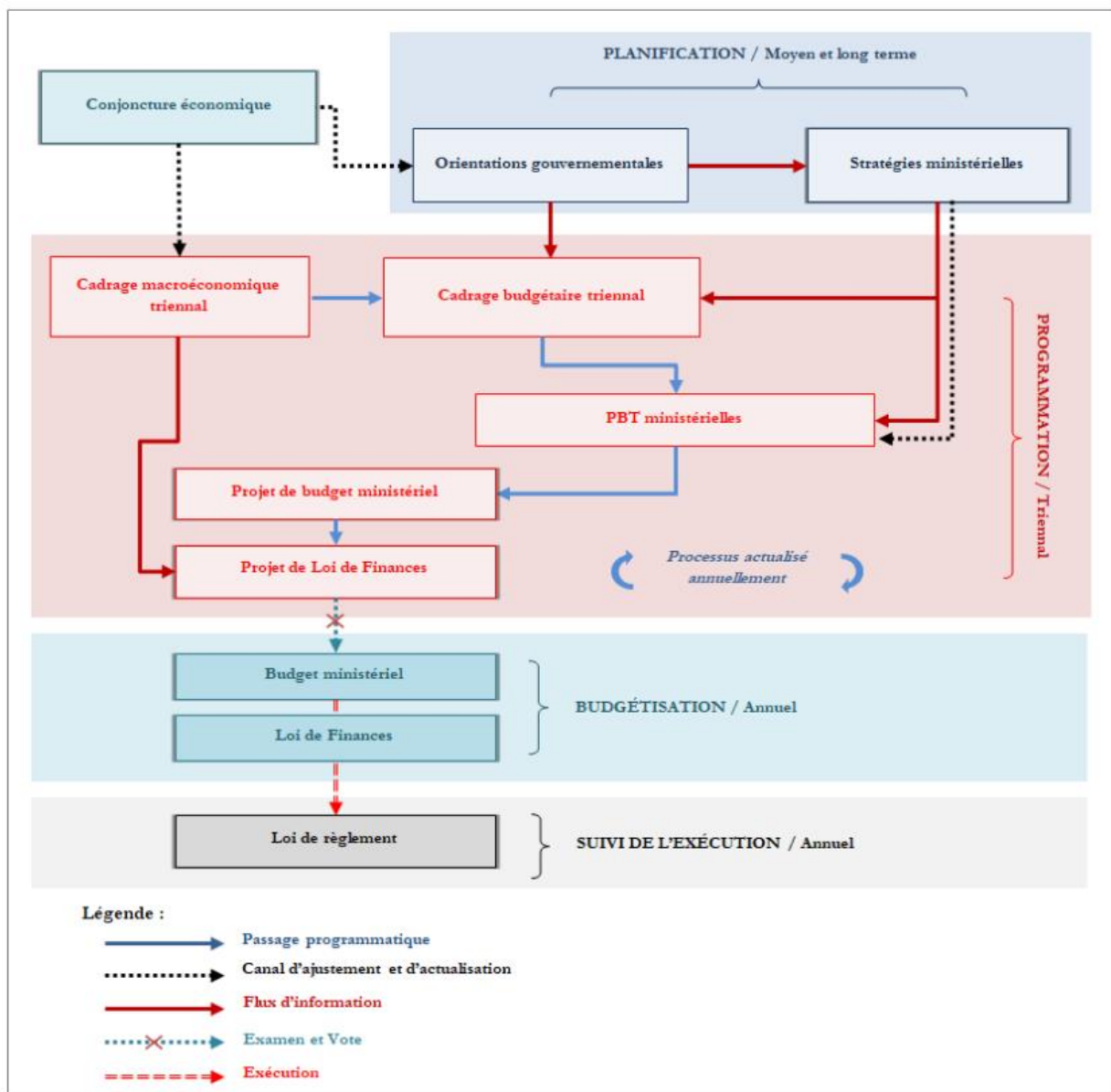
La première partie de ce chapitre examine le cycle budgétaire annuel marocain, de la formulation du budget à la reddition des comptes. La deuxième partie analyse la gestion pluriannuelle des dépenses. Enfin, la troisième partie est consacrée à la budgétisation axée sur la performance et la budgétisation sensible au genre (BSG). Une dernière partie propose des conclusions et recommandations.

La réforme du cycle budgétaire annuel constitue une avancée importante vers une gouvernance budgétaire de qualité au Maroc

Une articulation solide des phases de formulation et d'approbation du budget

La LOF a considérablement modifié le système de gestion des finances publiques au Maroc. Le calendrier budgétaire a en effet été revu pour prendre en compte la pluriannualité de la programmation budgétaire, ainsi que la performance des politiques publiques. L'articulation des principales stratégies de développement, la vision prospective, les objectifs stratégiques et les politiques sectorielles sont présentés dans le Graphique 5.1.

Graphique 5.1. Articulation entre stratégies, programmation et budgétisation au Maroc



Note : PBT signifie programmation budgétaire triennale.
Source : (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[4]).

Prévisions macroéconomiques et financières

Pour planifier et exécuter leurs allocations budgétaires avec confiance, les gestionnaires ont besoin de prévisions crédibles des ressources. Si les prévisions sont fiables et que les autres fondamentaux du budget sont bien en place, ils disposent d'une base solide pour planifier les programmes de dépenses à moyen terme.

Au Maroc, les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont élaborées par le Comité de Conjoncture Financière (CCF) du ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Ce comité, présidé par la Direction du Trésor et des Finances Extérieures (DTFE), assure la concertation entre les différentes directions du MEF impliquées dans le cadrage budgétaire. Les prévisions sont présentées dans le Cadrage macroéconomique à moyen terme. L'horizon de ce cadrage est de trois ans et correspond à la programmation budgétaire triennale (PBT).

Le CCF est chargé d'élaborer les prévisions budgétaires au titre des projets de lois de finances et d'arrêter les hypothèses et le cadre macroéconomique sous-tendant ces prévisions. En outre, des consultations sont menées entre la DTFE et la Direction des Etudes et des Prévisions Financières (DEPF) pour se concerter sur les prévisions du cadre macroéconomique. Le CCF est également chargé d'assurer le suivi d'exécution de la Loi de finances à travers l'analyse des évolutions des charges et ressources du Trésor, et de procéder à l'actualisation des prévisions à des fins de cadrage budgétaire par rapport aux objectifs en termes de déficit et de dette. Il est conçu comme « une instance de réflexion, de débat, de confrontation des avis et de propositions en matière de prévisions économiques et financières pluriannuelles, et ce, de façon à assurer une cohérence globale entre les orientations du Gouvernement et les contraintes macroéconomiques » (Ministère de l'Économie et des Finances, 2019^[4]). Le cadrage macroéconomique est enfin approuvé à l'occasion du Comité des directeurs, présidé par le ministre de l'Économie et des Finances. Une fois approuvé, le cadrage macroéconomique annuel est intégré au « rapport économique et financier » annexé au Projet de Loi de finances (PLF).

Le cadrage macroéconomique et financier est l'aboutissement d'un processus annuel au cours duquel les prévisions macroéconomiques et financières sont réalisées à intervalles réguliers :

- Au mois de mars, les projections sont mises à jour avec les premières données disponibles sur le commerce extérieur et l'exécution budgétaire de l'exercice en cours.
- Au mois de juin, de nouvelles projections sont réalisées avec la publication des premières données de la comptabilité nationale par le Haut-Commissariat au Plan (HCP).
- Au mois d'octobre, le cadre macroéconomique et financier qui sous-tend le budget est annexé au PLF.

Le rapport économique et financier présente des projections pour l'année suivante. Les projections financières sont le déficit budgétaire, ainsi que les recettes et dépenses par nature. Les variables macroéconomiques projetées sont le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB), la valeur ajoutée agricole et la valeur ajoutée non agricole. Ces projections sont accompagnées d'hypothèses macroéconomiques, telles que le cours du pétrole, le taux de change et la demande extérieure. Les projections pluriannuelles sont présentées dans le rapport d'exécution budgétaire et de cadrage macroéconomique triennal.

Les prévisions pluriannuelles du rapport d'exécution budgétaire et de cadrage macroéconomique triennal sont moins détaillées que les prévisions annuelles du rapport économique et financier. Celles-ci sont cependant très limitées et ne permettent pas d'évaluer la crédibilité du cadrage. Les trois variables macroéconomiques sont les mêmes que celles du rapport économique et financier, mais elles ne sont accompagnées ni de variables financières ni d'hypothèses macroéconomiques. Ces prévisions pourraient être accompagnées d'analyse de sensibilité des hypothèses macroéconomiques et macrobudgétaires (OCDE, 2018^[1]).

Préparation du budget

Une fois ces projections publiées, la circulaire du Chef du gouvernement est diffusée aux ministères dépen­siers au plus tard le 15 mars. Elle détaille les hypothèses macroéconomiques ainsi que l'orientation à adopter en fonction des chantiers prioritaires. La circulaire prend également en compte la trajectoire triennale fixée par le MEF comptabilisant les ressources et dépenses par nature. Cette circulaire lance les travaux des départements ministériels pour élaborer leurs propositions de PBT et les objectifs et indicateurs de performance afférents. Ces prévisions sont ensuite saisies dans le système informatique « e-budget 2 » pour la programmation et l'exécution budgétaire.

Ces propositions de PBT sont contenues dans les projets de performance initiaux qui doivent être soumis au MEF avant le 15 avril. Leur volet budgétaire présente les projections de référence et identifie les nouvelles mesures par destination et par nature des crédits (classification programmatique et économique des dépenses). Leur volet de performance met à jour les objectifs et indicateurs de performance en fonction de la stratégie ministérielle, ainsi que des réalisations et des observations de l'audit de performance.

Entre le 15 avril et le 15 mai, les propositions des départements ministériels sont examinées en commissions de programmation et de performance. La Direction du budget échange alors avec les départements ministériels sur la pertinence des propositions, la qualité des indicateurs et les montants proposés. Le MEF se base ensuite sur ces propositions pour élaborer deux programmations budgétaires qui contribueront à la préparation du PLF :

- La Programmation budgétaire triennale agrégée (PBTA), qui s'articule par départements ministériels et est présentée par chapitre et nature de dépense.
- La Programmation budgétaire triennale globale (PBTG), qui consiste en une projection de dépenses par grands agrégats.

Après les commissions de programmation et de performance, et sur la base des documents ministériels, le MEF élabore : i) une programmation agrégée par ministère ; et ii) une programmation globale afin de respecter le cadrage précité. Ces documents serviront à la préparation du PLF après l'étude et la vérification de la soutenabilité des propositions ministérielles par rapport à la contrainte budgétaire et de l'impact des hypothèses macroéconomiques.

La LOF a institué une phase de concertation avec le Parlement marocain avant le 31 juillet. Avant le 15 juillet, le ministre chargé des Finances présente en Conseil du gouvernement l'exécution du budget en cours, la PBTG, ainsi que les lignes directrices du PLF de l'année suivante. Le Conseil du gouvernement décide d'un plafond initial de dépenses pour le budget de l'État, ainsi que des plafonds de dépenses ministérielles actualisés à respecter dans le reste de la procédure de préparation du PLF et dans la préparation des lettres de cadrage. Au plus tard à la fin du mois de juillet, le ministre de l'Économie et des Finances présente les éléments suivants aux deux commissions des finances du Parlement : la PBTG actualisée ; l'exécution du budget en cours au 30 juin ; les grandes hypothèses macroéconomiques et financières ; et l'évolution de l'économie marocaine. Il n'y a toutefois pas de débat d'orientation budgétaire.

La phase de préparation détaillée du budget débute avec la diffusion aux ministères sectoriels de la note d'orientation de la préparation du PLF (circulaire du Chef du gouvernement) et des lettres de cadrage qui fixent les plafonds de dépenses par département ministériel et par nature des dépenses. Les ministères ajustent leurs propositions budgétaires en fonction des plafonds et orientations fixés par ces documents. Ils envoient ensuite leurs propositions actualisées pour discussion au niveau des commissions budgétaires, commissions qui réunissent la Direction du budget du MEF et les départements ministériels en septembre pour arrêter le PLF présenté au Parlement. En l'absence d'accord entre la Direction du budget et le ministère après les commissions budgétaires, un arbitrage se fait alors entre les deux ministres. Le Chef du gouvernement arbitre en dernier recours. Les départements ministériels actualisent

ensuite leurs propositions triennales dans le système « e-budget 2 », ainsi que leurs projets de performance.

Approbation du budget

Le PLF doit être déposé au bureau de la Chambre des représentants au plus tard le 20 octobre. La LOF fixe un délai global d'examen et de vote du PLF par le Parlement à 58 jours à partir de la date de dépôt.

Bien que la documentation budgétaire contenue dans le PLF ait été considérablement enrichie (rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de la dimension du genre, rapport sur la dette publique et rapport économique et financier, par exemple), le pouvoir du Parlement est limité par le cadre législatif. En effet, le Parlement n'a pas de pouvoir d'initiative budgétaire, et peut seulement effectuer des réallocations budgétaires. Par ailleurs, des initiatives apparaissent pour promouvoir la participation citoyenne dans le processus budgétaire et mieux informer les citoyens du fonctionnement du budget et de ses conséquences pour la vie publique (OCDE, 2018^[1]).

La nouvelle nomenclature budgétaire par destination achevée en 2018 (Tableau 5.1) s'ajoute à la nomenclature par nature des dépenses, mais ne la remplace pas. La nomenclature budgétaire programmatique fournit un cadre normatif pour la gestion courante, les contrôles d'exécution budgétaire, la formulation des politiques budgétaires et leur analyse, et l'information du Parlement et des citoyens. Au sein de cette nomenclature, les programmes sont classés en fonction de la classification fonctionnelle des administrations (COFOG) développée par l'OCDE. La ligne budgétaire n'est utilisée que dans la nomenclature d'exécution. La réforme de la nomenclature tient compte de la dimension territoriale des dépenses, à travers l'insertion d'un niveau de la nomenclature consacré aux régions. Bien que les recettes et dépenses des établissements publics (EP)¹ soient exclues du périmètre des budgets-programmes, les EP ont également été invités à mettre en place une nomenclature budgétaire par destination pour permettre un meilleur suivi de leur contribution à la réalisation des programmes de leurs ministères de tutelle (Bengrine, 2018^[5]).

Tableau 5.1. Nomenclature budgétaire par destination du Maroc (2018)

Nomenclature de programmation budgétaire	Nomenclature d'exécution budgétaire
Titre	Titre
Chapitre	Chapitre
Programme	Programme
Région	Région
Projet/action	Projet/action
	Ligne

Source : Travail des auteurs.

La nouvelle nomenclature budgétaire reste dominée par la nature des dépenses. Les titres et les chapitres correspondent à une classification par nature, où la nature des dépenses est plus agrégée au sein des titres. Il existe trois titres : dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissements et dépenses relatives au service de la dette publique. Cette nomenclature budgétaire de programmation est présentée dans les morasses budgétaires transmises au Parlement lors de l'examen du PLF. Les morasses budgétaires constituent un document annexe à la Loi de finances retraçant le détail des dépenses du budget général.

Malgré l'introduction d'une dimension programmatique dans la nomenclature budgétaire marocaine, la nature des dépenses reste le principal prisme d'examen et de décision budgétaire. La circulaire du Chef du gouvernement, les projections de dépenses de référence des départements ministériels, la présentation de la PBTG en Conseil du gouvernement et en Commission des finances et la lettre de cadrage sont exprimées selon une classification économique des dépenses. Le Parlement marocain approuve l'allocation des ressources à un niveau relativement agrégé, celui des chapitres budgétaires.

Des efforts considérables mis en place pour améliorer l'exécution du budget et la reddition des comptes

Une fois la Loi de finances adoptée, les ministères commencent à exécuter leurs budgets à partir du 1^{er} janvier. Au Maroc, la Trésorerie générale du Royaume (TGR) est responsable du contrôle et du règlement des dépenses publiques, de la gestion des dépôts au Trésor et de la centralisation des opérations comptables de l'État et des collectivités territoriales. Des efforts importants de transparence dans l'exécution budgétaire ont été réalisés. La gestion des crédits budgétaires a été codifiée et adaptée à la nouvelle nomenclature budgétaire. Le processus de reddition des comptes, et notamment la réforme du système de comptabilité, est encore un chantier important.

La LOF a clarifié les rôles, responsabilités et procédures de gestion des crédits budgétaires. Elle interdit d'inclure des dépenses de fonctionnement dans le budget d'investissement, limite les crédits de personnel et interdit les virements de crédits entre chapitres. Elle encadre également la création de nouveaux comptes d'affectation spéciale et de services de l'État gérés de manière autonome. Le passage à une classification programmatique des dépenses a rendu nécessaire une certaine souplesse dans la gestion des crédits par les départements ministériels. Ainsi, au sein d'un chapitre, avec l'accord préalable du MEF, le redéploiement est plafonné à 10 % entre programmes. Au sein d'un programme, les crédits peuvent être redéployés sans limite entre régions (avec l'accord préalable du MEF). Au sein d'une région, la liberté de redéploiement est totale. Enfin, 30 % des crédits d'investissement ouverts peuvent être reportés d'une année à l'autre.

Le besoin de flexibilité dans la budgétisation pluriannuelle reste difficile à évaluer, celle-ci ayant été introduite en 2019. Certains pays ont incorporé des mécanismes de flexibilité pour s'assurer du respect des trajectoires prévues au cours des deux premières années. Des fonds de réserve ou de contingence peuvent apporter de la flexibilité et contribuer à éviter des engagements de dépenses, tout en les permettant en cas de développements imprévus.

Des efforts ont été faits pour améliorer la transparence de l'exécution budgétaire. Conformément aux bonnes pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire (OCDE, 2002^[6]), le Maroc publie plusieurs rapports d'exécution budgétaire au cours de l'année – bulletins mensuels, rapports trimestriels et semestriels – dont le niveau de détails varie. La nomenclature des rapports d'exécution budgétaire trimestriels et semestriels a été alignée avec celle de la Loi de finances. Ils présentent l'exécution budgétaire des recettes et des dépenses selon une classification administrative et économique, qui pourrait néanmoins être plus fonctionnelle pour rendre le suivi budgétaire encore plus transparent et informatif. De même, une classification programmatique pourrait être développée dans la loi de règlement afin de renforcer la dimension stratégique de la budgétisation.

L'introduction de la comptabilité générale en droits et obligations constatés s'est faite progressivement. Entrée en vigueur en 2018, elle a été testée avant de devenir définitivement opérationnelle le 1^{er} janvier 2020. Cette réforme comptable prévue par la LOF est un chantier considérable : elle doit permettre une plus grande exhaustivité et qualité des informations comptables, la comptabilité de caisse ne permettant pas de retracer la valeur des actifs et passifs publics et la nature de ses passifs éventuels (garanties accordées par l'État par exemple) dans les comptes (OCDE, 2018^[11]). La mission d'enquête de l'OCDE a révélé que le bilan de l'État est en cours de construction. Il implique un périmètre de travail plus large (stocks, immobilisations, engagements hors bilan) ainsi que de nouveaux interlocuteurs pour la TGR.

Depuis une dizaine d'années, le Maroc a profondément réformé son système de contrôle des dépenses publiques. L'utilisation renforcée du système de gestion intégrée des dépenses (GID) a automatisé les contrôles. Les contrôles a priori ont été assouplis. La capacité de gestion budgétaire et financière des acheteurs publics a été renforcée. Pour autant, les départements ministériels ne maîtrisent pas encore la souplesse dans la gestion des crédits. La création d'une unité dédiée à l'audit interne ou au contrôle de gestion est une recommandation fréquente dans les audits de performance de l'Inspection générale des finances (IGF). Selon le diagnostic d'intégrité réalisé par l'OCDE (2018^[7]), le Maroc pourrait couvrir les opérations financières du gouvernement (garanties accordées par l'État marocain par exemple), notamment dans la mesure où leur volume a augmenté à la suite de la pandémie de COVID-19 dans le cadre du contrôle budgétaire.

Le Maroc a profondément revu ses systèmes informatiques de gestion et de suivi des dépenses. « e-budget 2 » permet de renseigner les informations de programmation et de performance. Le système GID est dédié aux données financières et à l'exécution budgétaire. La paie du personnel dispose d'un système séparé, mais harmonisé avec le système GID. Une passerelle entre « e-budget 2 » et le système GID est en cours de réalisation.

La Cour des comptes joue un rôle essentiel de contrôle et de surveillance des opérations financières du gouvernement. Elle prépare et publie deux documents au mois de juillet, le rapport sur l'exécution de la Loi de finances et la déclaration générale de conformité. Ce travail permet de s'assurer de la cohérence entre les comptes individuels des comptables publics et ceux du compte général du Royaume.

La certification des comptes de l'État par la Cour des Comptes devait être effectuée pour l'exercice 2020, selon le calendrier de la mise en œuvre de la LOF. Selon la LOF, l'objectif de la certification est la régularité et la sincérité des comptes de l'État. Les comptes sont préparés par la TGR puis certifiés par la Cour des Comptes. Un premier exercice de certification est en cours de réalisation. Un processus de production des comptes de l'État pour 2020 par la TGR à la Cour des comptes lancé en mai 2022 est toujours en cours. Le processus de certification proprement dit n'est pas encore effectué. À moyen terme, une fois la réforme comptable achevée, les comptes de fin d'exercice des établissements et entreprises publics devraient être consolidés avec ceux du gouvernement central, et systématiquement publiés (OCDE, 2018^[11]).

Le projet de loi de règlement doit être déposé devant le Parlement au plus tard à la fin du premier trimestre du deuxième exercice qui suit celui de l'exécution de la Loi de finances concernée. La dernière loi de règlement date de l'exercice 2020. Des efforts restent ainsi nécessaires pour que la reddition des comptes soit effectuée plus régulièrement et rapidement. La certification des comptes de 2020 a en effet commencé en 2022 et se poursuit en 2023, en même temps que la certification des comptes de l'exercice 2021.

Un cadre de gestion pluriannuelle des dépenses encore perfectible

Une budgétisation pluriannuelle récente, dont la transparence reste à améliorer

Les objectifs de la PBT au Maroc sont multiples :

- garantir la soutenabilité des finances publiques en s'assurant que la trajectoire budgétaire des politiques publiques est compatible avec les contraintes financières macroéconomiques ;
- accroître l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires en accordant la temporalité du budget à celle des stratégies sectorielles ;
- permettre aux gestionnaires de programmes d'avoir une meilleure prévisibilité des allocations budgétaires et ainsi d'améliorer leur gestion et le suivi de leur performance ;
- améliorer la transparence dans la gestion des fonds publics en donnant au Parlement et à la société civile une perspective dynamique et échelonnée de la politique budgétaire.

La PBT marocaine est glissante et non contraignante. Pour qu'un budget à moyen terme soit crédible, le budget à moyen terme et le budget annuel doivent être pleinement intégrés dans le cadre du même exercice. Deux possibilités pour cela : i) les estimations de l'année budgétaire à venir sont les mêmes que celles de l'année initiale dans le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ; ou ii) le cadre de dépenses à moyen terme constitue le point de départ du budget annuel. La différence entre ces deux possibilités découle de décisions du Conseil du gouvernement. Comme beaucoup de pays de l'OCDE, le Maroc rentre dans la première catégorie. La PBT institutionnalisée par la nouvelle LOF est glissante : les données pour les deux années suivantes sont indicatives et doivent être réalistes. Les données sont actualisées chaque année. Par ailleurs, le Maroc a progressivement élargi le périmètre de la PBT au-delà du budget général après 2019. Elle couvre désormais les charges du budget général, des services de l'État gérés de manière autonome et des comptes spéciaux du Trésor (CST) – dont les comptes d'affectation spéciale et certains établissements publics bénéficiant de recettes affectées ou de subventions de l'État.

Le processus d'estimation pluriannuelle des dépenses de base est rigoureusement défini. Les projections des dépenses de base sont déclinées en deux parties : projections de référence (à politique inchangée) d'une part, et mesures nouvelles d'autre part. Les projections de référence sont établies par nature de dépenses : dépenses de personnel, d'investissement et de matériel, et dépenses diverses. Les projections de référence, quant à elles, sont établies en fonction de paramètres tels que le taux d'inflation et le niveau d'avancement de certains projets d'investissement. Ces projections sont construites à un niveau relativement agrégé (celui des chapitres budgétaires). Elles sont présentées : i) par composantes du budget de l'État (budget général, services de l'État gérés de manière autonome, comptes spéciaux du Trésor) ; ii) par destination de la dépense (programme et principaux projets ou actions) ; et iii) par famille d'établissements publics.

La PBT marocaine n'est pas actualisée en cours d'année, les projections de référence ne sont revues et mises à jour que lors de la préparation du PLF. Pour renforcer la discipline budgétaire, la projection de référence devrait être régulièrement mise à jour afin de tenir compte de l'impact financier de chaque nouvelle mesure budgétaire ou politique publique.

La Loi de finances fixe des plafonds de dépenses annuels au niveau des départements ministériels. La circulaire du Chef du gouvernement donne les orientations et les mesures à entreprendre sur la PBT, mais ne fixe pas les plafonds de dépenses. Dans sa définition des orientations générales de la PBT, cette circulaire tient compte des orientations royales, mais aussi de paramètres tels que le programme gouvernemental, le NMD, ou encore la conjoncture nationale et internationale.

Les plafonds de dépenses sont stricts : l'autorité budgétaire centrale (la Direction du budget) et le département ministériel concerné entament des négociations pour ajuster les propositions budgétaires aux plafonds annuels. Les plafonds de dépenses pluriannuels existent uniquement à titre indicatif, mais doivent être réalistes. Au Maroc, une déviation des plafonds pluriannuels est sans conséquence financière pour le département ministériel concerné. Ce n'est pas le cas partout : au Danemark, par exemple, le cadre de dépenses à moyen terme est également glissant. Pour autant, si les plafonds sont dépassés, le plafond de dépenses de l'année suivante est proportionnellement réduit en conséquence (OCDE, 2019^[8]).

La PBT marocaine correspond à un cadre de dépenses à moyen terme. Un tel cadre montre le coût à moyen terme des dépenses de base des services publics, et ce, en l'absence de nouvelles initiatives politiques. En conjonction avec les prévisions de recettes pour la même période, cela permet aux décideurs d'identifier l'espace budgétaire existant pour de nouvelles initiatives politiques ou l'expansion des politiques existantes. Autrement dit, un tel cadre réunit des approches descendante et ascendante pour déterminer l'allocation budgétaire annuelle. Un cadre budgétaire à moyen terme crédible permet d'identifier les ressources disponibles chaque année en fonction des prévisions de recettes et de l'application des règles et objectifs macrobudgétaires. La seule contrainte macrobudgétaire que doit respecter la PBT est la règle d'or budgétaire : la dette de l'État finance uniquement les dépenses d'investissement. Elle ne peut pas être affectée au financement des dépenses courantes des

administrations. Selon l'art. 20 de la LOF, « [...] le produit des emprunts ne peut pas dépasser la somme des dépenses d'investissement et du remboursement du principal de la dette au titre de l'année budgétaire [...] » (Royaume du Maroc, 2015^[9]).

Il est à noter que l'entrée en vigueur de la PBT marocaine s'est faite dans un contexte national et international particulier (la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine), ce qui a impacté significativement la qualité des projections. Le Maroc a procédé à une révision des hypothèses de la loi de Finances de l'exercice 2020 avec le recours à une loi rectificative dans le cadre de loi organique 130-13 relative à la loi de finances.

Au Maroc, tandis que l'approche ascendante est bien établie, l'application de l'approche descendante est peu développée. Dans le cadre de la PBT, le MEF fixe une trajectoire globale par nature des ressources et dépenses, prise en compte dans la circulaire du Chef du gouvernement du 15 mars. Ainsi, la circulaire du Chef du gouvernement pour la période 2022-24 indique que : « [...] Le Gouvernement vise à réaliser un taux de croissance annuel moyen de 4 %, de contenir le déficit budgétaire (y compris les recettes de privatisation) dans la limite d'une moyenne annuelle de 5 % du PIB et de maintenir la moyenne du taux d'inflation à un niveau inférieur à 1 % » (Royaume du Maroc, 2021^[10]). Cependant, cet objectif devrait être plus précis. Selon le Fonds monétaire international (FMI), le cadre budgétaire à moyen terme marocain devrait indiquer une trajectoire budgétaire claire permettant de réduire le ratio dette-PIB (Fonds monétaire international, 2021^[11] ; 2022^[12]).

L'absence de réelle contrainte macrobudgétaire fragilise la détermination de la marge de manœuvre budgétaire disponible (ou espace budgétaire). Cette marge de manœuvre, ou son absence, doit constituer le socle de la préparation du budget annuel. Si une marge de manœuvre existe, alors de nouvelles politiques peuvent être décidées et mises à jour dans les projections de référence. Si la marge de manœuvre est négative, des mesures doivent être prises pour réduire les projections de référence. Au Maroc, la Direction du budget est chargée de réconcilier les prévisions pluriannuelles des ressources avec les projections de dépenses de base, en tenant compte des contraintes et objectifs macrobudgétaires. Ce travail implique une étroite collaboration avec les autres directions du MEF. Le suivi de la règle budgétaire incombe à la DTFE dans le cadre de l'élaboration de la situation des charges et ressources du Trésor au titre des prévisions du PLF, ainsi que lors du suivi de l'exécution de la Loi de finances et de l'actualisation des prévisions. La DTFE et la DEPF établissent, de manière concertée, les prévisions de croissance et les hypothèses sous-tendant les prévisions budgétaires élaborées au sein du CCF.

La programmation budgétaire pluriannuelle ayant été mise en place en 2019, il est trop tôt pour évaluer son efficacité, d'autant plus que la pandémie de COVID-19 a perturbé la planification budgétaire. L'étude des écarts entre l'exécution budgétaire et les prévisions trimestrielles dans la programmation budgétaire triennale permettrait d'en identifier les sources et de mettre en place des mesures pour les limiter. Par ailleurs, l'enquête de l'OCDE a indiqué que la PBT a considérablement alourdi le processus d'élaboration et de préparation du budget dans les ministères sectoriels alors même que les plafonds à moyen terme ne sont qu'indicatifs. Pour autant, les ministères sectoriels rencontrés par l'OCDE ont insisté sur l'utilité de la PBT et la visibilité qu'elle offre aux directions financières dans leurs engagements auprès des responsables de programmes et des bailleurs de fonds.

Le Maroc pourrait rendre sa PBT plus transparente. La PBTG est présentée au Parlement lors de la phase de concertation du budget en juillet mais, contrairement à la Loi de finances, elle n'est pas soumise au vote. En effet, le fait que le Maroc ait opté pour une PBT glissante actualisée chaque année implique que la PBTG ne fasse pas l'objet d'un vote. De même, jusqu'à récemment, aucune des trajectoires des agrégats budgétaires ou des hypothèses qui les sous-tendent n'étaient publiées. L'un des objectifs de la PBT est pourtant d'améliorer la transparence dans la gestion des fonds publics. La transparence incite par ailleurs à la discipline budgétaire. La publication du cadre budgétaire à moyen terme dans la documentation budgétaire, ainsi que celle de la trajectoire des agrégats financiers (dette, revenus, dépenses) permettant de réduire le ratio dette-PIB pourrait rassurer les créateurs de l'État (Fonds

monétaire international, 2021^[11] ; 2022^[12]). En 2022, pour la première fois, un document sur la PBTG 2023-25 a été publié et déposé au Parlement. Ce document, consultable sur le site du MEF, comporte quatre axes : i) Évolution et perspectives du contexte international et national ; ii) Principales orientations pluriannuelles ; iii) Rappel des hypothèses macroéconomiques ; et iv) PBTG (volets recettes et dépenses ainsi que la situation des charges et ressources du Trésor).

Le Maroc pourrait développer un cadre de gestion des risques budgétaires

Un risque budgétaire est un risque de déviation du budget réel, comparé à la prévision macrobudgétaire qui sous-tend le budget initial. Les risques budgétaires peuvent être importants pour la santé des finances publiques d'un pays. C'est pourquoi un système de suivi, compte-rendu et quantification de ces risques budgétaires est essentiel. Dans ses deux derniers Articles IV, le FMI a ainsi recommandé un suivi accru et une meilleure gestion des risques liés aux garanties accordées par l'État aux entreprises publiques, ainsi que des risques liés aux partenariats publics-privés (Fonds monétaire international, 2021^[11]). La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire invite les pays à établir des mécanismes permettant d'identifier leurs risques budgétaires, à rendre explicites les mécanismes de gestion de ces risques, et à les prendre en compte dans les débats sur la politique budgétaire à mener (2015^[2]). De nombreux pays de l'OCDE ont développé un cadre de gestion des risques budgétaires à la suite de la crise financière de 2008, dont la Finlande, la Lettonie (Encadré 5.1) (Tableau 5.2), les Pays-Bas ou encore le Royaume-Uni. L'OCDE présente les éléments d'un cadre de gestion efficace des risques budgétaires : i) un système de classification et de quantification des risques ; ii) un système de prévention et d'atténuation des risques (par exemple, un cadre d'approbation des garanties accordées par l'État, une réserve budgétaire) ; et iii) des outils favorisant la transparence de ces risques (déclaration des risques budgétaires, par exemple) (OCDE, 2020^[13]).

Encadré 5.1. Comment la Lettonie se conforme au neuvième principe de la Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire

Le cadre de gestion des risques budgétaires de la Lettonie a pour objectif de minimiser les écarts par rapport aux variables budgétaires prévues à moyen terme (solde budgétaire structurel des administrations publiques, solde nominal des administrations publiques, recettes publiques, et plafonds ajustés des dépenses publiques).

Le cadre de gestion des risques fiscaux de la Lettonie est fortement intégré. Les différents éléments du cadre sont ancrés dans le droit primaire et secondaire. L'identification et la mesure des risques budgétaires sont divulguées dans le budget. Les risques fiscaux sont classifiés selon la nature d'une obligation publique (implicite ou explicite) et l'influence de l'État sur la matérialisation des risques (endogène ou exogène). En outre, la Lettonie classe les risques budgétaires en fonction de leur probabilité de se cristalliser et de leur impact potentiel sur les finances publiques. Cette classification sert de base au calcul de la réserve budgétaire. Le suivi des risques budgétaires est partagé entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels, selon le type de risque. Le Conseil de discipline budgétaire joue également un rôle de contrôle externe.

Tableau 5.2. Exemple de mise en œuvre du Neuvième Principe de la Recommandation du Conseil par la Lettonie

Neuvième principe de la Recommandation du Conseil	Les pratiques lettonnes
Appliquer des mécanismes destinés à favoriser la résilience des plans budgétaires et à atténuer l'impact potentiel des risques budgétaires et, partant, à promouvoir un développement stable des finances publiques.	Réserve budgétaire d'au moins 0.1 % du PIB. Fonds de dépenses pour les événements non prévus.
Définir clairement, en classant par catégorie, en expliquant et, dans la mesure du possible, en chiffrant les risques budgétaires, y compris les engagements conditionnels, afin d'apporter des éléments pour l'examen et le débat relatifs à la pertinence de l'orientation adoptée en matière de politique budgétaire.	Système sophistiqué de classification et de quantification.
Expliciter les mécanismes qui permettent de gérer ces risques et d'en rendre compte dans le cadre du budget annuel.	Déclaration des risques budgétaires annexée au budget.
Publier un rapport sur la viabilité à long terme des finances publiques, à intervalles suffisamment réguliers pour que ce rapport contribue de manière fructueuse au débat public et politique sur le sujet, de sorte que les messages de fond contenus dans le rapport, qu'ils concernent le court terme ou le long terme, soient présentés et examinés dans le contexte du budget.	Pas de rapport régulier sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Source : (OCDE, 2015^[2]), <https://www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budg%C3%A9taire.pdf>.

Certains risques budgétaires sont suivis par le ministère de l'Économie et des Finances, mais de manière éparsée. Les risques macroéconomiques sont les principaux risques faisant l'objet d'un suivi régulier en interne par la DEPF. La DEPF publie également, de manière ad hoc, des scénarios alternatifs dans le rapport économique et financier annexé au budget annuel. Les risques liés à la dette publique (taux d'intérêt, taux de changes, etc.) sont analysés dans le rapport sur la dette publique, également annexé au budget annuel. Ce rapport est préparé par la DTFE. Les entreprises publiques sont supervisées par la Direction des entreprises publiques et de la privatisation (DEPP) (Fonds monétaire international, 2021^[11]).

En ce qui concerne les passifs éventuels, les notes aux états financiers des comptes de 2020 comportent une première évaluation des engagements donnés. Il s'agit notamment de ceux qui sont liés à la dette garantie, aux engagements budgétaires, aux engagements découlant d'accords bien définis ou résultant de la mise en jeu de la responsabilité de l'État ou d'une obligation reconnue par l'État. Ces passifs éventuels sont présentés appuyés des chiffres correspondants ou sous forme de description littéraire, comme le prévoient les normes applicables à l'État adopté par le Conseil national de comptabilité. En ce qui concerne particulièrement les engagements de retraite, il importe de préciser que la norme correspondante les définit comme étant les « engagements de l'État vis-à-vis de la Caisse marocaine de retraite visant la couverture de la charge pouvant résulter du paiement des régimes non cotisants, de régimes spéciaux ou déficitaires ». Les montants mentionnés à ce titre dans les notes des états financiers ont été déterminés sur la base d'une étude actuarielle réalisée par la Caisse marocaine des retraites. Ces notes mentionnent également les engagements reçus dans le cadre du recouvrement des créances publiques (hypothèques, cautions...) et au titre des engagements reçus par les bailleurs de fonds en matière de prêts.

Le Maroc n'a pas encore formalisé la gestion des risques budgétaires dans le cadre du cycle budgétaire. Toutefois, l'administration a commencé à mettre en place un système d'identification, de suivi et de quantification des risques budgétaires liés aux entreprises publiques (Royaume du Maroc, 2022^[14]). En 2020, le FMI a émis des recommandations de gestion des risques budgétaires liés aux entreprises

publiques (Fonds monétaire international, 2021^[11]). Il recommande, entre autres – et en plus du rapport exhaustif sur la gestion des entreprises publiques publié par la DEPP en annexe du budget – la publication d'une déclaration régulière rendant pleinement compte de toutes les formes de garanties et de soutien conditionnel aux entreprises publiques, ainsi que des risques budgétaires associés. Par ailleurs, la documentation budgétaire marocaine pourrait comprendre un rapport régulier sur la viabilité à long terme des finances publiques du pays.

Des efforts considérables sont faits pour rendre la gestion des fonds publics plus efficace et transparente au Maroc

Une budgétisation informée par la performance bien intégrée au processus budgétaire qui peut être encore renforcée

Objectifs et indicateurs de performance

Les cadres de performance sont utiles pour l'élaboration des politiques et l'allocation des ressources, car ils renseignent avec des cibles et des indicateurs sur la réussite des politiques et des programmes au regard des résultats escomptés. Ce cadre de responsabilité permet aux parties prenantes, telles que le corps législatif et la société civile, de suivre les mesures prises par le gouvernement pour atteindre les résultats nationaux et les progrès réalisés. Le huitième principe de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire montre comment les gouvernements peuvent intégrer au mieux la performance au processus budgétaire (Encadré 5.2).

Encadré 5.2. Le huitième principe de la Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire

S'assurer que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources font partie intégrante du processus budgétaire, notamment en :

- a) aidant le Parlement et les citoyens à comprendre non seulement ce qui est dépensé, mais aussi ce qui est acheté en faveur des citoyens, autrement dit quels sont les services publics réellement fournis, et quels niveaux de qualité et de degré d'efficacité caractérisent la prestation de ces services ;
- b) présentant systématiquement des informations sur la performance de façon à apporter un éclairage, et à fournir un contexte utile, pour les affectations de ressources indiquées dans le rapport budgétaire ; gardant à l'esprit que ces informations devraient faciliter la compréhension du processus de reddition de comptes et de contrôle, et non la rendre plus difficile ;
- c) utilisant des informations sur la performance, donc, qui : i) se limitent à un petit nombre d'indicateurs pertinents pour chaque programme ou domaine d'action des pouvoirs publics ; ii) soient claires et faciles à comprendre ; iii) permettent d'évaluer les résultats par rapport aux objectifs fixés et d'établir une comparaison sur la base de repères internationaux ou autres ; iv) fassent ressortir clairement le lien avec les objectifs stratégiques de l'administration tout entière.
- d) évaluant et en examinant les programmes de dépenses (y compris les dépenses de personnel et dépenses fiscales connexes) de façon objective, systématique et régulière, pour éclairer

l'affectation des ressources et la redéfinition des priorités au sein des ministères fonctionnels ainsi qu'à l'échelle de l'administration dans son ensemble ;

- e) veillant à la disponibilité d'informations de grande qualité (c'est-à-dire pertinentes, cohérentes, complètes et comparables) en matière de performance et d'évaluation pour faciliter la réalisation d'un examen fondé sur des données probantes ;
- f) menant au préalable des évaluations régulières et ouvertes de toutes les nouvelles mesures de fond proposées, afin de déterminer leur cohérence avec les priorités nationales, la clarté des objectifs, et des coûts et avantages prévus ;
- g) faisant le bilan, périodiquement, de l'ensemble des dépenses (y compris les dépenses fiscales) et en réévaluant leur conformité avec les objectifs budgétaires et les priorités nationales, compte tenu des résultats des évaluations, étant entendu que l'efficacité d'un tel examen approfondi dépend nécessairement de sa capacité à répondre aux besoins concrets de l'administration tout entière.

Source : (OCDE, 2015^[2]), <https://www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budg%C3%A9taire.pdf>.

Le Maroc a opté pour une stratégie de mise en œuvre progressive des budgets-programmes et des indicateurs et objectifs associés. Après l'entrée en vigueur de la LOF en 2016, quatre vagues de préfigurations des budgets-programmes ont été menées au titre des PLF 2014 (quatre départements ministériels), 2015 (neuf départements ministériels), 2016 (seize départements ministériels) et 2017 (ensemble des départements ministériels). Ces préfigurations ont été encadrées par des circulaires du Chef du gouvernement au début de chaque vague. La préfiguration concernait les axes portant sur la structuration de leurs budgets autour de programmes, l'adoption de la démarche de performance, la mise en place d'une PBT, et l'élaboration des projets de performance ainsi que des rapports de performance (qui rendent compte des réalisations effectives et de l'atteinte des objectifs préalablement fixés). Ce travail a été effectué en étroite collaboration entre les départements ministériels, la Direction du budget du MEF et des experts internationaux. En 2018, l'entrée en vigueur de la disposition des budgets-programmes a rendu obligatoire l'élaboration, par l'ensemble des départements ministériels, des projets de performance et leur dépôt auprès des commissions parlementaires concernées, en accompagnement des projets de budgets ministériels. La LOF n'a pas prévu de programmes interministériels : s'inscrivant dans une démarche progressive, la mise en place de tels programmes nécessite en effet une maturité de la démarche basée sur l'appropriation graduelle des gestionnaires.

Selon la typologie de l'OCDE, le Maroc se dirige vers un modèle où la budgétisation est informée par la performance (OCDE, 2019^[15]). La documentation budgétaire est structurée sur une base programmatique et présentée avec des objectifs et des indicateurs de performance. Le Maroc a fait le choix de ne pas utiliser les informations sur la performance des politiques publiques pour informer les choix budgétaires dans le cadre des discussions/négociations budgétaires entre l'autorité budgétaire centrale et les ministères dépensiers. En effet, selon le modèle marocain, la performance doit permettre l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique, dont il est possible de tirer les conséquences en termes de budgétisation sans qu'il y ait d'automatisme en la matière.

Lors des commissions de programmation et de performance, les discussions portent à la fois sur le volet performance (analyse de la performance des programmes à travers l'examen de la pertinence du choix des objectifs et des indicateurs, les prévisions et les cibles de résultats, et ce, au regard de la stratégie du ministère et des prévisions de crédits annuels et pluriannuels) et sur le volet budgétaire. Ainsi les directions ministérielles défendent leurs propositions d'enveloppes budgétaires tout en tenant en compte l'atteinte des résultats escomptés en termes de performance.

La mesure de la performance

En plus des indicateurs d'activité transversaux pour les fonctions de support, le Maroc a identifié trois types d'objectifs pour mesurer la performance des politiques publiques dans le budget (Ministère de l'Économie et des Finances, 2015^[16]) :

- Les objectifs d'efficacité socio-économiques, qui répondent aux attentes des citoyens.
- Les objectifs de qualité de service, qui répondent aux attentes des usagers des services publics.
- Les objectifs d'efficacité de gestion, qui répondent aux attentes des contribuables. Ils concernent la productivité du service public (l'augmentation de cette productivité à ressources égales, ou son maintien avec moins de moyens).

Les objectifs et indicateurs de performance fixés par programme budgétaire doivent être cohérents avec les priorités sectorielles. Ces priorités sont exprimées dans les stratégies sectorielles établies au niveau des départements ministériels. La durée des stratégies sectorielles n'est ni fixe ni définie dans un intervalle précis. Le Plan santé 2025 du ministère de la Santé et de la Protection sociale date ainsi de 2018. Le ministère de l'Agriculture s'est doté d'une stratégie Génération Green qui couvre la période 2020-30. Ces stratégies tiennent compte du NMD ainsi que du programme gouvernemental en place lors de leur élaboration. Elles sont conçues par les départements ministériels puis transmises à la Direction du budget pour avis. Les objectifs et indicateurs peuvent varier en fonction des orientations royales annuelles, des orientations gouvernementales et des recommandations de l'IGF.

La Cour des comptes notait en 2019 que la cohérence entre les stratégies sectorielles et certains programmes budgétaires n'était que relative. L'affectation des crédits budgétaires était encore régie par une logique de moyens, liée au fonctionnement de l'administration, plus que par une logique de résultats. Une recommandation fréquente de l'IGF est d'améliorer la couverture des politiques publiques menées dans chaque programme par les objectifs et indicateurs de performance. Il est également à noter que les stratégies sectorielles n'ont pas systématiquement le même horizon temporel que les programmes gouvernementaux.

Le Maroc gagnerait à réduire le nombre de programmes budgétaires et d'indicateurs de performance. Pour l'exercice 2022, le budget général de l'État comprend 138 programmes (dont 120 soumis à la démarche de performance). Chaque département ministériel compte en moyenne 3 programmes et 14 projets ou actions, soit environ 4 projets ou actions par programme. Pour l'année budgétaire 2022, le ministère de l'Agriculture possède par exemple 6 programmes, 17 objectifs, 36 indicateurs et 11 sous-indicateurs (dont 4 indicateurs et 6 sous-indicateurs liés au genre). De son côté, le ministère de la Santé et de la Protection sociale compte 6 programmes (dont 3 programmes supports), 23 objectifs et 58 indicateurs et 24 sous-indicateurs (dont des sous-indicateurs sensibles au genre). Un nombre réduit faciliterait le suivi de la performance des départements ministériels par la Direction du budget et par le Parlement. Les ministères sectoriels, mais aussi la Direction du budget, travaillent à cet objectif recommandé par l'IGF, qui appelle notamment le ministère de la Santé à rassembler trois de ses programmes supports en un seul.

Des améliorations sont aussi possibles dans la composition des indicateurs et objectifs de performance. D'une part, le nombre d'indicateurs d'activité ou de moyens demeure trop élevé, et la part des indicateurs de performance des politiques publiques n'est pas suffisante. D'autre part, la plupart des objectifs de performance concernant l'efficacité socio-économique, l'IGF recommande donc d'augmenter la part d'indicateurs de qualité de service ou d'efficacité de gestion pour plus de variété.

Le suivi et compte rendu de la performance

Le cadre de gestion de la performance dans les départements ministériels est très structuré. Chaque programme budgétaire est géré par un responsable officiellement désigné par le ministre et généralement soutenu par un « point focal » de la Direction du budget et une équipe interne ministérielle. En 2022, 88 %

des responsables des programmes de politiques publiques étaient des directeurs centraux, tandis que 8 % étaient secrétaires généraux du département ministériel. La performance des départements ministériels est généralement gérée par un comité de pilotage présidé par le secrétaire général et composé des directeurs centraux. Ce comité n'est pas habilité à revoir la stratégie du département, mais celle-ci ne change pas tous les ans.

Le passage à une structure programmatique sur laquelle sont adossés des objectifs et indicateurs de performance doit être achevé. C'est ce qu'indiquent les recommandations de l'IGF ainsi que les axes d'amélioration relevés lors de la mission d'enquête de l'OCDE. De même, la culture de la performance varie selon les ministères. Les missions d'enquête de l'OCDE montrent un engagement marqué en faveur de la budgétisation par la performance dans le ministère de la Santé et de la Protection sociale et le ministère de l'Agriculture. Certaines lacunes persistent dans d'autres départements ministériels : manque d'implication et d'engagement de la hiérarchie dans la budgétisation tenant compte de la performance ; budgétisation selon une classification par destination administrative et non en fonction des performances ; manque de pouvoir des gestionnaires de programme dans les décisions budgétaires tenant compte de la performance.

Le système de suivi de la performance doit encore être développé. Le plan d'action de la mise en œuvre de la LOF prévoyait la création de tableaux de bord dans les départements ministériels afin de suivre l'évolution de la performance des programmes budgétaires et de prendre d'éventuelles mesures correctives (Ministère de l'Économie et des Finances, 2015^[16]). En 2019, la Cour des comptes notait l'absence de système d'information et de structures de contrôle de gestion dédiés au pilotage de la performance dans les départements ministériels. Ce projet est désormais en cours de déploiement, un décret en ce sens ayant été adopté lors du Conseil du gouvernement du 23 février 2023. Le ministère de l'Agriculture a indiqué à l'OCDE qu'à la suite d'un audit de performance de l'IGF, un travail de concertation avait commencé pour améliorer le suivi de la performance, en commençant par l'élaboration d'un manuel de procédure.

Bien que récente, la budgétisation axée sur la performance est solidement imbriquée dans le cycle budgétaire annuel marocain. Le calendrier budgétaire débute ainsi avec la phase de programmation, marquée par la diffusion de la circulaire du Chef du gouvernement relative à l'élaboration des propositions de PBT, assortie des objectifs et indicateurs de performance. Ces propositions sont examinées par les commissions de programmation et de performance entre le 15 avril et le 15 mai. La valeur des indicateurs et objectifs de performance est ensuite finalisée jusqu'à l'adoption du budget. Lors de la reddition des comptes, les départements ministériels préparent leurs rapports de performance, qui rendent compte de l'exécution des engagements pris dans les projets de performance lors de l'élaboration de la Loi de finances. Le rapport annuel de performance de l'autorité budgétaire centrale (le MEF) comporte une revue synthétique des réalisations des ministères et des institutions en matière d'exécution budgétaire, éclairée par une analyse globale des données liées à la performance. Il contient également des tableaux de bord sur les principales réalisations des stratégies sectorielles en matière d'émission de crédits, de réalisation des indicateurs emblématiques et d'atteinte des objectifs définis lors de la préparation de la Loi de finances. Ce rapport est annexé à la loi de règlement. Un rapport d'audit de performance préparé par l'IGF et présentant les principales conclusions et recommandations des audits de performance est également joint à la loi de règlement (Tableau 5.3).

Tableau 5.3. Le système de performance dans le calendrier budgétaire marocain

Phase du cycle budgétaire	Document	Fonctions	Institution responsable
Programmation	Projet de performance	<ul style="list-style-type: none"> ○ Stratégie du ministère et sa déclinaison en programmes ○ Crédits alloués aux programmes/ projets ou actions/ régions. ○ PBT ○ Objectifs définis pour chaque programme ○ Indicateurs retenus et méthode de calcul ○ Déterminants de la dépense 	Départements ministériels ou institutions
Reddition des Comptes	Rapport de performance	<ul style="list-style-type: none"> ○ Présentation des réalisations ○ Comparaison avec les prévisions initiales ○ Justification des écarts enregistrés 	Départements ministériels ou institutions
	Rapport annuel de performance	<ul style="list-style-type: none"> ○ Consolidation des rapports de performance ○ Présentation à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement de la Loi de finances 	Ministère de l'Économie et des Finances
Évaluation	Rapport d'audit de performance	<ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse des programmes ○ Analyse des objectifs et indicateurs ○ Analyse des résultats ○ Présentation à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement de la Loi de finances 	Inspection générale des finances

Source : Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc.

L'IGF joue un rôle moteur en matière de transparence et de redevabilité. En 2018 et 2019, l'IGF a audité l'ensemble des indicateurs et des objectifs de performance des programmes ; depuis 2020, elle examine un tiers des programmes de chaque département ministériel chaque année. Ses recommandations sont synthétisées dans une annexe à la loi de règlement. L'enquête de l'OCDE indique que les recommandations de l'IGF sont prises avec sérieux par les départements ministériels. Elles nourrissent le travail de sélection et de qualité des indicateurs de performance de la Direction du budget pour les départements ministériels les moins avancés. Toutefois, le délai de publication des audits de performance (15 mois après la fin de l'année considérée par l'audit) pourrait être raccourci. Pour la préparation de la Loi de finances 2022, les départements ministériels n'ont en effet disposé que des recommandations de l'IGF relatives au système de performance de 2019. À l'occasion des rapports sur l'exécution de la Loi de finances de 2019 et de 2020 présentés au Parlement (celui de 2020 a été présenté au Parlement en 2022), la Cour des comptes a évalué la mise en place de la budgétisation par la performance au Maroc à travers l'analyse d'un échantillon représentatif d'objectifs et indicateurs de performance. Enfin, certains indicateurs sont utilisés comme critères de décaissement par les bailleurs de fonds du Maroc, incitant ainsi les départements ministériels à atteindre leurs objectifs de performance.

Revue de dépenses

Le NMD (Royaume du Maroc, 2021^[3]) propose de mettre en place un mécanisme régulier de revue de dépenses dans le cadre de la stratégie nationale à long terme du Maroc. Un tel mécanisme dégagerait de l'espace budgétaire pour financer les priorités nationales à travers l'optimisation des dépenses et la réduction de dépenses jugées non prioritaires ou superflues. La plupart des pays de l'OCDE ont déjà adopté un tel mécanisme. Parmi les 38 pays membres de l'OCDE, 20 effectuent une revue annuelle des dépenses, tandis que 11 effectuent une revue périodique des dépenses (OCDE, 2021^[17]). L'expérience de la Norvège, qui effectue des revues annuelles, est instructive (Encadré 5.3).

Encadré 5.3. Les revues de dépenses en Norvège

Intégration dans le processus budgétaire

En Norvège, l'examen des dépenses est intégré au processus budgétaire et fait partie de la planification budgétaire. Depuis 2017, le gouvernement norvégien tient chaque automne une conférence sur la stratégie budgétaire pour discuter des perspectives économiques à moyen terme. Il établit ensuite sur cette base les priorités et directives pour le processus budgétaire de l'année suivante. Les projets de revues des dépenses et l'examen des résultats des revues précédentes constituent donc une partie importante de la discussion. Peu après la présentation du rapport final d'examen des dépenses, le ministère des Finances, en collaboration avec les ministères de tutelle, présente les recommandations au gouvernement pour approbation. Ainsi, les recommandations qui ont eu un effet direct sur les dépenses sont intégrées au processus budgétaire.

Distribution des rôles et responsabilités

En Norvège, toutes les revues de dépenses comprennent un groupe de pilotage et un groupe de travail. Des représentants du ministère des Finances, des ministères de tutelle et, le cas échéant, des agences concernées, sont présents à la fois au sein du groupe de pilotage et du groupe de travail. Alors qu'un représentant du ministère des Finances préside le groupe de pilotage, un représentant d'un ministère de tutelle occupe souvent le poste de chef de projet au sein du groupe de travail.

Le groupe de travail collabore avec des experts externes (le cas échéant) afin de garantir la qualité du travail et de s'assurer que la revue des dépenses inclut les parties prenantes et les sources de connaissances les plus pertinentes. Le groupe de pilotage est responsable de la qualité générale du travail soumis au gouvernement. Les membres du groupe de travail et du groupe de pilotage ont une responsabilité conjointe pour assurer la qualité des revues de dépenses.

Dernière étape avant la finalisation des conclusions de la revue des dépenses, le groupe de travail (experts externes inclus) présente les principaux résultats et les recommandations aux ministres concernés, leur permettant ainsi de disposer d'un accès direct à la revue des dépenses, une étape importante pour garantir l'acceptation politique des résultats.

Source : Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », OECD Journal on Budgeting, vol. 22/1, <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>.

En analysant les dépenses existantes du gouvernement, les revues de dépenses constituent un outil permettant d'évaluer et d'adopter des décisions budgétaires dans le cadre du processus budgétaire annuel. Ces revues ont trois objectifs principaux. Tout d'abord, elles permettent au gouvernement de gérer le niveau global des dépenses en l'aidant à atteindre ses objectifs de dépenses – par exemple en identifiant les domaines où des réductions globales ou spécifiques sont nécessaires. Ensuite, elles facilitent l'alignement des dépenses existantes avec les priorités gouvernementales – par exemple en réaffectant les dépenses d'une priorité gouvernementale à une autre. Enfin, les revues de dépenses permettent d'améliorer l'efficacité des programmes budgétaires et des politiques publiques – par exemple en identifiant des options pour améliorer leur efficacité et leur impact.

La budgétisation sensible au genre est bien développée au Maroc

Les gouvernements prennent conscience du pouvoir du processus budgétaire pour atteindre les objectifs nationaux. La budgétisation sensible au genre (BSG) est ainsi de plus en plus souvent introduite pour

garantir la prise en compte systématique des considérations d'égalité des genres dans les décisions relatives aux revenus et aux dépenses de l'État. La BSG n'est pas un budget séparé pour les politiques destinées aux femmes mais vise plutôt à intégrer les questions d'égalité des genres dans la prise de décision en :

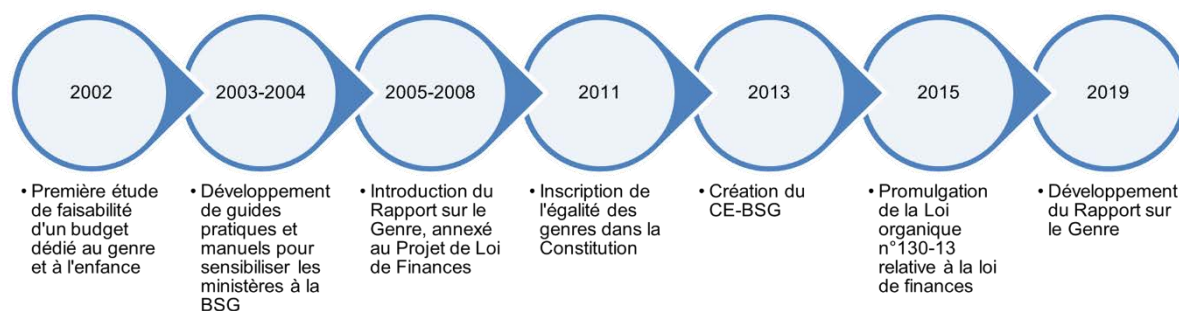
- sensibilisant au fait que de nombreuses propositions budgétaires ont des implications pour l'égalité des sexes (que leur objectif premier soit ou non lié au genre) ;
- encourageant la présentation de propositions budgétaires sensibles au genre ;
- utilisant le processus budgétaire pour s'assurer que des ressources adéquates sont allouées à la poursuite des objectifs nationaux d'égalité des genres.

Downes et Nicol (2020^[18]) définissent un cadre pour une pratique efficace et durable de la BSG, distinguant trois éléments :

- **Le cadre stratégique** : l'engagement politique et un cadre de gouvernance pour l'intégration du genre dans le processus budgétaire, avec notamment une stratégie nationale en matière d'égalité des genres, un cadre juridique et des définitions claires des rôles et responsabilités institutionnels.
- **Les outils de mise en œuvre** : les outils utilisés pour appliquer une perspective de genre aux différentes étapes du processus budgétaire (*ex ante*, *ex durante* et *ex post*).
- **Un environnement propice** : les éléments de soutien qui contribuent à assurer une pratique plus efficace de la BSG, y compris les données ventilées par genre, le renforcement des capacités et le contrôle parlementaire.

Le Maroc a introduit la BSG en 2002, et cette pratique est l'une des plus développées de la région d'Afrique du Nord. Au fil du temps, la pratique de la budgétisation sensible au genre au Maroc a connu plusieurs évolutions clés (Graphique 5.2).

Graphique 5.2. Vingt ans de budgétisation sensible au genre (BSG) au Maroc



Source : Travail des auteurs basé sur (PwC, 2020^[19]), <https://www.pwc.com/m1/en/blog/gender-budgeting-rethinking-budgetary-process-gulf-gcc.html>.

Les trois sections suivantes présentent un état des lieux de la BSG au Maroc pour chacun de ces éléments.

Un cadre stratégique solide pour la BSG

Le cadre stratégique de la BSG détermine sa raison d'être, ce qu'elle cherche à réaliser et comment elle est mise en œuvre. Une stratégie d'égalité des genres fournit un cadre de gouvernance efficace en aidant à orienter la BSG vers les objectifs d'égalité de genre. Une BSG efficace répond aux objectifs nationaux d'égalité de genre définis dans une stratégie et aide à orienter la politique budgétaire et les ressources

budgétaires vers ces objectifs. En évaluant le cadre stratégique de la BSG au Maroc, cette section examine les fondements juridiques relatifs à l'égalité des sexes, et la mesure dans laquelle la BSG est soutenue par un dispositif institutionnel puissant et une stratégie nationale claire.

Les dispositions juridiques relatives à l'égalité des sexes et à la BSG participent de la solidité du cadre de gouvernance. Ainsi, parmi les 12 pays de l'OCDE ayant introduit la BSG en 2017, 5 ont inscrit le principe d'égalité des genres dans leur Constitution, tandis que 6 ont une référence spécifique à la BSG dans leurs lois organiques de finances (Autriche, Corée du Sud, Espagne, Islande, Mexique, Pays-Bas) (Downes, von Trapp et Nicol, 2017^[20]). Au Maroc, la Constitution de 2011 consacre le principe d'égalité femmes-hommes : « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et des libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental [...] » (article 19) (Royaume du Maroc, 2011^[21]). L'article 39 de la LOF adoptée en 2015 dispose quant à lui que : « l'aspect genre est pris en considération lors de la fixation des objectifs et des indicateurs » de performance. Il est particulièrement notable que la LOF (article 48) institutionnalise le rapport budget genre qui doit accompagner le projet de Loi de finances déposé devant le Parlement (Ministère de l'Economie et des Finances, 2021^[22]). Ce rapport est discuté plus en détails dans la section suivante.

La gestion institutionnelle de la BSG au Maroc est centralisée au sein de l'autorité budgétaire marocaine (MEF), sous la Direction du budget. En effet, la BSG est considérée avant tout sous l'angle de la performance, comme dans certains pays de l'OCDE (en Autriche, par exemple). À ce titre, au sein de la Direction du budget, le service du suivi de la performance budgétaire et de la BSG jouait, avant juillet 2021, un rôle prépondérant. Les ministères sectoriels disposent de points focaux qui coordonnent la démarche de performance et son aspect genre entre leur ministère et l'autorité budgétaire centrale.

En juillet 2021, une division chargée de la BSG a été créée au sein de la Direction du budget. Elle comprend trois services :

- le service de déploiement de la BSG ;
- le service des partenariats dans le domaine de la BSG ;
- le service de la gestion des connaissances.

Dans d'autres pays de l'OCDE, la gestion de la BSG est partagée entre plusieurs institutions (Downes, von Trapp et Nicol, 2017^[20]). Ainsi, en Espagne, le groupe de travail sur la BSG est composé de représentants du ministère de la Santé, des Services sociaux et de l'Égalité, du bureau du Secrétaire d'État aux budgets et aux dépenses, et de la Direction générale des budgets. L'Autriche (Encadré 5.4), la Norvège et les Pays-Bas possèdent des organismes indépendants avec un mandat spécifique qui participent à la BSG. Aux Pays-Bas, l'institut indépendant sur l'égalité des genres (Atria) publie un suivi annuel des effets des mesures incluses dans les budgets nationaux et départementaux sur l'égalité des genres. À l'inverse, en Corée par exemple, le ministère de la Stratégie et des Finances a la responsabilité principale de la mise en œuvre de l'intégration de la dimension de genre dans le budget. Le Maroc est à ce titre proche de l'exemple coréen. En Norvège en revanche, la gestion de la BSG est décentralisée : les différents secteurs gouvernementaux y sont responsables de leurs propres politiques d'égalité des genres.

Encadré 5.4. La budgétisation sensible au genre (BSG) en Autriche

Un cadre juridique unique

L'Autriche a la particularité d'avoir inscrit la BSG dans sa Constitution en 2009. La BSG a également été intégrée dans la loi organique de finances publiques en 2013, dans le cadre d'une réforme plus large de son système budgétaire entre 2009 et 2013.

Objectifs de performance et analyses d'impact

La BSG a été inscrite dans la loi organique de finances publiques autrichienne à travers le système de performance ou budgétisation axée sur les résultats. Ainsi, chaque chapitre budgétaire doit avoir au moins un indicateur de résultat en rapport avec l'égalité des genres.

Le gouvernement est également tenu, depuis 2013, d'effectuer des analyses *ex ante* d'impact des politiques publiques et des régulations sur le genre. Le processus d'analyse d'impact suit une méthodologie spécifique, avec un manuel d'utilisation pour les administrations. Une évaluation *ex post* de l'impact sur le genre est également obligatoire.

Le rôle de la Commission budgétaire du Parlement autrichien

Le Parlement joue un rôle important dans la BSG en Autriche. Le Bureau parlementaire du budget (*Parliamentary Budget Office*), créé en 2012, a comme principales missions de : i) soutenir la Commission budgétaire en fournissant une analyse budgétaire ; ii) répondre aux demandes d'information des membres de la Commission budgétaire ; iii) soutenir les autres commissions parlementaires dans le cadre d'analyses d'impact de nouvelles propositions législatives ; et iv) soutenir le Parlement dans son analyse de la performance budgétaire et de la BSG.

Les informations liées à la BSG contenues dans les analyses budgétaires du Bureau et les analyses des documents de l'exécutif fournissent aux parlementaires une aide à la décision importante. Ces informations et analyses nourrissent les débats parlementaires et ont contribué à sensibiliser les parlementaires et la Commission budgétaire aux considérations de genre.

Source : Downes, von Trapp et Nicol, 2017 <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfq80dq1zbn> ; Downes et Nicol, 2020[17], <https://doi.org/10.1787/689198fa-en>.

Le Maroc possède de nombreux plans stratégiques à moyen et long terme. Ainsi, après avoir ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en 1993, le Maroc a lancé sa Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes en 2006. Cette stratégie a entraîné la création de plans quinquennaux interministériels : les Plans gouvernementaux pour l'égalité 2012-16 et 2017-21 (ICRAM et ICRAM 2), déclinés en plans d'action sectoriels à moyen terme. Ainsi le plan ICRAM 2 se décline en huit plans sectoriels. Adopté par la Commission ministérielle de l'égalité le 14 juillet 2020 et par le Conseil du gouvernement du 9 septembre 2020, le programme Maroc-Attamkine s'inscrit en complémentarité avec ICRAM 2 et vise à renforcer le cadre institutionnel qui promeut l'autonomisation et développe des opportunités économiques au profit des femmes et des filles, avec un accent particulier mis sur l'inclusion des femmes et les filles vivant en milieu rural.

Des outils de mise en œuvre de la BSG encore limités

Cette section examine les outils de BSG utilisés par le gouvernement marocain pour apporter un prisme de genre au processus budgétaire. Le Rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre est la pierre angulaire de l'approche marocaine de la BSG. Il est fondé sur l'évaluation des besoins

en matière de genre ainsi que les progrès réalisés par rapport aux mesures de performance relatives à l'égalité des sexes.

Le Maroc évalue régulièrement les besoins en matière de genre grâce à des analyses genre sectorielles. Celles-ci ont un double objectif. Le premier objectif est de réaliser un diagnostic des inégalités sectorielles entre les sexes afin de mesurer leur ampleur, d'en déterminer les causes et conséquences, et d'identifier les programmes, projets ou actions concernés. Le second objectif des analyses genre sectorielles est d'identifier les besoins budgétaires, d'améliorer la pertinence des politiques publiques et d'ajuster les indicateurs et objectifs de performance. Ainsi, 15 analyses genre sectorielles ont été réalisées en 2019 avec l'appui de partenaires techniques et financiers. La mise en place des recommandations issues de ces analyses a été préconisée par la circulaire de la PBT pour la période 2022-24.

Depuis 2005, le PLF annuel est également accompagné d'un Rapport du budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre. La version 2021 de ce rapport comporte trois parties : i) les résultats de l'enquête du HCP sur les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur l'égalité des genres ; ii) l'analyse des effets d'une augmentation du taux d'emploi des femmes sur la croissance économique ; et iii) la présentation des avancées de 29 départements ministériels dans l'application d'une programmation budgétaire sensible au genre à travers une analyse de genre sectorielle, l'alignement avec les priorités nationales, la coopération intersectorielle et l'aspect genre dans les objectifs et indicateurs de performance.

Les rapports genre annexés au budget sont fréquents parmi les pays de l'OCDE. En 2018, sur les 17 pays de l'OCDE ayant introduit la BSG, 8 publiaient une forme de rapport sur le genre annexé au budget (Downes et Nicol, 2020^[18]). Ces rapports informent les parlements et les citoyens sur la contribution du budget à l'égalité des genres et leur permettent de participer aux délibérations budgétaires. Selon la typologie de l'OCDE (Encadré 5.5), le rapport marocain se rapproche de la déclaration d'avancement sur l'égalité des genres.

Encadré 5.5. Typologie de l'OCDE des rapports sur le genre annexés au budget

- **Le rapport d'allocations budgétaires selon la perspective genre** (*gender allocation report*) identifie clairement les ressources budgétaires allouées aux politiques qui favorisent l'égalité des genres, et les allocations qui affectent différemment les femmes et les hommes. Un tel rapport factuel peut favoriser la transparence et la prise de conscience de l'impact des allocations budgétaires sur l'égalité des genres.
- **La déclaration générale sur le budget en faveur de l'égalité des genres** (*general gender budget statement*) résume en termes généraux comment les mesures introduites dans le budget sont destinées à soutenir les priorités et les objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.
- **La déclaration d'avancement sur l'égalité des genres** (*gender equality progress statement*) fournit un exposé plus détaillé de la manière dont les mesures budgétaires font progresser le programme du gouvernement en matière d'égalité des genres, en se référant aux objectifs et indicateurs établis.
- **L'analyse d'impact selon le genre** (*gender impact analysis*) évalue la manière dont des mesures spécifiques (recettes et dépenses) ou le budget dans son ensemble affectent les genres de manière différente.

Les trois premiers types de rapport de cette typologie sont les plus courants parmi les huit pays de l'OCDE publiant au moins un rapport sur le genre annexé au budget.

Source : (Downes et Nicol, 2020^[18]), <https://doi.org/10.1787/689198fa-en>.

La BSG s'effectue principalement à travers le cadre de performance, deux des trois instruments de sa mise en œuvre étant liés à la performance. La qualité de la BSG au Maroc est donc intrinsèquement liée à celle de son cadre de performance. Le rapport annuel de performance pour 2019 recense 97 objectifs (23 % du total des objectifs) et 178 indicateurs (20 % du total des indicateurs) sensibles au genre dans le budget général marocain. 27 des 36 départements ministériels possèdent des indicateurs et objectifs de performance sensibles au genre. Les indicateurs liés au genre sont encore souvent des indicateurs d'activité plutôt que des indicateurs de performance des politiques publiques. Le système de performance et les objectifs de performance des départements ministériels, ainsi que les résultats de ces audits, sont présentés dans le rapport de l'IGF annexé à la loi de règlement.

L'intégration d'une perspective de genre dans les objectifs de performance pourrait contribuer à l'élaboration de politiques sensibles au genre. Selon l'enquête de l'OCDE de 2016 sur la budgétisation axée sur la performance, 67 % des pays de l'OCDE ayant introduit la BSG ont intégré la dimension de genre dans leur système de performance (Downes, von Trapp et Nicol, 2017^[20]). Cela permet la collecte systématique de données sur la manière dont les politiques publiques et les programmes budgétaires atteignent leurs objectifs en matière d'égalité des genres. Au Maroc, parmi les institutions adhérentes à la BSG, le taux moyen d'atteinte des objectifs de performance sensible au genre était de 45 % seulement en 2019. Par ailleurs, le Maroc pourrait rendre ses objectifs de performance sensible au genre plus spécifiques et plus précis. Par exemple, l'objectif 907.1 du programme budgétaire du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique consacré à l'enseignement supérieur est vague : « répondre à la demande croissante pour l'enseignement supérieur ». Deux sous-indicateurs de genre y sont associés : « pourcentage des étudiantes dans l'enseignement supérieur universitaire public » et « pourcentage de nouvelles inscrites dans l'enseignement supérieur universitaire public ».

D'autres outils analytiques pourraient renforcer la BSG au Maroc. Les pays de l'OCDE pratiquant la BSG utilisent en moyenne cinq outils budgétaires à cet effet (Downes, von Trapp et Nicol, 2017^[20]), notamment les évaluations *ex ante* et *ex post* des effets des mesures budgétaires sur le genre. Ils privilégient donc l'évaluation de l'effet des mesures budgétaires de manière systématique et alignée avec le cycle budgétaire. Le Maroc pourrait bénéficier de l'utilisation de tels outils mesurant directement l'incidence du budget sur l'égalité des genres et permettant de collecter davantage d'informations qui aident à la prise de décision. Selon la mission d'enquête de l'OCDE auprès de l'administration marocaine de novembre 2021, un outil pour cartographier l'impact des allocations budgétaires sur l'égalité des genres est en construction. Les résultats de cette cartographie pourraient être présentés tous les ans avec le Rapport du budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre. Le Tableau 5.4 propose une comparaison des outils de mise en œuvre de la BSG dans différents pays de l'OCDE et au Maroc jusqu'en 2020.

Tableau 5.4. Outils de mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre (BSG) au Maroc et dans certains pays de l'OCDE

	Maroc	Espagne	Canada	Islande
Ex ante				
Évaluation des besoins en matière de genre	○	○	○	○
Analyse des dépenses de base selon la perspective genre	○	●	○	●
Analyse <i>ex ante</i> d'impact sur le genre	○	●	●	●
Allocation des ressources selon la perspective genre	○	●	●	●
Intégration du genre dans le système de performance	●	●	○	●
Approbation du budget				
Déclaration d'avancement sur l'égalité des genres	●	●	●	○
Rapport d'allocations budgétaires selon la perspective genre	○	●	○	●
Déclaration générale sur le budget en faveur de l'égalité des genres	○	●	●	○
Analyse de l'impact sur le genre de mesures spécifiques	○	●	●	○
Analyse de l'impact sur le genre du budget dans son ensemble	○	●	●	○
Ex post				
Analyse <i>ex post</i> d'impact sur le genre	○	●	○	●
Audit de performance et évaluation	●	●	○	○
Revue de dépenses	○	○	○	○
Audit du système d'égalité des genres	○	●	●	○

Source : Downes, von Trapp et Nicol, 2017 <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfg80dq1zbn> ; Downes et Nicol, 2020, <https://doi.org/10.1787/689198fa-en>.

Un environnement favorable à la BSG

Cette section est consacrée aux mesures de soutien à la BSG mises en place par le gouvernement marocain, notamment pour assurer la disponibilité de données ventilées par genre, fournir une formation et un renforcement des capacités, encourager l'engagement de la société civile, et assurer un contrôle indépendant.

Plusieurs éléments soutiennent la mise en œuvre et l'efficacité de la BSG. Des améliorations demeurent pour autant possibles. En matière de prérequis techniques, le HCP produit des données ventilées par sexe. Il désagrège par sexe des variables générales (revenus, âge, régions, etc.), mais aussi sectorielles. Utilisées dans les évaluations des besoins en matière de genre, ces données faciliteraient l'introduction d'analyse d'impact des mesures budgétaires sur le genre. La circulaire budgétaire annuelle sur l'application de la BSG (circulaire du Chef du gouvernement sur la préparation des propositions relatives à la PBT, assortie des objectifs et des indicateurs prenant en compte l'aspect genre) facilite sa pratique dans l'administration marocaine. En 2016, 42 % des pays indiquant pratiquer la BSG ont mis en place une circulaire budgétaire annuelle sur l'application de la BSG (Downes, von Trapp et Nicol, 2017^[20]).

La formation et le développement des capacités en matière de BSG sont assurés par le Centre d'excellence pour la budgétisation sensible au genre (CE-BSG) du MEF. Créé en 2013, le CE-BSG a principalement été conçu comme un centre d'expertise et de formation. Il accompagne les départements ministériels à intégrer la dimension du genre dans leurs programmes, indicateurs et objectifs de performance. Il collabore également avec le ministère de la Solidarité, de l'Insertion sociale et de la Famille et participe au réseau interministériel de concertation sur le genre. De plus, le Centre dispose d'un système informatique de gestion des connaissances dans le domaine de la BSG qui permet le partage d'information et l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Le CE-BSG n'accompagne pas directement les

collectivités territoriales, mais a néanmoins conclu un partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Territoriales au sein du ministère de l'Intérieur.

Le système de redevabilité est également relativement développé au Maroc. Le rapport d'audit de performance de l'IGF permet aux parlementaires de disposer d'un avis indépendant sur la qualité du système de performance et de sa dimension genre. Lors de l'examen parlementaire des Lois de finances, le débat s'oriente de plus en plus vers les résultats des départements ministériels et un regard critique est porté sur les indicateurs, notamment ceux mesurant la lutte contre les inégalités du genre. Le CE-BSG organise des sessions de sensibilisation et de formation au profit des parlementaires et des organisations de la société civile, et publie des guides et des vidéos de vulgarisation à destination de différents publics.

En conclusion, la BSG est pratiquée depuis plus d'une dizaine d'années au Maroc. Elle bénéficie d'un cadre juridique et institutionnel clair et solide. Le Rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre annexé au budget est un outil utile, qui recense une grande quantité d'informations sur l'intégration du genre dans les considérations budgétaires. La qualité des objectifs et indicateurs peut cependant être améliorée, et d'autres outils peuvent être mis en place pour mieux appréhender l'impact du budget sur l'égalité des genres. Le CE-BSG témoigne d'un environnement favorable à la pérennité de la BSG au Maroc.

Conclusion et recommandations

Le Maroc a entrepris des réformes profondes de la gestion de ses finances publiques. Le calendrier budgétaire a été revu pour intégrer deux nouvelles phases : i) une phase de préparation et de cadrage portant sur un cadre de programmation pluriannuelle de référence dans lequel la Loi de finances doit s'inscrire ; et ii) une phase de concertation et d'information au Parlement qui concerne les choix et priorités budgétaires en amont de la présentation de la Loi de finances. La gestion des crédits budgétaires et le processus de reddition des comptes ont également fait l'objet de chantiers importants. La budgétisation pluriannuelle marocaine, récente mais sophistiquée, demeure toutefois parcellaire. La transparence et la crédibilité de la PBT peuvent être accrues. Le Maroc peut également développer sa gestion des risques budgétaires pour s'assurer de la soutenabilité de ses finances publiques.

Des efforts considérables ont été réalisés pour collecter des informations sur l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. En matière de budgétisation axée sur les résultats, le pays s'est dirigé vers un modèle de budgétisation informée par la performance. Les objectifs et indicateurs de performance sont bien ancrés dans le processus budgétaire et l'IGF joue un rôle important de redevabilité. La BSG est aussi très importante au Maroc. Soutenue par un cadre stratégique solide, elle s'ancre dans la démarche de performance ainsi que dans un rapport sur le genre annexé au PLF. La collecte et le suivi de ces informations est cruciale, non seulement pour prendre de meilleures décisions budgétaires, mais aussi dans un souci de transparence auprès des citoyens sur l'utilisation des impôts.

Cycle budgétaire

- Les efforts pour réformer la comptabilité et donc la certification des comptes doivent être poursuivis.
- Bien que le MEF ait initié le dialogue entre différentes institutions (la Banque centrale, une banque privée et lui-même), il pourrait établir un espace de dialogue avec des prévisionnistes indépendants pour renforcer la crédibilité de ses prévisions.

Budgétisation pluriannuelle

- Le Maroc pourrait mettre en place les premiers jalons d'un cadre de gestion des risques budgétaires (coordination du suivi, identification et quantification du risque).
- Un rapport régulier sur la soutenabilité à long terme des finances publiques pourrait être publié.

Budgétisation axée sur les résultats

- L'amélioration de la qualité des objectifs et des indicateurs de performance et la réduction du nombre de programmes et d'objectifs doivent être poursuivies tous les ans.
- Les efforts existants pour développer le système de suivi infra-annuel de la performance doivent être poursuivis.
- Le délai de publication des audits de l'IGF doit être raccourci afin que les recommandations ne soient pas obsolètes.
- La mise en place d'un mécanisme de revue de dépenses pourrait être discutée.

Budgétisation sensible au genre

- La qualité des objectifs et indicateurs de performance liés au genre pourrait être améliorée.
- Des outils complémentaires, comme des évaluations d'impact sur le genre, pourraient être développés.

Références

- Bengrine, M. (2018), *La conception de la réforme budget-programme au Maroc : défis et leçons tirées*, <https://www.cabri-sbo.org/fr/blog/2018/programme-based-budgeting-reform-in-morocco-challenges-and-lessons-learned>. [5]
- Downes, R. et S. Nicol (2020), « Designing and implementing gender budgeting – a path to action », *Journal on Budgeting*, vol. 3/2, <https://doi.org/10.1787/689198fa-en>. [18]
- Downes, R., L. von Trapp et S. Nicol (2017), « Gender budgeting in OECD countries », *Journal on Budgeting*, vol. 2016/3, pp. 71-107, <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfq80dq1zbn>. [20]
- Fonds Monétaire International (2022), *Morocco: 2021 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/09/Morocco-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-512959>. [12]
- Fonds monétaire international (2021), *Morocco : 2020 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Morocco*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/01/04/Morocco-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-49987>. [11]
- Ministère de l'Economie et des Finances (2021), *Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire 2022 - Rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre*, https://cebsg.finances.gov.ma/uploads/fichiers/rapport_genre_fr_22_17-11-2021_10-37.pdf (consulté le 17 avril 2023). [22]

- Ministère de l'Économie et des Finances (2019), *Guide la programmation budgétaire triennale*, [4]
https://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/guide_pbt_version_du_28_fevrier_2019_-_vf.pdf.
- Ministère de l'Économie et des Finances (2015), *Plan d'action: mise en oeuvre de la loi organique n°130-13 relative à la Loi de finances*, [16]
http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/plan_dactions_-10_juin_2016-.pdf.
- OCDE (2022), *OECD Best Practices for Spending Reviews*. [23]
- OCDE (2021), *2021 OECD Spending Review Survey*. [17]
- OCDE (2020), *OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks: Lessons from case studies of selected OECD countries and next steps post COVID-19, prepared for the Working Party of Senior Budget Officials, Paris*, [13]
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2020\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2020)6&docLanguage=En).
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, [8]
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.
- OCDE (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, [15]
<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- OCDE (2018), *Diagnostic d'intégrité au Maroc: Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/9789264302693-fr>.
- OCDE (2018), *Transparence budgétaire pour l'intégrité et la responsabilité au Maroc*, [1]
<https://doi.org/10.1787/9789264302693-5-fr>.
- OCDE (2015), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, [2]
<https://www.oecd.org/mena/governance/Recommandation-du-Conseil-sur-la-gouvernance-budg%C3%A9taire.pdf>.
- OCDE (2002), *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, [6]
<https://doi.org/10.1787/budget-v1-art14-fr>.
- PwC (2020), *Gender budgeting: Rethinking the Budgetary Process in the Gulf*, [19]
<https://www.pwc.com/m1/en/blog/gender-budgeting-rethinking-budgetary-process-gulf-gcc.html>.
- Royaume du Maroc (2022), *Rapport sur les Etablissements et Entreprises Publics*, [14]
https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2022/04-%20Rapport%20%C3%A9tablissements%20et%20entreprises%20publics_Fr.pdf.
- Royaume du Maroc (2021), *Circulaire du Chef de gouvernement relative à l'établissement des propositions de Programmation Budgétaire Triennale 2022-*. [10]
- Royaume du Maroc (2021), *Le nouveau modèle de développement : Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, [3]
https://www.csmmd.ma/documents/Rapport_General.pdf.

- Royaume du Maroc (2015), *Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances*, [9]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi-organique_130.13_Fr.pdf?ver=eCPF8u0TQuv8s1Ac9CCuiw%3d%3d#:~:text=La%20loi%20de%20r%C3%A8glement%20de%20la%20loi%20de%20finances%20constate,de%20r%C3%A9sultat%20de%20l%27ann%C3%A9e. (consulté le 5 mai 2022).
- Royaume du Maroc (2015), *Dahir nO 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique nO 130-13 relative à la loi de finances..* [24]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, [21]
http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf (consulté le 5 mai 2022).

Note

¹ Ces EP mettent en œuvre des politiques publiques des ministères de tutelle pour le compte de l'État.

6 Vers la consolidation d'un système d'intégrité publique au Maroc

L'intégrité publique est cruciale pour renforcer la confiance dans les institutions marocaines. Le gouvernement du Maroc continue la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et s'est engagé de manière volontariste à promouvoir l'intégrité publique. Ce chapitre met à jour les informations des thématiques couvertes par le Diagnostic d'Intégrité du Maroc (2018) et finalise l'Examen d'Intégrité du Maroc. Il formule des recommandations concrètes en matière de politiques publiques dans le but de soutenir les efforts du gouvernement. Le chapitre se concentre sur la coordination institutionnelle, l'éthique dans le secteur public, la transparence et l'intégrité des pratiques de lobbying, le signalement des faits de corruption et la protection des lanceurs d'alerte, les politiques d'intégrité vis-à-vis du secteur privé et de la société civile, ainsi que la gestion des risques, l'audit interne et externe pour protéger l'intégrité publique.

Introduction

L'intégrité est au cœur d'une gouvernance publique efficace. Maintenir des normes d'éthique et veiller à ce que les responsables publics agissent avec intégrité crée des institutions réactives et renforce la confiance du public. Pour y parvenir, un système d'intégrité efficace doit être mis en place dans le secteur public (OCDE, 2017^[1]).

Au cours des dernières décennies, le gouvernement du Maroc a témoigné d'un solide engagement à promouvoir l'intégrité et lutter contre la corruption dans le secteur public, en définissant un cadre intégré pour y parvenir. La lutte contre la corruption a été déclarée comme priorité nationale par plusieurs gouvernements à partir des années 1990. Cette volonté s'est concrétisée par l'élaboration de plans d'action nationaux de prévention et de lutte contre la corruption en 2005 et en 2010, ainsi que par la ratification de la Convention des Nations-Unies contre la corruption en 2007 (OCDE, 2018^[2]).

Depuis 2011, plusieurs réformes constitutionnelles ont permis la mise en œuvre de dispositions importantes en matière d'intégrité, de lutte contre la corruption et de principes de bonne gouvernance. La nouvelle Constitution adoptée en juillet 2011 contient, sous le titre XII intitulé «De la bonne gouvernance», 18 articles traitant des questions de transparence, de bonne gouvernance, d'intégrité et de lutte contre la corruption. Ces articles abordent à la fois les volets préventifs et répressifs, par la création d'une Instance Nationale de Probité et de Lutte Contre la Corruption (INPPLC) et l'énonciation des infractions de corruption. Le gouvernement du Maroc a également adopté une approche globale pour favoriser l'intégrité et dépasser l'approche pénale de la notion de corruption, à travers l'adoption d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) comprenant des dispositions visant à accroître la transparence dans le secteur public et à améliorer l'intégrité des entreprises (Royaume du Maroc, 2015^[3]).

Pour être couronnée de succès, une Stratégie nationale de lutte contre la corruption doit faire l'objet d'un engagement fort des plus hautes sphères de l'État, qui sont le moteur de sa réussite et qui donnent l'exemple aux administrations chargées d'exécuter la stratégie. À cet égard, de nombreuses déclarations et prises de positions récentes ont témoigné d'un engagement des plus hauts niveaux politiques et administratifs de l'État marocain en faveur de l'intégrité publique. En particulier :

- Le **discours du roi Mohammed VI à l'occasion de la fête du trône le 29 juillet 2019** a insisté sur l'obligation de se conformer aux règles d'éthique et de bonne conduite, tout en érigeant la moralisation de la vie publique comme fondement d'un développement inclusif (Royaume du Maroc, 2019^[4]).
- Le **Rapport sur « Le nouveau modèle de développement »** fournit des recommandations sur la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans la vie publique et privée (Royaume du Maroc, 2021^[5]). Dans son discours au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} session de la 1^{ère} année législative de la 11^{ème} législature, le Roi a priorisé l'opérationnalisation des recommandations de ce rapport (Royaume du Maroc, 2021^[6]).
- Le **Programme gouvernemental 2021-26** inclut un axe dédié à une « gouvernance au service du citoyen et une administration efficace ». La lutte contre la corruption en est une composante essentielle (Royaume du Maroc, 2021^[7]).

Cet engagement des hauts responsables politiques et administratifs en faveur du renforcement de l'intégrité publique est en ligne avec l'approche établie par la Recommandation de l'OCDE sur l'Intégrité Publique [[OECD/LEGAL/0435](#)] (ci-après « La Recommandation ») (OCDE, 2017^[1]), qui adopte une vision globale, au-delà de l'acte de corruption en lui-même et des démarches traditionnelles, axées sur la création de règles supplémentaires, sur des mesures de conformité plus strictes et sur des sanctions plus sévères. La Recommandation offre aux responsables publics des orientations en vue d'une stratégie d'intégrité publique. Plutôt que des politiques d'intégrité en silos, elle propose une démarche adaptée au contexte et axée sur les risques visant à développer une culture de l'intégrité dans l'ensemble du secteur public et de la société (Graphique 6.1).

Graphique 6.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique (OCDE, 2017)



Source : OCDE (2017^[1]), « Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, [OECD/LEGAL/0435](https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf), OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>.

Ces différentes réformes ont pu avoir un impact positif sur la perception qu'ont les citoyens marocains des efforts de leur gouvernement pour lutter contre la corruption. Selon le dernier Baromètre arabe (*Arab Barometer*), en 2022, la moitié des Marocains (50 %) pensaient que leur gouvernement s'efforce de lutter contre la corruption dans une large ou moyenne mesure, un chiffre en augmentation de 14 points de pourcentage par rapport au baromètre de 2018 (*Arab Barometer*, 2019^[8]; 2023^[9]). Par ailleurs, une large majorité de citoyens marocains s'est déclarée satisfaite de la performance de leur gouvernement dans la réponse à la pandémie de COVID-19 (*Arab Barometer*, 2022^[10]).

Toutefois, malgré ces engagements et les progrès réalisés depuis la publication du Diagnostic d'Intégrité de l'OCDE en 2018 (OCDE, 2018^[2]), la corruption reste une problématique préoccupante au Maroc et coûte à l'économie plus de 5% de son PIB chaque année, selon une récente déclaration du ministre marocain des finances (Benadad, 2019^[11]). La grande majorité des Marocains (72 %) affirme que la corruption est toujours présente dans les institutions de l'État, bien que ce pourcentage ait diminué ces dernières années (-13 points de pourcentage depuis 2013) (*Arab Barometer*, 2023^[9]). La corruption, qui entrave l'accès du public aux services, affecte également les ressources de l'État marocain, avec seules huit entreprises sur 1 000 payant régulièrement leurs impôts. Enfin, la corruption reste le principal obstacle aux affaires. Le secteur informel représente 30 % du PIB. Même si cette part a diminué par rapport aux 40 % de 1998, celle-ci reste néanmoins élevée par rapport aux pays de l'OCDE (moyenne de 17.2 %) et aux pays de la région MENA (moyenne de 25 %) (Freedom House, 2022^[12]).

Ces problèmes de longue date peuvent entraîner des conséquences sur les niveaux de confiance dans les institutions politiques, qui reste volatile au Maroc : en 2022, 37% des Marocains avaient confiance dans leur gouvernement, contre 48% en 2021 et 29% en 2018 (Arab Barometer, 2023^[9]). En particulier, 17% des 18-29 ans ont confiance dans le gouvernement, et 81 % considèrent que la corruption est toujours présente dans l'appareil d'État dans une large mesure (OCDE, 2021^[13]).

Ce manque de confiance dans les institutions officielles pourrait pousser également les citoyens, et les jeunes en particulier, à contourner les mécanismes traditionnels de représentation et de participation à la vie économique et démocratique du Maroc. Par exemple, la participation aux élections législatives de 2021 était de 50,35%. Par ailleurs, seul un tiers des 18-24 ans est inscrit sur les listes électorales, contre 69% de la population générale (Le Collectif Associatif pour l'Observation des Élections, 2022^[14]), tandis que 94% des jeunes entre 15 et 24 ans travaillent dans le secteur informel (OCDE, 2021^[13]).

Afin de préserver la confiance dans le gouvernement et renforcer la résilience économique, le Maroc doit donc poursuivre la mise en œuvre effective des politiques visant à renforcer l'intégrité publique. À cette fin, ce chapitre met à jour les informations des thématiques déjà couvertes par le Diagnostic d'Intégrité du Maroc (OCDE, 2018^[2]) et finalise l'évaluation du système d'intégrité du secteur public du Maroc.

Le chapitre formule des recommandations concrètes en matière de politiques publiques afin de soutenir les efforts du gouvernement marocain dans les six domaines suivants :

- La coordination institutionnelle pour renforcer l'efficacité du système d'intégrité publique
- L'éthique dans le secteur public
- La transparence et l'intégrité des pratiques de lobbying
- Le signalement de faits de corruption et la protection des lanceurs d'alerte
- Les politiques d'intégrité vis-à-vis du secteur privé et de la société civile
- La gestion des risques, l'audit interne et externe pour protéger l'intégrité publique.

Vers un système d'intégrité publique cohérent et coordonné au Maroc

La promotion d'une culture d'intégrité publique exige des efforts cohérents de la part d'un éventail d'acteurs institutionnels. À cette fin, des responsabilités claires doivent être attribuées aux acteurs du système d'intégrité pour assurer la coopération, éviter les chevauchements et prévenir la fragmentation des actions, tout en assurant un niveau de synergie et de coopération optimal. Les responsabilités comprennent l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des normes et outils d'intégrité, et sont assumées par des acteurs représentant l'ensemble des organes de l'État (législatif, exécutif et judiciaire) et couvrant tous les niveaux de gouvernement (national et infranational). Des responsabilités relatives à l'intégrité publique sont également attribuées au sein de chaque organisation du secteur public. Ces responsabilités doivent bien entendu s'accompagner du mandat, des ressources et des capacités nécessaires pour les assumer efficacement.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique encourage les adhérents à « expliciter les responsabilités institutionnelles à l'échelle du secteur public pour renforcer l'efficacité du système d'intégrité publique (Principe 2 de la Recommandation). La Recommandation stipule également que les adhérents devraient « élaborer une approche stratégique concernant le secteur public fondée sur des données factuelles et destinée à atténuer les risques en matière d'intégrité publique » (Principe 3 de la Recommandation). En effet, ce n'est que dans le cadre d'une approche stratégique commune et cohérente que les mesures prises peuvent se renforcer mutuellement, déployer leur potentiel et contribuer à un changement positif (OCDE, 2017^[11]).

Au Maroc, la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) fournit une base solide pour définir les responsabilités institutionnelles en matière d'intégrité publique et contribue à la dynamique actuelle de

réforme politique en matière de lutte contre la corruption. Elle reflète un effort de l'ensemble du gouvernement pour lutter contre la corruption et mobilise également les parties prenantes du secteur privé et de la société civile. Malgré ces points forts, la cohérence de la SNLCC et la coordination du système d'intégrité pourraient être optimisés.

La restructuration de la SNLCC pourrait s'accompagner d'un renforcement du système d'évaluation des programmes par des indicateurs plus pertinents

Une approche stratégique pour l'intégrité publique est essentielle pour soutenir un système d'intégrité cohérent et complet. Une stratégie n'est toutefois pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre un objectif. Elle doit être fondée sur des données factuelles, adopter une perspective systémique, et être concentrée sur les principaux risques liés à l'intégrité. Le Maroc a adopté la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) le 28 décembre 2015. Ses objectifs sont d'une part d'inverser la tendance de manière irréversible et visible et renforcer la confiance des citoyens, et d'autre part d'améliorer l'intégrité des affaires et le positionnement du Maroc à l'international (Royaume du Maroc, 2015^[3]).

Conscient de l'importance d'une approche stratégique globale et intégrée, le gouvernement s'est investi dans la SNLCC en impliquant l'ensemble des parties prenantes concernées, notamment avec la société civile ainsi que les représentants des entreprises. (Encadré 6.1). L'élaboration de la stratégie s'est déroulée selon une approche consultative et participative à travers la mise en place d'un « **comité de pilotage** » composé de représentants de divers ministères et institutions de bonne gouvernance ainsi que des représentants du secteur privé (CGEM – Confédération Générale des Entreprises du Maroc) et de la société civile (*Transparency Maroc*, le Réseau marocain de la défense des biens publics). Le comité de pilotage est présidé par le Chef du gouvernement. À ses côtés ont été créés un **comité de suivi** coordonné par le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA) et un **comité de projet** placé sous la responsabilité du Directeur de la Modernisation du même département ministériel. La stratégie est donc fermement soutenue par les dirigeants politiques et évolue dans un environnement à priori favorable.

Cette approche participative visait en particulier à pallier les lacunes des deux précédents programmes gouvernementaux, le Programme de lutte contre la corruption (2005-2009) et le Plan d'action de lutte contre la corruption (2010-2012), à savoir un manque de coordination entre les différents organismes gouvernementaux, des ressources financières et humaines insuffisantes pour la mise en œuvre efficace des programmes existants, ainsi qu'une absence de mécanismes d'outils de suivi, de pilotage et d'évaluation.

Encadré 6.1. Phases de développement de la SNLCC

Le développement et l'adoption de la SNLCC s'est déroulé selon un processus participatif en quatre phases principales :

Phase 1 : État des lieux dispositif en place et diagnostic des risques de corruption. Cette phase a intégré une évaluation de tous les programmes gouvernementaux antérieurs ainsi qu'une collecte et une analyse des données disponibles ainsi qu'un benchmark des meilleures pratiques internationales en matière de prévention et de lutte contre la corruption.

Phase 2 : Conception et élaboration de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption déclinée en plans d'actions s'étalant sur 5 ans. Ces plans d'action prennent en compte la dimension transversale et régionale ainsi que les spécificités sectorielles identifiées.

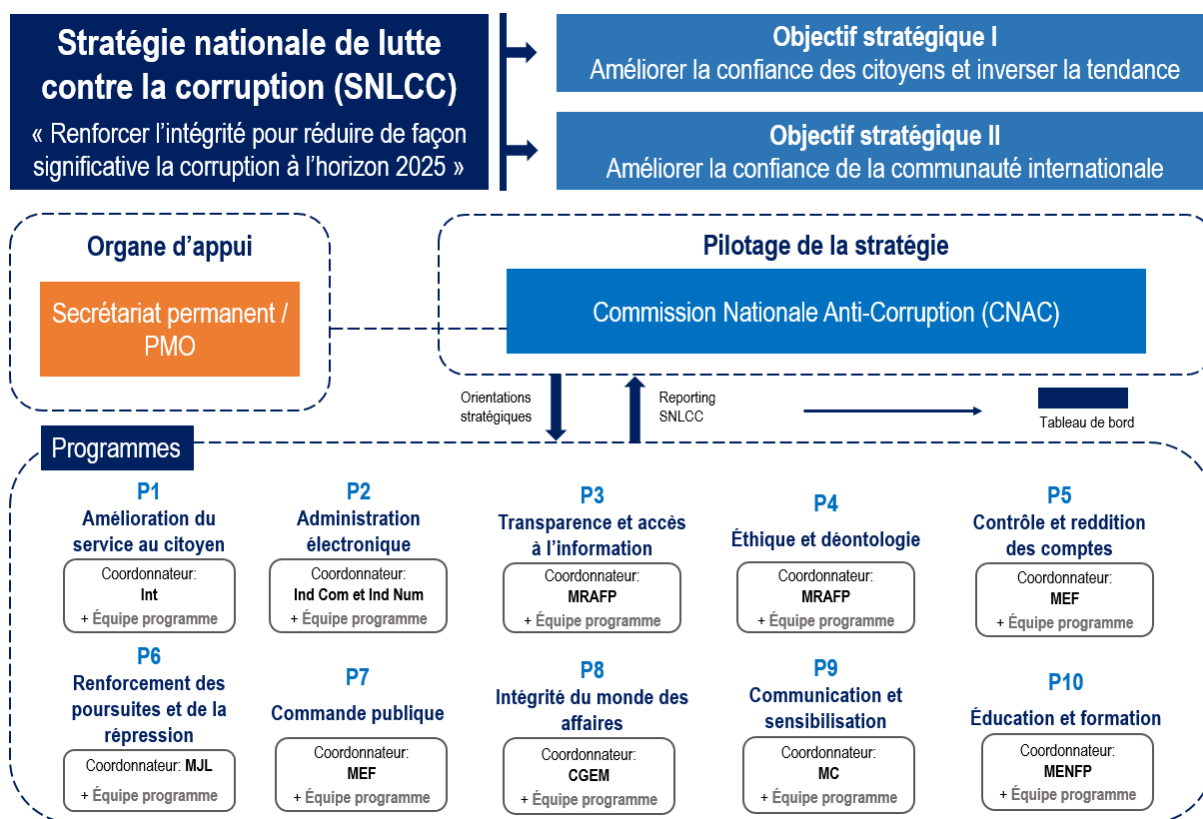
Phase 3 : Élaboration des mécanismes et outils de suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale. Cette phase a pour objectif d'assurer la bonne coordination des plans d'action de la stratégie, le bon déroulement des projets envisagés et la mesure d'impact des actions entreprises, marqueurs de la pertinence de la stratégie.

Phase 4 : Mise en place d'un nombre défini de projets pilotes ayant un impact important sur la société afin de faciliter leur planification et leur mise en œuvre.

Source : Réponses du Maroc au questionnaire de l'OCDE (Novembre 2021).

Dans son contenu, la SNLCC s'échelonne sur une durée de dix ans et repose sur cinq **pilliers** ainsi que dix axes de travail, intitulés **programmes** (Graphique 6.2). Chaque programme est coordonné par un ministère ou par un organisme public ou privé concerné, et comprend diverses actions identifiant des objectifs prioritaires, des acteurs majeurs, des indicateurs ainsi que des moyens de mise en œuvre. Un **point focal** et des **chefs de projets** ont été désignés, de façon permanente, par l'organisme coordonnateur du programme afin de suivre la mise en œuvre des projets.

Graphique 6.2. Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) du Maroc



Notes : Int = Ministère de l'Intérieur ; Ind Com et Eco Num = Ministère de l'Industrie du Commerce de l'Investissement et de l'Économie Numérique ; MRAFP = Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration ; MEF = Ministère de l'Économie et des Finances ; MJL = Ministère de la Justice et des Libertés ; CGEM = Confédération Générale des Entreprises du Maroc ; MC = Ministère de la Communication ; MENFP = Ministère de l'Éducation Nationale et de la Formation Professionnelle.

Source : Travail des auteurs sur la base de https://www.mmsp.gov.ma/sites/default/files/publications/Livretstrategie_LCC_fr.pdf.

Trois phases de déploiement ont été identifiées pour la mise en œuvre de la stratégie : une phase de lancement (2016-2018), une phase d'expansion (2019-2021), ainsi qu'une phase de maturité (2021-2025). L'ensemble du portefeuille de projets comprenait initialement 239 projets avec un budget estimé à 1,796 milliard de dirhams. Un plan de gouvernance permettant de suivre la réalisation et l'évaluation des programmes selon des indicateurs de performance a été adopté pour déterminer le niveau de réalisation des différents projets. Une évaluation générale de la stratégie doit également être réalisée à la fin de la troisième phase de mise en œuvre.

Malgré ces points forts, l'Instance nationale de probité, de prévention et de lutte contre la corruption (INPPLC), chargée notamment de superviser sa mise en œuvre, y relève de nombreuses lacunes. Dans un rapport spécifique publié en 2019, l'INPPLC identifiait notamment les failles suivantes dans la stratégie :

- Des actions trop orientées vers la production de textes ou encore vers des actions internes à l'administration.
- Un manque d'articulation entre différents acteurs de la stratégie.
- Une fragmentation des actions qui continuent d'être menées en silo.
- Un nombre trop important de projets, sans synergie d'ensemble et non articulés avec les orientations générales et structurantes de la stratégie.
- Un manque de supervision effective des Ministres sur les comités de coordination des programmes.
- Un manque d'évaluation de la stratégie, en particulier de mesures d'impact et de contribution à l'atteinte des objectifs opérationnels et stratégiques.
- L'absence de la lutte contre la corruption dans la vie politique et dans les élections dans le contenu de la stratégie (INPPLC, 2019^[15]).

Dans son rapport annuel 2020, elle appelait à sa refonte afin de consolider son architecture, de restructurer et d'améliorer ses contenus, en vue de renforcer son rôle en tant que cadre global et harmonisé de prévention et de lutte contre la corruption au niveau national. Les entretiens réalisés par l'OCDE dans le cadre de ce rapport ont permis de confirmer que cette restructuration avait été opérée en deux temps : dans un premier temps pour passer de 239 à 187 projets de la deuxième réunion de la CNAC, et dans un deuxième temps pour passer à 89 projets. Selon la CGEM, la restructuration de la stratégie par l'INPPLC, en priorisant les différentes actions menées, vise à redynamiser et améliorer sa mise en œuvre afin d'obtenir plus d'impacts sur les citoyens et sur les acteurs économiques et institutionnels. Elle a permis de prioriser les actions et les objectifs.

Plusieurs rapports de l'INPPLC ont toutefois souligné l'importance de développer des mécanismes rénovés d'analyse et de diagnostic, appuyés par des enquêtes de terrain qui devraient permettre d'enrichir les données fournies par les sources et indicateurs actuellement adoptés (INPLCC, 2021^[16]). Les indicateurs de suivi choisis, fondés sur les indices emblématiques, comme l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de *Transparency International*, ne sont pas adéquat car ils ne permettent pas de mesurer la performance et l'impact effectif de la stratégie. En effet, il n'existe pas de lien direct entre les mesures politiques et la corruption perçue. Dans le meilleur des cas, un pays peut mettre en œuvre efficacement des mesures de lutte contre la corruption et réduire effectivement la corruption, mais souffrir d'un niveau élevé persistant de corruption perçue pour d'autres raisons, telles qu'une attention accrue des médias en raison de l'amélioration de la détection et des poursuites, ou en raison d'un certain nombre de cas très visibles. Malgré ses mérites pour le plaidoyer au niveau mondial, l'IPC ne convient pas comme outil de diagnostic ou pour évaluer les politiques de lutte contre la corruption et d'intégrité dans un pays particulier. Sans indicateurs plus adaptés, les personnes chargées de la mise en œuvre de la SNLCC ne disposent donc pas d'une feuille de route appropriée pour savoir quels résultats concrets doivent être obtenus ni comment les obtenir.

Pour pallier ces lacunes, il apparaît nécessaire de poursuivre la restructuration de la SNLCC. Pour cela, les recommandations de l'INPPLC, qui joue un rôle central dans le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, doivent être suivies et appliquées de façon diligente afin de renforcer l'effectivité du nouveau cadre national de lutte contre la corruption. En particulier, le Maroc pourrait renforcer le système central de suivi et d'évaluation (S&E) de la stratégie. Le système de suivi et d'évaluation doit traduire chaque objectif stratégique énoncé dans la stratégie en actions et activités claires, y compris en termes de délais, responsabilités et ressources. Celles-ci doivent à leur tour être traduites en indicateurs de résultats mesurables qui permettront de suivre les progrès accomplis vers les principaux objectifs de la stratégie, avec une base de référence, des jalons et des cibles, liés aux objectifs et aux activités. Le Maroc pourrait donc se concentrer sur l'identification d'un ensemble d'indicateurs qui mesurent la mise en œuvre d'actions concrètes et la réalisation des objectifs et des résultats souhaités, au-delà des indicateurs internationaux de perception de la corruption. Le Tableau 6.1 présente des exemples de différentes sources de données qui peuvent être utilisées comme indicateurs.

Tableau 6.1. Sources de données potentielles pour les indicateurs mesurant les politiques d'intégrité publique

Source des données	Description	Exemples
Données administratives	Informations quantitatives compilées régulièrement par des institutions gouvernementales, des organisations internationales ou des groupes de la société civile.	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de plaintes reçues dans un laps de temps donné • Données sur l'utilisation d'outils en ligne pour interagir avec les citoyens • Pourcentage de déclarations de patrimoine qui donnent lieu à une enquête • Pourcentage de cadres intermédiaires ayant reçu une formation sur la gestion des conflits d'intérêts
Enquêtes auprès du public	Les informations recueillies par le biais d'enquêtes auprès du grand public, qui peuvent être utilisées pour générer des notes pour les indicateurs basés sur les perceptions ou les expériences du public.	<ul style="list-style-type: none"> • Questions portant sur la perception de la corruption en général ou dans différentes institutions ou services gouvernementaux. • Questions portant sur la victimisation, par exemple le pourcentage de la population qui a payé un pot-de-vin à un agent public, ou à qui ces agents publics ont demandé un pot-de-vin, au cours des 12 derniers mois.
Enquêtes auprès d'experts	Informations recueillies de manière confidentielle auprès de personnes possédant des connaissances spécialisées en raison de leur expérience ou de leur position professionnelle. Le choix des experts est crucial et doit être adapté aux questions posées.	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les experts considèrent-ils qu'une mesure ou un mécanisme politique donné est efficacement mis en œuvre dans la pratique, par ex : <ul style="list-style-type: none"> – Dans la pratique, la réglementation existante sur la protection des dénonciateurs est efficace pour protéger les dénonciateurs contre les représailles sur le lieu de travail. – En pratique, les règlements limitant l'emploi dans le secteur privé des chefs d'État et de gouvernement et des ministres sont efficaces.
Enquêtes auprès du personnel	Informations recueillies par le biais d'enquêtes auprès des employés/fonctionnaires, qui peuvent être utilisées pour générer des notations pour les indicateurs basés sur les perceptions ou les expériences du public. Les enquêtes auprès du personnel peuvent porter sur un échantillon de l'ensemble de la fonction publique ou être limitées à des échantillons d'une ou plusieurs entités publiques spécifiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Êtes-vous sûr que si vous soulevez une question en vertu de la loi sur l'éthique publique dans [votre organisation], elle fera l'objet d'une enquête appropriée ? • Les personnes qui prennent des raccourcis éthiques ont plus de chances de réussir leur carrière que celles qui ne le font pas. • L'organisation m'explique suffisamment clairement comment je dois me comporter de manière appropriée envers les autres membres de l'organisation. • Mon supérieur hiérarchique donne le bon exemple en matière d'éthique.
Enquêtes auprès des entreprises	Informations recueillies par le biais d'enquêtes auprès d'entreprises privées, qui peuvent être utilisées pour générer des notations pour des indicateurs basés sur les perceptions ou les expériences du public. Les	<ul style="list-style-type: none"> • Des questions portant sur la perception de la corruption en général ou dans différentes institutions ou services gouvernementaux, par exemple le pourcentage d'entreprises identifiant la corruption comme une contrainte majeure.

Source des données	Description	Exemples
	enquêtes auprès des entreprises peuvent être désagrégées par secteur ou par taille, par exemple.	<ul style="list-style-type: none"> • Questions portant sur la victimisation, par exemple le pourcentage d'entreprises ayant versé un pot-de-vin à un agent public ou s'étant vu demander un pot-de-vin par ces agents publics au cours des 12 derniers mois.
Groupes de discussion	Les groupes de discussion rassemblent des échantillons structurés d'une série de groupes sociaux afin de recueillir des perceptions dans un cadre interactif où les participants peuvent s'engager les uns envers les autres. Les groupes de discussion peuvent être plus rapides et moins coûteux que les grandes enquêtes représentatives.	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les principaux défis auxquels sont confrontées les entreprises privées qui souhaitent signaler des irrégularités dans les processus de marchés publics ? • Niveau de sensibilisation des cadres intermédiaires à la gestion des risques de fraude et de corruption. • Expériences des groupes de citoyens vulnérables en matière d'accès aux services publics.
Observations	Données recueillies par les chercheurs ou le personnel de terrain. Ces informations peuvent être recueillies par le biais d'études de cas approfondies ou d'observations systématiques d'une institution ou de milieux particuliers.	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de la régularité et de l'exhaustivité des pratiques de gestion des risques • Pourcentage de suivi et de mise en œuvre des rapports d'audit interne
Documents et législations	Informations extraites de documents écrits. Peut être utilisé pour vérifier l'existence de certains règlements, produits et procédures.	<ul style="list-style-type: none"> • Les entités publiques publient-elles périodiquement des données sur X ? • Disponibilité des rapports sur le coût total et l'avancement physique des grands projets d'infrastructure.

Sources : (OCDE, 2017^[17]), sur la base d'informations adaptées de (United Nations, 2011^[18]) (Parsons, J., 2013^[19]) (Kaptein, 2007^[20]).

Par ailleurs, depuis l'adoption de la Recommandation de l'OCDE, un groupe de travail informel composé de délégués du groupe de travail de l'OCDE sur les hauts fonctionnaires chargés de l'intégrité publique (SPIO) a élaboré un cadre avec un ensemble d'indicateurs (indicateurs d'intégrité publique, IIP) afin de mesurer le niveau de mise en œuvre du standard. Ces IIP combinent des sous-indicateurs établissant des garanties légales, procédurales et institutionnelles minimales pour l'indépendance, le mandat et la capacité opérationnelle des acteurs clés du système d'intégrité avec des sous-indicateurs plus orientés vers les résultats, basés sur des données administratives et des enquêtes. Parallèlement à cet examen de l'intégrité, le Maroc a également demandé à adhérer à la Recommandation. Une fois qu'il y aura adhéré, il participera à la collecte de données pour l'IIP, ce qui permettra au pays de comparer sa performance sur les questions d'intégrité clés avec les autres adhérents. Le Maroc pourrait déjà envisager d'inclure certains des sous-indicateurs de l'IIP dans son propre cadre de suivi et d'évaluation (OCDE, n.d.^[21]).

Le dispositif institutionnel nécessite une meilleure structuration ainsi qu'une formalisation des modes de collaboration entre des divers acteurs de la SNLCC

Au Maroc, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le panorama institutionnel du système d'intégrité est complexe. Le principal défi concernant ces divers acteurs est leur capacité à collaborer ensemble et à coordonner leurs actions. Les acteurs suivants peuvent être considérés comme formant le noyau d'un système national d'intégrité publique marocain :

- La **Commission Nationale Anti-Corruption (CNAC)**, organe de pilotage stratégique de haut niveau de la SNLCC. Instituée par l'article 2 du décret 2.17.582 du 6 novembre 2017 et présidée par le Chef du Gouvernement, elle est chargée de la supervision et du suivi de la mise en œuvre de la SNLCC.
- L'**Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC)**, autorité administrative constitutionnelle, créée en vertu de l'article 36 de la Constitution et instituée en 2015. L'INPPLC assure des missions de coordination et de suivi des politiques de lutte contre la corruption.

- Le **ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration** (MTNRA), dont l'implication a eu lieu principalement lors de la phase de cadrage lors de la préparation de la SNLCC.
- D'autres institutions clés incluent la **Cour des Comptes du Maroc**, le **Médiateur du Royaume**, l'**Inspection Générale des Finances** (IGF), l'**Inspection Générale de l'Administration Territoriale** (IGAT) et la **Présidence du Ministère Public** (PMP).

La CNAC et l'INPLCC sont donc les points de contacts centraux dans le domaine de la prévention de la corruption pour toutes les autorités et tous les niveaux de l'administration publique. Leur rôle requiert un certain degré d'influence et d'autorité ainsi que des relations claires avec les autres organes individuels. L'Encadré 6.2 donne un aperçu des principales responsabilités de la CNAC, mécanisme central de coordination du système d'intégrité marocain.

Encadré 6.2. Responsabilités de la CNAC

Dans le cadre de l'institutionnalisation d'une gouvernance efficace pour superviser la mise en œuvre de la SNLCC, la Commission Nationale Anti-Corruption a été créée conformément aux dispositions de l'article 2 du décret numéro 2.17.582 du 6 novembre 2017. La CNAC est constituée de 14 Départements ministériels, 7 Instances constitutionnelles et autres institutions (dont l'INPPLC), deux associations de la société civile (*Transparency* Maroc et le Réseau Marocain de Défense des Biens Publics), ainsi que la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM).

Cette commission présidée par le chef du Gouvernement est chargée de :

- Assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption en accomplissant les actions ci-après :
 - Formuler toute proposition dans les domaines prioritaires de la lutte contre la corruption ;
 - Formuler toute proposition afférente aux projets et mesures susceptibles de renforcer la probité, la lutte contre la corruption et la diffusion des valeurs de moralisation et de transparence dans les services publics ;
 - Étudier les programmes, projets et initiatives visant la lutte contre la corruption et assurer leur exécution et évaluation ;
 - Accompagner les départements concernés par les programmes de lutte contre la corruption et prendre les mesures requises pour assurer leur convergence ;
 - Examiner les recommandations et les propositions émanant de l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption et prendre les mesures appropriées pour assurer leur mise en œuvre, le cas échéant.
- Présenter toute proposition relative aux mesures devant être prises pour renforcer la coopération internationale en vue de soutenir les efforts nationaux en matière de lutte contre la corruption ;
- Approuver le rapport synthétique annuel relatif à l'évaluation du niveau d'exécution des projets relatifs aux programmes de lutte contre la corruption.

Source : Éléments fournis dans les réponses au questionnaire de l'OCDE.

Un tel mécanisme central de coordination formel impliquant tous les acteurs clés de l'intégrité, qui produit des rapports réguliers sur les progrès de la mise en œuvre de la SNLCC, est une bonne pratique à souligner. Bien que les textes ne l'exigent pas, la CNAC travaille de façon coordonnée avec l'INPPLC. Les représentants de l'INPPLC précisent ainsi que l'ensemble des réunions et travaux préparatoires des réunions de la CNAC sont réalisés en échange avec le secrétariat permanent de la CNAC. L'INPPLC poursuit également ses efforts pour améliorer la coopération entre les acteurs de la SNLCC. L'Instance travaille notamment en coordination étroite avec les départements ministériels et les organismes chargés de l'exécution des 10 programmes de la SNLCC. Une quinzaine de réunions ont été tenues pour avoir un état d'avancement des différentes parties prenantes.

Toutefois, le dernier rapport de l'INPPLC souligne que si les mois qui ont suivi la publication de ses recommandations sur la restructuration de la SNLCC ont connu une mobilisation de l'ensemble des départements concernés, à travers l'organisation de réunions de coordination des dix programmes de la stratégie, cette dynamique a été rompue et les résultats ont été timorés quant à l'opérationnalisation des contenus de ce rapport, notamment en termes de supervision et de mise en œuvre coordonnée des projets et actions. Ceci a participé à conforter l'approche en silo, sans véritable coordination entre les différents services, et ainsi à limiter les évolutions escomptées de la mise en œuvre des plans d'actions prioritaires 2019 et 2020 tels que retenus conjointement par l'Instance et les départements et autorités concernés.

Par ailleurs, le secrétariat de la CNAC, qui est présidé par une entité gouvernementale, se trouve souvent confronté à un manque de coopération de certains secteurs. En outre, en raison de la crise sanitaire du Covid-19, certaines réunions de la CNAC n'ont pas pu avoir lieu ce qui risque d'impacter la cohérence des actions. L'organisation de la société civile (OSC) *Transparency* Maroc a notamment regretté dans son rapport 2020 qu'aucune réunion de la Commission Nationale Anti-corruption n'ait été convoquée au cours de l'année 2020 et que celle-ci ne se soit réunie qu'une seule fois par an en 2018 et 2019, alors que les textes prescrivent un minimum de deux réunions par an.

L'INPPLC envisage la création d'un mécanisme de coordination avec le Gouvernement et les départements ministériels plus ciblé pour accompagner la mise en œuvre de ses recommandations. Il est prévu de mettre en place des mécanismes de coordination en partenariat avec la Présidence du Gouvernement pour ce qui est des stratégies sur les thématiques transverses, et de les compléter par des partenariats avec les départements concernés pour ce qui est des thématiques plus spécifiques. D'autres partenariats avec le pouvoir législatif sont prévus, en particulier la création d'un mécanisme de coordination entre l'Instance et les deux commissions de la Justice et de la Législation au Parlement.

Le Maroc doit donc poursuivre ces efforts d'amélioration de la coordination entre les différentes actions menées par les divers acteurs de la SNLCC. Pour cela, l'INPPLC et la CNAC pourraient chapeauter cette coordination en formalisant un cadre de coopération clair et en proposant les outils pratiques de cette collaboration. Cette dynamique de coopération pourra associer des mécanismes formels, assurant la cohérence des décisions ainsi que la communication et le partage d'informations, à des mécanismes informels (e.g. groupes de travail *ad hoc* ou plateformes en ligne pour la gestion des connaissances) permettant un échange et un soutien horizontaux souples. A minima, des calendriers fixes et réguliers des réunions de la CNAC et des réunions des coordonnateurs des programmes de la SNLCC pourraient être repris. La CNAC doit veiller à se réunir au moins deux fois par an en faisant appel aux OSC membres pour vérifier l'avancée des projets lancés dans le cadre de la stratégie mais aussi pour tenir les OSC informées des perspectives de la SNLCC et vérifier leurs accomplissements sur le terrain.

L'INPPLC et la CNAC pourraient ensuite mettre en œuvre des stratégies de communication interne pour s'assurer que tous les acteurs de la SNLCC soient informés des politiques d'intégrité en place et de leur mise en œuvre. Par exemple, des portails internes et des bases de données administratives en ligne peuvent être utilisés pour partager des informations entre organes, ce qui renforce le potentiel de coopération efficace. Enfin, d'autres mécanismes tels que les ateliers, les forums et les stratégies de communication communes peuvent également soutenir la collaboration informelle entre les organisations.

Il est recommandé de séparer clairement la fonction préventive des activités liées à la détection des cas individuels d'actes répréhensibles au sein de la nouvelle Instance Nationale de la Probité et de la Lutte contre la Corruption

Pour permettre le bon fonctionnement d'un mécanisme de coordination comme la CNAC, il est important de disposer d'une unité de soutien plus technique. En 2007, un premier organe autonome a été créé au Maroc, l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC). Son mandat initial était le suivant : recueillir des renseignements sur les questions liées à la corruption et produire des examens thématiques à verser dans une base de données gérée par l'ICPC; renforcer les capacités et l'expertise au sein des institutions publiques du Maroc en échangeant des expériences avec les partenaires internationaux ; produire des campagnes de sensibilisation pour le public; coordonner, superviser et évaluer les politiques nationales de lutte contre la corruption ; et recevoir les plaintes ou les signalements d'actes répréhensibles.

En 2011, la nouvelle Constitution du Royaume a prévu à son article 36 la création d'une « Instance nationale de la probité et de lutte contre la corruption » destinée à remplacer l'ICPC. Après quelques années de négociations sur le cadre juridique de la nouvelle autorité administrative constitutionnelle, le dahir 1-15-65 du 21 chaâbane 1436 (9 juin 2015) portant promulgation de la loi 113-12, a entériné la création l'INPPLC. L'Instance n'a cependant débuté formellement ses activités que fin 2018, à la nomination de son président par le Roi. Enfin, la loi 46.19, publiée au Bulletin Officiel le 13 mai 2021, est venue insuffler une nouvelle dynamique à l'institution et a permis de consolider sa vision stratégique autour de six axes principaux (Instance Nationale de la Probité de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption, 2022^[22]):

- Proposition et suivi des orientations stratégiques de la politique de l'État en matière de prévention et de lutte contre la corruption
- Approfondissement de la connaissance objective du phénomène de corruption et élaboration d'outils et d'indicateurs de mesure
- Veille juridique et suivi de la mise en conformité de la législation nationale avec les normes et conventions ratifiées par le Royaume
- Éducation, formation, sensibilisation, mobilisation et interaction ciblée par composante de la société
- Détection, enquêtes et investigations, mise des dossiers sur la voie de l'application de la loi
- Coopération et partenariats.

Le nouveau cadre juridique régissant l'INPPLC élargit ses pouvoirs et son influence sur la politique nationale en matière de prévention et de lutte contre la corruption. En plus de ces anciennes prérogatives, il consolide les missions de l'instance en matière de coordination et de suivi des politiques de lutte contre la corruption, de moralisation de la vie publique et de représentativité auprès des organisations internationales. De plus, il autorise l'instance à intervenir par auto-saisine en cas d'alerte ou de suspicion de cas de corruption. Surtout, les nouvelles dispositions accordent des pouvoirs d'investigation pré-judiciaires à l'instance, lui permettant de diligenter des enquêtes sur la base de plaintes, tout en assurant la force probante de rapports établis par ses investigateurs. Enfin, conformément à l'article 167 de la Constitution et à l'article 4 de la loi 46-19, l'INPPLC joue un rôle prépondérant dans l'initiation, la coordination, la supervision et le suivi de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption, y compris la mise en lumière des avancées, des acquis, des contenus et des modes de gouvernance.

L'Instance est membre à part entière de la Commission nationale anti-corruption (CNAC). Cependant, l'entrée en vigueur du nouveau cadre légal ne s'est faite que progressivement, car la nomination du Secrétaire général et des 12 membres n'est effective que depuis octobre 2022. Sur les 12 membres permanents de l'Instance, 4 sont nommés par Dahir (décret royal), 4 par le Chef du gouvernement, 2 par décision du président de la Chambre des représentants et 2 autres par celui de la Chambre des conseillers. Cependant, l'Instance a pu au préalable mettre en place une équipe d'investigateurs détachés auprès des

institutions nationales telles que la Cour des Comptes, la Direction générale de la Sûreté nationale et les Douanes. Un plan de recrutement est également en cours pour renforcer les ressources de l'instance dans ses différents métiers.

Par ailleurs le statut du personnel maintient une séparation stricte entre la fonction préventive des activités liées à la détection des cas individuels d'actes répréhensibles. Afin que l'INPPLC puisse continuer dans de bonnes conditions ses nouvelles missions et s'investir dans une stratégie à long terme, il est recommandé de continuer de s'assurer de la séparation claire et effective en interne de ces deux fonctions. En effet, l'expérience des pays de l'OCDE montre que les unités qui ont les deux fonctions consacrent la plupart de leurs efforts et de leurs ressources aux enquêtes, sans consacrer suffisamment de temps à la prévention et à la promotion d'une culture de l'intégrité.

Enfin, le Maroc devra s'assurer que ce nouvel acteur institutionnel ainsi que l'ensemble des organes participants avec lui à la lutte contre la corruption disposent des ressources financières, techniques et humaines suffisantes à la hauteur de leur mandat, ainsi que les capacités appropriées pour assumer leurs responsabilités. La réduction des ressources d'une partie du système en dessous d'un niveau suffisant pour assurer l'efficacité des opérations non seulement entraverait la capacité de cette fonction particulière à remplir son mandat, mais aurait probablement des retombées sur l'ensemble du système, affectant la réalisation globale des objectifs escomptés (OCDE, 2020^[23]).

L'INPPLC et la CNAC pourraient tirer parti du prochain Portail National d'Intégrité pour communiquer davantage sur la mise en œuvre de la SNLCC

Un système de suivi et d'évaluation est un élément crucial à la fois pour garantir une mise en œuvre efficace et comme instrument de responsabilité et de communication vis-à-vis des citoyens et des fonctionnaires sur le niveau de mise en œuvre de la stratégie. Les entretiens de l'OCDE conduits pour l'élaboration de ce rapport ont permis de confirmer que l'information quant aux avancées concernant la mise en œuvre effective des différents programmes restait insuffisante. Le dernier rapport concerne la période 2016-2018, validé par la CNAC et rendu public. Les acteurs de la société civile notent que, depuis l'adoption de la SNLCC, ils n'ont pas toujours été informés de manière adéquate de l'état de sa mise en œuvre. En 2019, *Transparency Maroc* a adressé deux lettres au chef du gouvernement (également président de la CNAC) rappelant les engagements du gouvernement quant à ce projet et attirant leur attention sur le faible bilan de sa mise en œuvre. L'association estime dans ces correspondances que ce bilan traduit le manque de volonté politique des pouvoirs publics dans leur lutte contre la corruption.

La publication d'information et de rapports réguliers sur les progrès de la mise en œuvre de la SNLCC pourrait aider à gérer et à communiquer les progrès vers les objectifs d'intégrité. Au minimum, les rapports de suivi devraient :

- Être publiés à intervalles plus réguliers, dans le respect des délais et mis à la disposition du public.
- Informer des progrès réalisés par rapport aux indicateurs et aux objectifs prédéfinis dans le plan d'action.
- Présenter le taux de mise en œuvre des activités du plan d'action.
- Dresser des conclusions et fournir des recommandations à la direction.
- Être discutés avec les organismes compétents, y compris non étatiques.

Une communication publique plus volontariste sur les programmes de la stratégie pourrait lui accorder une meilleure visibilité et conduire à une plus grande adhésion aux objectifs fixés. Pour cela, l'INPPLC et la CNAC pourraient tirer parti de la mise en place prochaine d'un « Portail National d'Intégrité ». Ce Portail, prévu dans l'engagement 9 du plan d'action OGP 2021-23 du Maroc, a pour objet de consolider et d'unifier la communication autour des analyses, des productions et des actions menées par le Maroc ainsi que des résultats obtenus en matière de transparence et de lutte contre la corruption d'une part, et de permettre

un accès rapide et centralisé aux informations en la matière par les citoyens, les entreprises, les organismes internationaux, la société civile ou toutes autres parties concernées d'autre part.

Cette plateforme peut donc également venir renforcer les efforts d'information du public sur l'approche stratégique du gouvernement en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité, montrer l'état d'avancement des différents programmes de la SNLCC, et rendre disponibles les différents plans d'actions et rapports de suivi de la SNLCC.

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer les responsabilités organisationnelles par le biais d'unités d'intégrité dédiées

L'ancrage du système de gestion de l'intégrité dans un organisme public garantit la continuité des politiques d'intégrité. L'ancrage organisationnel comporte également un élément symbolique. Il envoie le signal que l'intégrité est jugée importante au sein d'un organisme. Au Maroc, la SNLCC exige que chaque coordinateur de programme désigne un point focal, désigné de façon permanente. Toutefois, ces points focaux sont limités aux organismes désignés comme coordinateurs de programmes et aux activités de mise en œuvre et de suivi de la stratégie.

Le Maroc pourrait ainsi mettre en place une unité dédiée à l'intégrité ou des correspondants en éthique au sein de chaque organisme central et ministère, comme cela est envisagé dans le cadre de l'adoption du prochain Code de conduite des fonctionnaires. Cette fonction pourrait être chargée de fournir des conseils éthiques sur les questions d'intégrité, y compris la gestion et la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que la formation et la sensibilisation à l'intégrité. En fonction de la taille de l'organisme, un ou plusieurs membres du personnel à plein temps pourraient assurer cette fonction. Un budget dédié et des ressources humaines appropriées doivent être affectés pour assurer la mise en œuvre. L'Encadré 6.3 donne un aperçu de fonctions d'intégrité similaires au Brésil.

L'essentiel est que ces organismes ne soient pas chargés d'enquêter ou d'appliquer des sanctions, car cela peut sérieusement restreindre leur accès aux agents publics ayant des problèmes d'intégrité. En outre, les unités chargées de l'intégrité peuvent superviser et contrôler la mise en œuvre des politiques et pratiques d'intégrité (campagnes de sensibilisation, plans de formation à l'intégrité, disponibilité de ressources écrites et de conseils, données relatives aux questions et demandes d'intégrité, etc.

Le MTNRA, avec le soutien de l'INPPLC, pourrait former les conseillers en éthique et leur fournir des directives concrètes sur leur rôle en matière d'intégrité.

Encadré 6.3. Unités d'intégrité dédiées au Brésil

Au Brésil, toutes les entités publiques du pouvoir exécutif fédéral doivent mettre en œuvre des programmes d'intégrité obligatoires afin de prévenir, détecter, punir et remédier à la corruption, la fraude, les actes illicites et les violations des normes d'éthique et de conduite.

La première étape obligatoire d'un programme d'intégrité consiste à créer une unité de gestion de l'intégrité (*Unidade de Gestão da Integridade*, UGI) au sein de l'entité publique. L'UGI coordonne l'élaboration du plan d'intégrité interne de l'entité publique, ainsi que sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation ultérieurs. Les principales fonctions des UGI sont les suivantes

- Conseiller la plus haute autorité de l'organisme ou de l'entité sur les questions liées au programme d'intégrité.
- Assurer la liaison avec les autres unités de l'organisme ou de l'entité qui exercent des fonctions d'intégrité afin d'obtenir les informations nécessaires au suivi du programme d'intégrité

- Coordonner la structuration, l'exécution et le suivi de son programme d'intégrité
- Promouvoir l'orientation et la formation, au sein de l'organisme ou de l'entité, sur les questions relatives au programme d'intégrité
- Coordonner la gestion des risques pour l'intégrité
- Proposer des actions et des mesures, dans le cadre de l'organisme ou de l'entité, sur la base des informations et des données relatives à la gestion du programme d'intégrité.
- Faire rapport à la plus haute autorité de l'organisme ou de l'entité sur l'état d'avancement du programme d'intégrité

Source: (OCDE, 2021^[24]).

La CNAC pourrait établir des responsabilités et des mécanismes de coordination au niveau territorial afin d'atteindre les collectivités territoriales

Pour obtenir un impact dans la construction d'une culture de l'intégrité, il est essentiel d'atteindre le niveau territorial. Par conséquent, le Maroc pourrait envisager d'établir des responsabilités en matière d'intégrité au niveau local. Cela pourrait s'inscrire dans le cadre du renforcement de la décentralisation via la politique de régionalisation avancée, de mise en œuvre de la loi relative aux régions et de l'activation du principe de reddition des comptes et de bonne gouvernance à l'échelle locale. Au minimum, des processus spécifiques de gestion des risques, des conflits d'intérêts et des fonctions d'audit interne de base devraient être mis en place. Étant donné que des fonctions supplémentaires peuvent exiger des ressources considérables pour fonctionner dans chaque gouvernement local, il peut être judicieux d'attribuer certaines fonctions d'intégrité au niveau régional ou national. Par exemple, un mécanisme de lancement d'alerte déjà existant au niveau régional pourrait également couvrir les gouvernements locaux.

Le recours à des réseaux formels et informels, tant au niveau horizontal que vertical, peut également aider à déterminer la répartition des responsabilités et améliorer la coordination. Selon les représentants de la CNAC, une couverture régionale progressive est prévue à partir de 2023. La CNAC est donc encouragée à poursuivre cet objectif par l'établissement des sous-commissions au niveau territorial. La raison d'être de ces mécanismes de coordination consiste à promouvoir la mise en œuvre des politiques d'intégrité au niveau territorial, et d'atteindre les gouvernements locaux. Ces sous-commissions feraient le lien avec la commission au niveau national et pourraient, à l'avenir, être chargées de piloter les plans d'intégrité territoriaux.

L'Encadré 6.4 fournit des informations sur des dispositifs similaires au Pérou et en Colombie, qui pourraient inspirer une solution répondant au contexte marocain. Par exemple, de tels mécanismes pourraient être mis en œuvre au niveau des régions du Maroc.

Dans tous les cas, la considération essentielle est de veiller à ce que, quel que soit le niveau de gouvernement, les responsabilités pour les fonctions d'intégrité soient explicitement attribuées.

Encadré 6.4. Les dispositifs de coordination du Pérou et de la Colombie au niveau territorial

Les commissions régionales anti-corruption au Pérou

Les commissions régionales de lutte contre la corruption (*Comisiones Regionales Anticorrupción*, CRA) ont été créées au Pérou par la loi 29976, qui a également créé la commission de haut niveau contre la corruption (*Comisión Alto-nivel de Anticorrupción*, CAN). La CAN est l'organe national chargé de promouvoir la coordination horizontale et de renforcer la cohérence du cadre politique de lutte contre la corruption au Pérou. L'objectif des deux espaces est de promouvoir la coordination stratégique et la formulation conjointe de politiques entre tous les acteurs clés de l'intégrité au niveau national et régional.

Les commissions régionales de moralisation en Colombie

Créées par la loi 1474 sur le Statut anticorruption (*Estatuto Anticorrupción*), les commissions régionales de moralisation (*Comisiones Regionales de Moralización*, CRM) sont des organes de coordination au niveau départemental. Avec la Commission nationale de moralisation (*Comisión Nacional de Moralización*, CNM), elles font partie du Comité de coordination du système national d'intégrité créé par la loi 2016 de 2020. Ses membres sont les représentants régionaux de l'Inspecteur général, du Procureur général, du Contrôleur général et du Conseil de la magistrature (*Consejo Seccional de la Judicatura*) ainsi que les Contrôleurs départementaux, municipaux et de district (*Contraloría Departamental, Municipal y Distrital*). Les CRM sont chargées d'enquêter, de prévenir et de sanctionner la corruption dans les régions. Elles ont par exemple encouragé les activités de formation et de sensibilisation ou réalisé des audits conjoints dans des domaines critiques.

Source: (OCDE, 2019^[25]; 2022^[26]).

Construire une culture de l'intégrité dans le secteur public au Maroc

Garantir un service public fondé sur l'intégrité nécessite des approches qui vont au-delà des lois et des règlements. Les fonctionnaires doivent être guidés vers l'intégrité en définissant des valeurs communes et des normes de conduite concrètes et en les mettant en œuvre. Les normes et valeurs éthiques vont au-delà des simples mots sur le papier grâce à la socialisation et à la communication qui aident les fonctionnaires à les personnaliser et à les adopter. Une compréhension commune est développée quant au type de comportement que les fonctionnaires sont censés observer dans leurs tâches quotidiennes, notamment lorsqu'ils sont confrontés à des dilemmes éthiques ou à des situations de conflit d'intérêts que tous les agents publics rencontreront à un moment ou à un autre de leur carrière (OCDE, 2020^[23]).

Promouvoir une culture d'intégrité dans le secteur public nécessite de fixer des normes de conduite pour les agents publics (Principe 4 de la Recommandation) et de donner aux agents publics des informations, une formation et des orientations suffisantes ainsi que des conseils en temps opportun pour l'application sur le lieu de travail des normes d'intégrité publique (Principe 8 de la Recommandation). Investir dans l'autorité morale en matière d'intégrité (Principe 6 de la Recommandation), promouvoir un secteur public professionnel fondé sur le mérite (Principe 7 de la Recommandation) et favoriser au sein du secteur public une culture institutionnelle de la transparence qui tienne compte des préoccupations en matière d'intégrité (Principe 9 de la Recommandation) sont également des éléments essentiels pour promouvoir une culture d'intégrité publique (OCDE, 2017^[11]). Pour soutenir le Maroc dans la promotion d'une culture de l'intégrité publique, cette section examine le cadre juridique et les politiques et outils associés.

Le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration devrait prioriser l'adoption du projet de code de conduite afin de fournir aux agents publics un ensemble unique et cohérent de normes d'intégrité

L'établissement de normes de conduite qui peuvent être apprises, assimilées et appliquées est un élément essentiel de la prévention de la corruption dans le secteur public car il assure que les fonctionnaires agissent avec intégrité dans l'exercice de leurs fonctions et soutient la création d'une compréhension commune au sein d'un gouvernement. L'inscription des normes d'intégrité clairement définies dans le cadre juridique, qui donnent la priorité à l'intérêt public, et la communication des valeurs de service public auprès des agents sont autant de moyens efficaces pour les gouvernements d'ancrer une culture de l'intégrité (OCDE, 2017^[11]).

Une grande majorité des pays de l'OCDE ont établi par écrit des textes officiels sur les normes de comportement. Ceux-ci peuvent décrire dans les grandes lignes les principes fondamentaux qui définissent le rôle professionnel des responsables publics, comme par exemple, agir avec honnêteté et intégrité, ou exécuter ses fonctions en toute transparence. Des textes ou codes plus spécifiques peuvent aborder certaines questions susceptibles de causer des problèmes d'éthique, par exemple les situations de conflit d'intérêts, l'emploi à l'extérieur de la fonction publique ou l'utilisation des ressources publiques. Quelle que soit la forme, l'objectif principal est de donner aux fonctionnaires des instruments cohérents et flexibles qui énoncent les principes communs de la fonction publique et guident leur comportement (OCDE, 2020^[23]).

Au Maroc, un certain nombre de textes normatifs définissent les valeurs fondamentales du secteur public, les devoirs et obligations des agents de l'État et les normes de conduite qui protègent l'intérêt public. Au premier chef se trouve la **Constitution** qui consacre son Titre XII, intitulé « De la bonne gouvernance », aux principes et valeurs qui régissent le service public. En particulier, l'article 155 fait figurer la transparence et la probité parmi les principes qui s'imposent aux agents dans l'exercice de leurs fonctions. De plus, l'article 157 consacre la création d'une « **Charte des services publics** » qui a été promulguée par la loi 54-19. Celle-ci fixe un cadre général pour la gouvernance des administrations et entités publiques, bâti autour des principes constitutionnels de la bonne gouvernance et des règles opératoires qui en découlent telles que le respect de la loi, l'égalité, l'intégrité, la qualité, la transparence et la redevabilité. Parmi les objectifs de la Charte l'ancrage des valeurs d'éthique au sein des administrations. La charte a ainsi réservé une place prépondérante au renforcement de l'intégrité des services publics et à la lutte contre les pratiques répréhensibles qui nuisent à l'image de l'administration et aux missions qui lui sont assignées.

Par ailleurs, depuis 1958, un **Statut général de la fonction publique** fixe les droits et devoirs des fonctionnaires. Son chapitre 5 décrit les sanctions disciplinaires et administratives auxquelles s'exposent les fonctionnaires s'ils commettent des actes illicites dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, le Statut ne fait aucune référence spécifique à des normes éthiques ou à des valeurs de service public, il ne stipule pas non plus ce qui est considéré comme une violation de l'éthique. Ceci est une lacune importante du cadre sur l'intégrité car les fonctionnaires doivent pouvoir bien comprendre les valeurs éthiques qui sont censées les guider dans leur rôle, et un soutien doit leur être fourni s'ils se retrouvent dans une situation difficile et discutable sur le plan éthique. Le manque de clarté autour des normes d'intégrité dans les opérations quotidiennes et l'incertitude sur les mesures à prendre en cas de violation de l'intégrité entravent le développement d'une culture organisationnelle ouverte.

Pour combler ces lacunes, un **Code de conduite des fonctionnaires** devrait bientôt voir le jour. Ce dernier était en cours d'élaboration par le MTNRA au moment du premier diagnostic d'intégrité du Maroc réalisé par l'OCDE en 2018 (OCDE^[27]). Selon les responsables du ministère, une première version du code a été rédigée et est actuellement en phase d'adoption par le gouvernement. Il inclurait les principes, valeurs et comportements que doivent adopter les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles. L'adoption de ce code fournira ainsi un ensemble cohérent de règles pour les

fonctionnaires. Le Maroc devrait donc prioriser dans le court-terme l'adoption du projet de code de conduite pour les agents publics et veiller à ce qu'il contienne des dispositions détaillées sur les valeurs de service public qui sous-tendent les fonctions des employés de l'État et leurs activités quotidiennes. Le Code pourrait faire référence aux valeurs fondamentales énoncées dans la Constitution et dans la Charte des services publics, et fournir des lignes directrices claires pour l'application de ces valeurs (les lignes directrices peuvent figurer dans le code ou dans un document d'accompagnement distinct). Le code devrait également fournir des conseils et des orientations sur les mesures à prendre face à une situation discutable sur le plan éthique, comme lorsqu'une personne soupçonne un conflit d'intérêts potentiel.

Pour cela, des modèles internationaux, comme le Code de conduite international pour les agents publics (AGNU, 1997^[28]) ou le Modèle de code de conduite du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe, 2000^[29]), fournissent des orientations sur les questions les plus couramment abordées par les codes de conduite. Le Maroc pourrait également s'inspirer des codes mis en place au sein des pays de l'OCDE, comme l'Australie et le Canada (Encadré 6.5).

Encadré 6.5. Dispositions figurant dans les codes de conduite en Australie et au Canada

Les valeurs de la fonction publique australienne (*Australian Public Service*)

La loi australienne sur la fonction publique de 1999 définit les valeurs fondamentales de la fonction publique qui sont ensuite développées dans un code de conduite concret dans le même document. En anglais, ce modèle suit l'acronyme « I CARE », soit « je m'en préoccupe » : *Impartial* (impartial), *Committed to service* (engagé à servir) *Accountable* (responsable), *Respectful* (respectueux), *Ethical* (au comportement éthique)

La loi prévoit également une série de sanctions administratives en cas de violation du code de conduite par les agents publics, allant du blâme à la révocation

Le code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique du Canada

Au Canada, le Code de valeurs et d'éthique pour le secteur public définit des valeurs, dont l'intégrité, et en incluant ensuite un chapitre sur les « comportements attendus » pour chacune de ces valeurs. En termes de comportements attendus sur l'intégrité, le Code stipule que les fonctionnaires servent l'intérêt public, par exemple :

Ils prennent toutes les mesures possibles pour prévenir et résoudre, dans l'intérêt public, tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel entre leurs responsabilités officielles et leurs affaires personnelles.

Ils n'utilisent jamais leur rôle officiel en vue d'obtenir de façon inappropriée un avantage pour eux-mêmes ou autrui ou en vue de nuire à quelqu'un.

Source : Loi australienne sur la fonction publique, Code de valeurs et d'éthique pour le secteur public.

En outre, une meilleure implication des parties prenantes dans le processus de rédaction et de validation du code paraît nécessaire. Cela contribuerait à une compréhension commune des normes de conduite attendues, améliorerait la clarté et renforcerait l'adoption du code. Des responsables du MTNRA ont néanmoins estimé que la démarche de consultation des pouvoirs publics sur la rédaction de ce code était défailante, en raison d'un manque d'identification des parties prenantes concernées, et des procédures de consultation insuffisamment définies. Le Maroc pourrait donc s'inspirer du processus de consultation mis en place dans l'État du *Nuevo León* au Mexique par exemple, où le code d'éthique a été adopté grâce

à la participation de diverses parties prenantes, ce qui a facilité sa diffusion auprès des agents publics (Encadré 6.6).

Encadré 6.6. Le processus participatif pour l'adoption du code d'éthique de Nuevo León

Le code d'éthique a été adopté en août 2016, grâce à la participation de diverses parties prenantes. Des groupes de liaison ont été créés dans les ministères centraux et les entités paraétatiques de l'administration publique, qui se sont réunis toutes les deux semaines pendant un an. L'effort a été coordonné par l'Agence exécutive pour la coordination de l'administration publique de l'État (*Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*).

Pour rédiger son code d'éthique, Nuevo León a pris en considération le modèle de code d'éthique et de règles d'intégrité (*Modelo de Código de Ética y Reglas de Integridad*) élaboré conjointement par la Commission permanente des contrôleurs d'État et fédéraux (*Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación*) et le ministère de l'Administration publique (*Secretaría de la Función Pública, ou SFP*). Sept normes éthiques ont été élaborées par chaque groupe de liaison, et des scénarios hypothétiques ont été discutés pour mieux comprendre son contenu et sa portée.

Les fonctionnaires ont été assistés par un spécialiste de l'éthique de l'Institut technologique et d'études supérieures de Monterrey (*Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, ou ITESM*), qui a dirigé le processus de rédaction. L'objectif était de disposer d'un code ponctuel et succinct, facile à communiquer et à comprendre, et inspirant un comportement basé sur des valeurs partagées.

Le code d'éthique a été publié et souscrit publiquement par tous les agents publics lors d'une cérémonie publique.

Source : (OCDE, 2018^[30]).

Enfin, afin d'être effectifs, les différents instruments légaux d'intégrité doivent avoir une valeur contraignante et imposer des sanctions administratives ou disciplinaires en cas d'irrespect des règles édictées. Les dispositifs marocains prévoient effectivement des sanctions, à l'image de l'article 73 du Statut général de la fonction publique qui dispose qu'en cas de faute grave commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, celui-ci peut être immédiatement suspendu par l'autorité hiérarchique et faire l'objet d'une procédure disciplinaire. De tels mécanismes devront assortir l'ensemble des codes promulgués. Le type de sanction peut varier en fonction de la gravité de la violation du code (avertissements ou réprimandes, sanctions financières, impact sur la carrière, interdiction d'exercer une fonction publique, révocation). Par exemple, la loi australienne sur la fonction publique de 1999 prévoit une série de sanctions administratives en cas de violation du code de conduite par les agents publics, allant du blâme à la révocation (OCDE, 2020^[23]). Dans tous les cas, il est important que les sanctions soient proportionnées et suffisamment dissuasives.

Des normes de conduites adaptées à chaque secteur sont nécessaires pour une meilleure diffusion de la culture d'intégrité

Outre un code de conduite général, les normes d'intégrité peuvent être adaptées à des secteurs et à des rôles sensibles au sein de l'administration publique grâce à des codes « personnalisés ». Notamment, des codes de conduite adaptés peuvent être élaborés pour les postes à risque. Au Canada par exemple, un code séparé et régulièrement mis à jour s'applique aux responsables de la passation de marchés, même

s'il est aligné sur le Code de valeurs et d'éthique du secteur public et sur la politique nationale en matière de conflits d'intérêts (OCDE, 2020^[23]). Les élus et les responsables judiciaires peuvent aussi disposer de codes spécifiques adaptés à leurs fonctions, devoirs et missions. Les codes peuvent également guider le comportement des conseillers politiques, compte tenu de leur rôle dans l'élaboration des politiques.

Sur la base du code général en cours d'élaboration au Maroc, d'autres **codes de conduite spécifiques** sont en cours d'élaboration pour certains secteurs ou institutions. Il en existe déjà dans un nombre restreint de secteurs tels que la police, la gendarmerie royale ou les agences urbaines. Par exemple, en mars 2021, un code de déontologie judiciaire a été publié au Bulletin officiel du Royaume du Maroc. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de la mise en conformité des textes nationaux aux standards internationaux relatifs à la conduite professionnelle des magistrats. Ce nouveau code prévoit dans ses dispositions la consolidation et la concrétisation des principes fondamentaux inhérents à la magistrature, tels que l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, les convenances, l'égalité des justiciables devant la justice, la compétence et la diligence, ou encore le courage dans la prise de décisions.

Le Maroc est donc encouragé à poursuivre le développement de ces codes de conduite spécifiques, et veiller à ce qu'ils prennent en compte les spécificités des fonctions et adaptent les règles générales du code de conduite des agents publics à la réalité de leur métier. Cela permettra de créer une culture de l'intégrité solide au sein des divers organes de la fonction publique et d'éviter que ne perdurent des vides ou des zones d'ombre sur la conduite à adopter dans certaines situations spécifiques à un domaine d'activité, non appréhendé par le code général. Si ces codes sont développés en tant qu'instruments juridiques, la coordination entre les différents services et ministères du secteur public veillera à ce qu'ils soient cohérents.

Le cadre juridique sur les conflits d'intérêt demande une clarification de ses définitions fondamentales et la mise en place de procédures claires de prévention et de gestion de ces situations

Il est normal que les intérêts privés des responsables publics entrent parfois en concurrence avec l'intérêt public. En ce sens, un conflit d'intérêts n'est pas automatiquement synonyme de corruption. Toutefois, si les conflits d'intérêts ne sont pas détectés et gérés de manière appropriée, ils peuvent sérieusement mettre en danger l'intégrité des agents publics, des décisions des organismes et des gouvernements, et conduire en fin de compte à imposer l'influence d'intérêts privés sur les politiques publiques (OCDE, 2005^[31]). À ce titre, la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public est essentielle. Pour commencer, la définition d'un « conflit d'intérêts » doit permettre de comprendre le problème et savoir comment l'identifier, le gérer et le résoudre. Une approche descriptive (définissant un conflit d'intérêts en termes généraux) ou prescriptive (définissant une série de situations considérées comme étant en conflit avec les devoirs publics) peut être adoptée. La recommandation du Conseil de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [\[OECD/LEGAL/0316\]](#) a adopté une définition pour soutenir l'identification et la gestion efficaces de ces situations: un « conflit d'intérêts » est un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités (OCDE, 2005^[31]).

Au Maroc, des dispositions légales et constitutionnelles sont en place pour la gestion des conflits d'intérêts. L'article 36 de la Constitution dispose que « les infractions relatives aux conflits d'intérêts, aux délits d'initiés et toutes infractions d'ordre financier, sont sanctionnées par la loi ». En outre, l'article 33 de la loi organique n° 065-13 relative à l'organisation et à la conduite des travaux du gouvernement et au statut de ses membres dispose que les membres du gouvernement doivent, pendant la durée d'exercice de leurs fonctions, suspendre toute activité professionnelle ou commerciale dans le secteur privé, notamment leur participation dans les organes de direction, de gestion et d'administration des entreprises privées à but lucratif. Enfin, les articles 15 et 16 du Statut général de la fonction publique stipulent que les fonctionnaires

ont l'interdiction d'occuper un poste rémunéré dans le secteur privé ou de détenir des intérêts économiques qui peuvent compromettre l'exercice de leurs fonctions en qualité de fonctionnaire. Une multitude de dispositions légales complémentaires précisent les différents cas d'incompatibilités touchant différents corps de fonctionnaires. Ces dispositions sont consultables dans le Guide juridique pour la probité, la prévention et la lutte contre la corruption (Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration, 2020^[32]).

Toutefois, les dispositions du cadre légal en ce qui concerne les conflits d'intérêts se rapportent uniquement aux gains économiques et à l'enrichissement illicite. Or, l'exercice impartial de leurs fonctions par les agents publics peut être compromis par des intérêts financiers et économiques, des liens ou des relations personnels ou d'autres intérêts et engagements personnels. Au Maroc, il n'y a pas de description claire précisant quelles activités ou intérêts personnels peuvent présenter un conflit d'intérêts, ou être contraires aux bonnes pratiques éthiques dans le secteur public. Par ailleurs, la fragmentation actuelle du cadre pour la définition d'un conflit d'intérêts peut également rendre difficile le respect de ces règles par les agents publics. Le Maroc pourrait donc veiller à ce que les dispositions légales concernant les conflits d'intérêts incluent des définitions claires et précises, en particulier sur ce qui constitue des intérêts personnels et non financiers. Une clarification des situations potentielles de conflit d'intérêts et des dispositions plus détaillées favoriseraient la détection précoce des situations problématiques et l'atténuation des activités contraires à l'éthique. Des projets et propositions de loi ont été annoncées en 2020 en ce sens par le législateur marocain sur l'actualisation des normes relatives aux conflits d'intérêts et leur alignement sur les standards internationaux, mais aucune concrétisation n'a eu lieu à ce jour.

Le Code de conduite en cours d'élaboration pourrait inclure une définition explicite et réaliste des circonstances et des relations qui peuvent conduire à une situation de conflit d'intérêts, ce qui permettrait de fournir un cadre unique traitant de l'éthique publique et de la gestion des conflits d'intérêts, synthétisant les lois existantes en une seule réglementation cohérente. Dans ce contexte, le Maroc pourrait s'inspirer des définitions utilisées par des pays comme le Canada et la France (Encadré 6.7).

Encadré 6.7. Définitions des conflits d'intérêts au Canada et en France

Canada

La Loi sur les conflits d'intérêts du Canada (L.C. 2006, c.9, art.2) stipule que « le titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne » (Article 4). La loi précise également le devoir général attendu des fonctionnaires à l'article 5 : « le titulaire de charge publique est tenu de gérer ses affaires personnelles de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts. » Bien que la Loi sur les conflits d'intérêts vise principalement les élus et autres hauts fonctionnaires, le Code de valeurs et d'éthique du secteur public applique cette définition et des responsabilités similaires à chaque fonctionnaire du gouvernement.

France

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit pour la première fois la notion de « conflit d'intérêts » comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

Sources : Loi sur les conflits d'intérêts du Canada ; HATVP, La prévention des conflits d'intérêts, <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/prevention-des-conflits-dinterets/>.

Outre la définition du conflit d'intérêts, une mise en œuvre efficace repose sur l'établissement de procédures et de lignes directrices afin que les agents publics sachent comment identifier et résoudre un conflit d'intérêts. À ce jour, le Maroc n'a pas encore de système de déclaration, de détection et de gestion des conflits d'intérêts pour les fonctionnaires, hormis pour le traitement des cas d'incompatibilité et de cumul. Les fonctionnaires qui se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts ne savent donc pas comment procéder pour gérer de telles situations. Le Maroc pourrait donc introduire des procédures claires pour l'identification, la divulgation, la gestion et la promotion de la résolution appropriée des situations de conflit d'intérêts au sein des ministères et des administrations. Il peut s'agir par exemple de l'obligation de déclarer un conflit d'intérêts, d'indiquer clairement à qui et dans quel délai un conflit d'intérêts doit être déclaré et de préciser dans quel délai une résolution du conflit doit être prononcée. Certains gouvernements confient la responsabilité à un organe centralisé, tandis que d'autres ont un organe centralisé avec des points de contact au sein de chaque ministère ou organisme (Encadré 6.8).

Encadré 6.8. La divulgation et la gestion des conflits d'intérêts en Australie et en France

Australie

Afin de gérer une situation de conflit d'intérêts, les employés du département des services sociaux en Australie doivent remplir un formulaire de divulgation des conflits d'intérêts, dans laquelle ils doivent indiquer leurs intérêts privés susceptibles d'avoir un impact sur leur capacité à exercer leurs fonctions officielles de manière impartiale et dans l'intérêt public.

Le formulaire doit être signé par le supérieur hiérarchique, qui doit décrire l'action proposée pour atténuer tout conflit d'intérêts réel ou apparent et expliquer pourquoi cette ligne de conduite a été adoptée. Cette action doit être signée par l'employé et le responsable. Une fois rempli, le formulaire est conservé dans le dossier personnel de l'employé.

France

En France, la *Loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires* consacre les principes de probité et d'intégrité des agents publics. Tous les agents publics doivent faire cesser immédiatement ou anticiper les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles ils se trouvent ou pourraient se trouver. S'ils estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, ils doivent prévenir leur hiérarchie qui confiera éventuellement le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision à une autre personne.

La Loi du 11 octobre 2013 instaure la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) qui assure la prévention des conflits d'intérêts des élus et hauts fonctionnaires en contrôlant, pour certains d'entre eux, leur déclaration d'intérêts. Celle-ci fait notamment apparaître les activités professionnelles passées ou présentes, les différentes participations aux organes dirigeants d'organismes publics ou privés, les activités bénévoles ou la profession du conjoint. Lorsqu'un risque de conflit d'intérêts apparaît dans une déclaration, la Haute Autorité alerte l'intéressé, qui peut la saisir d'une demande d'avis, confidentiel et individualisé.

Source : (OCDE, 2019^[33]).

Enfin, le Maroc pourrait également mettre à disposition des agents des mécanismes formels et informels d'orientation et de consultation pour les aider à prévenir et signaler des situations confrontant leurs intérêts privés avec leurs fonctions publiques. À ce jour, aucune procédure n'est mise en place pour appréhender

dans la pratique les situations de conflit d'intérêt ou pour orienter et conseiller les agents publics en cas de doute sur une situation mêlant leurs intérêts privés avec l'intérêt public. Le point de contact pour l'intégrité, dont la création est recommandée dans les entités publiques, doit pouvoir être consulté en cas de doute ou servir d'intermédiaire, si l'employé ne se sent pas à l'aise pour aborder la question avec son supérieur.

Le système de déclaration de patrimoine marocain pourrait être rationalisé, digitalisé et mieux sanctionné afin d'atteindre ses objectifs d'intégrité

Obliger les agents publics à divulguer leur patrimoine et leurs intérêts privés est un moyen efficace d'empêcher l'enrichissement illicite et de maintenir des normes d'intégrité élevées. Un système optimal de déclaration de patrimoine et d'intérêts permet d'accroître la transparence et la confiance des citoyens envers l'administration publique, d'aider les responsables des institutions publiques à éviter les conflits d'intérêts chez leurs employés et enfin de surveiller la variation des richesses des employés du gouvernement pour les dissuader de commettre des actes répréhensibles et les protéger contre de fausses accusations (OCDE, 2020^[23]). Un système efficace de déclaration de patrimoine doit comporter plusieurs éléments clés :

- Une **base juridique solide** qui définit la finalité de la déclaration ;
- Des indications sur les **informations que les agents publics doivent déclarer** ;
- Une **périodicité de la soumission** des déclarations (lors de la prise de fonction d'un agent public, puis à intervalles réguliers pendant son mandat, ainsi qu'à la fin de son mandat) ;
- Un **système de vérification efficace des déclarations**, via un organisme de surveillance disposant de ressources suffisantes pour vérifier la bonne soumission des déclarations et contrôler leur contenu ;
- Des **sanctions proportionnées et dissuasives** ;
- La **publication de certaines déclarations**, accessibles en ligne et mises à la disposition du public, augmentant ainsi la surveillance de la société civile sur les agents publics et renforçant la responsabilisation.

Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, le suivi du patrimoine des fonctionnaires est devenu une exigence constitutionnelle au Maroc. L'article 158 dispose que tout élu ou fonctionnaire nommé doit déposer une déclaration écrite des biens et des avoirs qu'il possède. Le cadre légal précise que les déclarations sont à remettre lors de l'entrée en fonction, tous les trois ans au cours du mandat et à l'issue du mandat. La déclaration doit indiquer les changements dans les revenus, les actifs ou les activités entreprises par le fonctionnaire, le cas échéant. Elle ne mentionne toutefois pas les intérêts privés. Les organes de contrôle chargés de recevoir les déclarations des employés du gouvernement sont les greffiers de la Cour des comptes pour les déclarations des membres du gouvernement et des fonctionnaires ayant des compétences nationales, ainsi que les greffiers des Cours régionales des comptes pour les déclarations des élus et agents publics locaux.

Plusieurs textes sont venus détailler le système de déclaration de patrimoine en précisant les différentes catégories de responsables publics assujettis, les sanctions encourues en cas de défaut de déclaration ainsi que les prérogatives des organismes chargés de les contrôler. La Cour des comptes a toutefois souligné la possibilité de regrouper l'ensemble de ses dispositions légales afin d'encadrer le processus par une seule loi. Par ailleurs, les dispositions légales couvrent largement les agents publics, ce qui élève le nombre d'assujettis fin septembre 2022 à 100 000 selon la Cour des comptes marocaine. Fin 2022, le nombre de déclarations de patrimoine déposées au niveau de toutes les juridictions financières (Cour des comptes et cours régionales des comptes) s'élève à plus de 450 000 déclarations de patrimoine, toutes catégories confondues. Actuellement, le taux de déclaration est de l'ordre de 93 %, ce qui révèle une forte adhésion au dispositif et un assujettissement positif des personnes concernées.

Pour gérer le flux considérable de déclarations, le Maroc a digitalisé une partie de la procédure. Début 2019, une plateforme électronique gérée par la Cour des comptes a été mise en place, à destination des représentants des autorités gouvernementales et organismes publics. Ces derniers sont chargés d'y déposer les listes des assujettis à la déclaration de patrimoine relevant de leur administration et de les actualiser en cas de nouvelles nominations ou cessations de fonctions ou mandats. Les listes téléchargées permettent de contrôler la conformité à l'obligation, dans les délais légaux, par tous les assujettis visés. Le passage au suivi électronique des dépôts s'est accompagné d'un contrôle plus opérationnel et ciblé sur des critères objectifs mais la Cour des comptes exige une plus grande coordination avec les autorités gouvernementales pour améliorer le suivi.

Concernant le contrôle des déclarations de patrimoine, la loi donne une large latitude aux conseillers rapporteurs pour effectuer des contrôles à tous les niveaux si une déclaration n'est pas plausible. La loi n°62.99 portant Code des Juridictions financières, telle que modifiée et complétée, qui décrit notamment les prérogatives des juridictions financières, investit les magistrats rapporteurs de la Cour des pouvoirs d'investigation sur toute inexactitude ou omission constatée dans une déclaration, et à demander des preuves (ex. des justificatifs pertinents) s'ils le jugent nécessaire. Le juge rapporteur peut également demander des informations pertinentes auprès des banques ou établissements de crédit sur les comptes de dépôt ou de titres de l'individu. À cette occasion, toutes les données qui figurent dans la déclaration peuvent être contrôlées et recoupées, selon différents niveaux de contrôle : un niveau de conformité pure, un niveau de cohérence interne des données, une évaluation dans le temps de l'évolution du patrimoine ou enfin un audit approfondi global par des recoupements auprès des institutions publiques et privées. L'ensemble de ces démarches d'enquête effectuées auprès des administrations publiques et privées ne peuvent être effectuées que sur ordonnance du Premier Président de la Cour.

Selon la Cour des comptes, passer à une déclaration entièrement électronique et permettre l'interopérabilité avec d'autres bases de données est souhaitable, afin d'atteindre un contrôle plus efficace. Face à l'important volume de déclarations, la Cour des comptes se voit consacrer l'essentiel de son effort aux opérations de réception et de suivi des déclarations. En effet, bien que la loi l'exige, l'institution supérieure de contrôle ne vérifie pas l'exhaustivité des déclarations ni leur exactitude en raison du nombre élevé d'assujettis par rapport aux ressources limitées. La Cour ne traite en profondeur que les cas particuliers qui font l'objet d'une enquête ou d'une saisine. En conséquence, le contrôle effectué est un suivi de l'obligation de dépôt. La Cour des comptes avait inscrit dans son programme annuel 2022 le contrôle d'un échantillon représentatif de déclarations, sélectionnées sur la base de l'approche par les risques, dans l'objectif de dégager les discordances au niveau de l'évolution du patrimoine des assujettis concernés. Cette évolution du contrôle basé sur les risques est une bonne pratique à souligner.

Les observations résultant de ce contrôle ont été publiées dans le rapport annuel de la Cour au titre de l'année 2022. Ce rapport, publié en mars 2023, fait état du contrôle d'un échantillon de déclarations du patrimoine dans un double objectif : analyser les pratiques de remplissage des formulaires papier de déclaration et effectuer le suivi et la comparaison des données inscrites afin d'apprécier leur cohérence au niveau de la forme et sur le fond. Le choix de l'échantillon de déclarants à contrôler s'est inscrit dans le cadre de l'approche basée sur les risques, en termes de secteurs à forts enjeux financiers et des fonctions en relation significative avec la gestion des deniers publics. Les résultats montrent des incohérences entre les déclarations successives du même assujetti, et des interprétations divergentes des rubriques composant le patrimoine. Sur la base de ces résultats, et compte tenu de l'importance primordiale du formulaire de la déclaration pour refléter une image fidèle du patrimoine afin de permettre un contrôle efficace, la Cour des Comptes a préconisé la nécessité de réviser le modèle en vigueur, dans la perspective d'élaborer un modèle clair et univoque. La Cour des Comptes a également souligné la nécessité d'amorcer la transition vers la déclaration électronique afin de faciliter le traitement et le contrôle des déclarations, ainsi que le recoupement avec les bases de données des administrations et organismes publics à travers l'échange électronique de données.

Dans cet objectif, le cadre juridique de la déclaration de patrimoine pourrait donc être davantage mis en cohérence et rationalisé, en unifiant les différents textes législatifs régissant le dispositif et en précisant les objectifs qu'il poursuit, afin de donner plus de visibilité à la Cour des comptes, investie de ces prérogatives. Afin de permettre aux organismes de surveillance de traiter efficacement l'important volume de déclarations qui sont demandées, le Maroc devrait poursuivre la numérisation complète du système de déclaration de patrimoine. Cette numérisation doit s'accompagner d'une meilleure coordination des procédures de déclarations entre les différentes parties prenantes. Cela faciliterait et accélérerait la réception et la vérification des déclarations par la Cour des comptes. À cet égard, le Maroc devrait allouer plus de moyens humains à la structure de la Cour des comptes responsable du contrôle des déclarations de patrimoine. Ceci permettrait d'exercer un véritable contrôle du contenu des déclarations, tel que prescrit par la loi et non une vérification superficielle du dépôt des déclarations. Enfin, les déclarations pourraient être traitées en utilisant différentes méthodes d'échantillonnage, les sanctions prévues en cas de manquement à la déclaration de patrimoine pourraient être proportionnées à la gravité de l'infraction, et certaines déclarations pourraient être rendues publiques afin de permettre leur contrôle par la société civile.

L'INPPLC avait présenté, dans le cadre d'un rapport thématique spécifique accompagnant la sortie du rapport annuel au titre de l'année 2020, des recommandations similaires portant sur la révision globale du dispositif de la déclaration obligatoire du patrimoine (INPLCC, 2021^[16]). Le Maroc pourrait à cet égard s'inspirer du cadre français établi en 2013, sur la base d'une approche progressive de la déclaration et de la publication de leurs patrimoine et intérêts (Encadré 6.9).

Encadré 6.9. Le système français de déclaration de patrimoine et d'intérêts

Depuis 2014, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (la HATVP) collecte les déclarations et vérifie l'exactitude et l'exhaustivité du patrimoine et des intérêts déclarés par 16,000 hauts responsables publics élus et non élus à leur entrée et à l'issue de leurs fonctions.

Le plan de contrôle annuel de la Haute Autorité est basé sur l'exposition aux risques, les fonctions occupées et le niveau hiérarchique des différentes catégories de responsables publics. Il est également guidé par les délais légaux de publication pour les responsables publics dont les déclarations doivent être publiées sur le site Internet de l'autorité. Toutes les déclarations sont contrôlées, mais certaines font l'objet d'un examen plus approfondi. L'efficacité des procédures de contrôle repose notamment sur l'accès direct à certaines bases de données de l'administration fiscale, et sur des partenariats avec l'administration fiscale, le service de lutte contre le blanchiment d'argent, les magistrats financiers, etc. pour rassembler et recouper toutes les informations disponibles.

À chaque stade, pour clarifier une étape ou une exigence dans les procédures de déclaration, un service téléphonique dédié permet de répondre aux questions des responsables publics. Au-delà des questions sur les obligations déclaratives, les responsables publics peuvent également bénéficier du rôle de conseil déontologique de la HATVP. L'institution doit y répondre dans un délai de 30 jours.

Source : (OCDE, 2020^[23]).

L'INPPLC et les unités d'intégrité recommandées pourraient développer des formations initiales et en cours d'emploi régulières pour sensibiliser aux valeurs et aux normes du secteur public

Afin d'institutionnaliser les normes d'intégrité et de les intégrer comme il se doit dans la culture organisationnelle, une orientation et une formation bien conçues permettent aux agents publics d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour gérer les questions d'intégrité de manière appropriée. Au Maroc, la formation sur l'éthique varie en fonction des différents ministères et les fonctionnaires du MTNRA précisent qu'il incombe à chaque ministère de fournir une formation à ses employés. Par conséquent, il n'existe pas de programme de formation cohérent sur l'éthique et l'intégrité, ni aucun suivi des activités de formation qui sont organisées au sein de différents organismes.

Le manque de sensibilisation des fonctionnaires, identifié lors des rencontres organisées pour l'élaboration du présent rapport, ainsi que l'absence d'une approche cohérente pour assurer les formations sur l'intégrité démontrent la nécessité de développer une démarche proactive des formations à l'intégrité qui aident à renforcer la sensibilisation et les capacités en relation avec les principes et les normes de conduite. L'INPPLC, en collaboration avec le MTNRA, pourrait donc envisager d'élaborer des programmes de formation sur l'intégrité pour les fonctionnaires du secteur public, abordant les risques de corruption de façon générale et les questions éthiques spécifiques à chaque secteur. Cela pourrait se faire en conjonction avec le code de conduite en cours d'adoption à l'attention des fonctionnaires ou comme démarche à part entière.

Au minimum, les nouveaux agents publics peuvent se voir remettre un exemplaire du code ou un accès facile à ce dernier, et recevoir une formation initiale sur le code. Les formations initiales sont la première occasion de familiariser les fonctionnaires avec la conduite et le comportement spécifiques que l'on attend d'eux dans leurs activités quotidiennes. Au Maroc, l'INPPLC pourrait déléguer aux unités d'intégrité recommandées précédemment dans le chapitre la responsabilité de dispenser la formation initiale.

En deuxième lieu, le programme de formation pourrait également inclure une formation régulière aux agents publics sur les conflits d'intérêts et les mesures à adopter dans de telles situations. L'un des principaux objectifs de la formation pourrait être de renforcer la capacité des participants à reconnaître les situations de conflit d'intérêts potentiel. À ce titre, la méthode de formation proposée pourrait être celle des études de cas sur les dilemmes éthiques. Les publics cibles pourraient être les cadres (qui reçoivent les déclarations de conflits d'intérêts), les fonctionnaires (qui sont tenus de déclarer leurs conflits d'intérêts) et les nouvelles recrues.

En outre, pour un renforcement durable des capacités, les formations sur l'intégrité devraient être répétées au fil du temps, et adaptée aux besoins de groupes cibles spécifiques tels que les postes à risque ou la direction. Aux États-Unis par exemple, en plus de la formation initiale obligatoire, certaines catégories d'employés (par exemple, les personnes nommées par le président, le bureau exécutif du président, certains agents contractuels, etc.) sont tenues par le Code de la réglementation fédérale de suivre une formation complémentaire annuelle en matière d'éthique.

Dans tous les cas, pour les formations initiales et continues, un certain nombre de méthodes permettent de soutenir la formation à l'intégrité (voir le Tableau 6.2 pour les principaux types de tendances en matière de formation). Dans le cadre du programme de formation recommandé, l'INPPLC et le ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration pourraient préparer des supports de formation communs, notamment des manuels de formation, des études de cas, des présentations, des vidéos, des termes de référence pour les prestataires de formation et des modules de formation en ligne.

Tableau 6.2. Principales méthodes de formation

Méthode	Approche	Description
Conférence	Fondée sur des règles	Les agents publics se voient proposer des cours magistraux sur les normes d'intégrité, les règles et les procédures administratives afin de renforcer leur compréhension des concepts éthiques et des principes de la fonction publique. Les formateurs sont les principaux intervenants.
Module d'apprentissage en ligne/cours en ligne ou formation en ligne ouverte à tous	Fondée sur des règles	Les agents publics se voient proposer des cours ou des modules en ligne sur une plateforme ou un site Internet au sujet des normes, des règles et des procédures administratives en matière d'éthique afin de renforcer leur compréhension des concepts et des principes éthiques de la fonction publique. Les formateurs sont les principaux intervenants.
Encadrement et mentorat	Combinaison	Grâce aux commentaires et aux discussions entre pairs, les jeunes agents publics ont la possibilité de s'associer à un cadre supérieur dont la conduite éthique est avérée, ce qui encourage un comportement éthique et aide à développer une conscience éthique pour prévoir et résoudre les dilemmes.
Études de cas et discussions sur des dilemmes éthiques	Combinaison	Sur la base d'une situation ou d'un scénario décrit ou d'un support non didactique comme une vidéo, les agents publics sont encouragés à identifier les questions d'intégrité et d'éthique et à discuter de la manière de les aborder et de les éviter. Le formateur joue le rôle d'animateur auprès des agents en formation en partageant ses points de vue et en parlant des dilemmes.
Jeu de simulation, jeu de rôle et scénario	Fondée sur des valeurs	Les agents publics reçoivent un scénario, une question à traiter ou une fonction spécifique et on leur demande de prendre des décisions comme s'ils étaient confrontés à une situation réelle. Le formateur joue seulement le rôle d'animateur et les agents en formation font la plus grande partie du travail, en agissant de manière inductive.

Source : (OCDE, 2020^[23]).

En plus des formations, il faut également veiller à une large diffusion des règles en vigueur pour les porter à la connaissance de l'ensemble des personnes concernées. Selon le MTNRA, la priorité pour les années à venir est la déclinaison de ces dispositions juridiques sous forme de guides et d'éléments de communications. En 2020, un guide juridique pour la probité, la prévention et la lutte contre la corruption a été publié. Il se présente comme un recueil des différentes dispositions juridiques relatives à la lutte contre la corruption au sens large. Le Maroc est donc encouragé à poursuivre cette démarche et diffuser à toutes les personnes concernées les règles de conduite qui s'appliquent à leurs fonctions afin d'informer les employés de l'État sur leurs devoirs et obligations. Ceci permettra d'installer une culture de l'intégrité partagée par tous. A minima, une page ou une section dédiée peut être attribuée sur l'intranet d'une organisation sous la forme d'un référentiel d'informations relatives aux normes de conduite.

Encadrer le lobbying au Maroc pour prévenir la capture des politiques publiques

Les politiques publiques sont le principal « produit » que les citoyens reçoivent, observent et évaluent de la part de leurs gouvernements. Lors de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques, les gouvernements doivent reconnaître l'existence de divers groupes d'intérêts et prendre en compte les coûts et les avantages pour ces groupes (OCDE, 2021^[34]).

Au Maroc, les associations d'entreprises, les syndicats et les organisations de la société civile peuvent apporter leur contribution aux projets de lois et aux propositions de politiques lors de consultations publiques, lancées par les administrations, les institutions publiques et les institutions élues, même s'il n'existe à ce jour pas de cadre juridique général sur les consultations publiques. Par ailleurs, le Maroc a une tradition de dialogue avec la société civile. En effet, l'article 13 de la Constitution exige que les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de dialogue, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'adoption, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques. Les représentants de la

société civile et du secteur privé contribuent également aux efforts nationaux de prévention et de lutte contre la corruption, notamment au niveau de l'élaboration et de mise en œuvre de la SNLCC.

Cependant, les activités de lobbying et d'influence, entendues au sens large comme toutes les actions visant à ou capables d'influencer la prise de décision publique, peuvent avoir un impact profond sur le résultat des politiques publiques. Selon la manière dont elles sont menées, elles peuvent faire progresser ou bloquer considérablement les progrès réalisés dans la résolution des grands défis mondiaux. D'une part, des processus d'élaboration de politiques publiques inclusifs peuvent conduire à des politiques mieux éclairées et, en fin de compte, de meilleure qualité, et accroître la légitimité des décisions publiques (OCDE, 2021^[34]). Toutefois, la réalité montre que l'élaboration des politiques peut mener à des situations où s'exercent une influence indue et/ou un monopole d'influence. Parfois, l'influence est concentrée entre les mains de ceux qui sont plus puissants politiquement et financièrement, au détriment de ceux qui possèdent moins de ressources (monopole d'influence). Ce déséquilibre accentue les difficultés rencontrées par les groupes ayant des capacités d'engagement et des ressources moindres. La réalité montre également que les politiques publiques peuvent être indûment influencées par des argumentaires ou des données biaisés ou trompeurs, ou par la manipulation de l'opinion publique (influence indue) (OCDE, 2021^[34]).

Lorsque les décideurs publics poursuivent des politiques qui servent leurs intérêts privés ou les intérêts commerciaux ou politiques de certains groupes, nationaux ou étrangers, qui tentent de les influencer, il existe un risque que les décisions concernant des politiques publiques essentielles, telles que les politiques de santé ou de protection des consommateurs, aient des effets néfastes au lieu de promouvoir le bien-être économique et social des individus.

Pour déterminer comment répondre aux problèmes de gouvernance liés au lobbying, l'OCDE encourage les pays à élaborer une réglementation sur le lobbying qui soit conforme aux Principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying [\[OECD/LEGAL/0379\]](#) (OCDE, 2010^[35]). Les dix principes portent sur quatre grands domaines : construire un cadre efficace et équitable pour l'ouverture et l'accès, améliorer la transparence, promouvoir une culture d'intégrité, et mettre en place des mécanismes pour la mise en œuvre efficace et la conformité. La Recommandation de l'OCDE sur l'Intégrité publique encourage également les pays à « empêcher la captation des politiques publiques par des groupes d'intérêts restreints grâce (...) à l'instillation de transparence dans les activités de lobbying » (OCDE, 2017^[1]). En particulier, les pays doivent évaluer les options réglementaires et politiques disponibles afin de choisir la solution appropriée. Le contexte spécifique, les principes constitutionnels et les pratiques démocratiques établies (telles que les auditions publiques ou les pratiques de consultation institutionnalisées) doivent être pris en compte lors de la réflexion sur la forme de réglementation sur le lobbying à mettre en œuvre.

Cette section propose des recommandations concrètes pour un cadre équitable pour promouvoir la transparence des processus décisionnels et garantir une prise de décision inclusive et informée au Maroc, tout en minimisant le risque que les politiques publiques répondent uniquement aux besoins de quelques groupes d'intérêts particuliers.

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer la transparence des activités de lobbying à travers des règles et/ou directives dédiées

Depuis quelques années, on constate une reconnaissance croissante de l'importance de réglementer le lobbying par l'élaboration de cadres d'intégrité nationaux. En effet, 23 pays membres de l'OCDE ont introduit une réglementation sur le lobbying. Dans ces pays, l'adoption de lois et de réglementations sur le lobbying a été un levier de légitimation de ces activités et a permis de développer l'ouverture et la transparence dans l'interaction public-privé (OCDE, 2021^[34]). Au Maroc, il n'existe pas de législation visant à réglementer expressément les activités de lobbying, ou de lignes directrices dans ce sens. Par ailleurs, bien que la Constitution de 2011 ait renforcé le partenariat entre l'État et la société civile, la capacité de

ces groupes à influencer la prise de décision effective reste limitée, comme c'est le cas dans de nombreux pays. Le pays s'est toutefois engagé dans une série d'actions qui permettent de tendre vers plus de transparence dans les processus institutionnels :

- Le **Plan d'action national pour un gouvernement ouvert 2021-2023** inclut dans ces objectifs d'encourager les organisations de la société civile, les citoyens et les acteurs sociaux à participer activement à la prise de décision publique.
- L'**adoption du code de déontologie de la fonction publique** doit permettre au Maroc de s'aligner sur les pratiques internationales inhérentes à la transparence de l'administration publique, notamment en matière de gestion des conflits d'intérêts.
- La **Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise**, co-présidée par la CGEM, est en phase de finalisation des codes de bonnes pratiques de gouvernance. Un code thématique concerne les entreprises publiques. Une consultation publique a été lancée en mars 2022 à travers une plateforme numérique¹.

Pour poursuivre cet engagement, le Maroc pourrait envisager d'introduire une législation pour renforcer la transparence sur les activités de lobbying et réduire le risque qu'une influence indue puisse être exercée sur l'élaboration des politiques publiques. La transparence peut être assurée par différents moyens qui peuvent être complémentaires (Tableau 6.3).

Tableau 6.3. Outils pour la transparence du lobbying

Registres de lobbying	Des registres publics volontaires ou obligatoires dans lesquels les lobbyistes et/ou les fonctionnaires doivent divulguer des informations sur leurs interactions. Les informations divulguées peuvent inclure l'objectif du lobbying, ses bénéficiaires et les décisions visées.
Agenda publics	L'obligation pour certaines catégories d'agents publics de publier leur agenda en ligne, y compris leurs réunions avec des organisations extérieures et des groupes d'intérêt.
Empreinte législative	Traçabilité de l'influence des d'intérêts privées sur un élément de la réglementation ou de la décision publique.

Source : Travail de l'auteur, OCDE.

Quel que soit l'outil envisagé, tout règlement efficace en matière de lobbying doit d'abord définir clairement les termes « lobbying » et « lobbyiste ». Les définitions doivent être complètes et exhaustives, définir avec précision la portée des activités de lobbying afin de prévenir toute erreur d'interprétation et d'éviter les failles. Les règles peuvent cibler en priorité les lobbyistes dont les activités sont rémunérées, mais les définitions doivent néanmoins rester suffisamment larges afin d'uniformiser les règles du jeu pour les groupes d'intérêts qui cherchent à influencer la prise de décision publique. Par exemple, des associations professionnelles cherchent souvent à influencer les politiques publiques pour faire valoir leurs intérêts et leurs préoccupations. De même, les méthodes d'influence évoluent : par exemple, les médias sociaux sont désormais largement utilisés comme un outil de lobbying indirect pour orienter l'opinion publique et faire pression sur les décideurs publics, ce qui pose de nouveaux risques d'intégrité pour le processus d'élaboration des politiques. L'Encadré 6.10 donne un aperçu de l'expérience des membres de l'OCDE en matière de définition claire du lobbying.

Encadré 6.10. Exemples de définitions du "lobbying" parmi les membres de l'OCDE

Canada

Les communications considérées comme du lobbying comprennent les communications directes avec un titulaire de charge publique fédérale (c'est-à-dire par écrit ou oralement), ainsi que les « appels au grand public ». La *Loi sur le lobbying* définit le lobbying auprès du grand public (« *grassroots lobbying* ») comme un « *appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour persuader celui-ci de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue* ».

France

Trois types d'activités sont considérés comme des communications pouvant constituer des activités de lobbying : 1. Une réunion physique, quel que soit le contexte dans lequel elle se déroule ; 2. Un appel téléphonique ou une vidéoconférence ; 3. L'envoi d'une lettre, d'un courriel ou d'un message privé via un service de communication électronique.

Union européenne (UE)

Activités menées dans le but d'influencer directement ou indirectement la formulation ou la mise en œuvre de politiques et les processus décisionnels des institutions de l'UE, indépendamment du lieu où elles sont entreprises et du canal ou du moyen de communication utilisé, par exemple par le biais de l'externalisation, des médias, de contrats avec des intermédiaires professionnels, de groupes de réflexion, de plates-formes, de forums, de campagnes et d'initiatives locales.

Source : (OCDE, 2021^[34]).

En outre, s'il est nécessaire de définir des règles et des lignes directrices claires et applicables en matière de transparence et d'intégrité du lobbying, cela ne suffit pas pour garantir une réglementation efficace. Les exigences en matière de transparence ne peuvent atteindre leur objectif que si les acteurs couverts par la réglementation s'y conforment et si les entités de surveillance les font effectivement respecter.

Un enjeu clé réside donc dans la conception d'outils et de mécanismes visant à collecter et gérer les informations sur les pratiques de lobbying et permettant la publication dans un format ouvert et réutilisable afin d'identifier des tendances dans les larges volumes de données. Ensuite, il est également important de trouver un équilibre entre la pratique d'un lobbying ouvert et transparent et le risque de compromettre le processus démocratique en imposant une réglementation excessivement contraignante et intrusive. Enfin, il est nécessaire d'affecter des ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle, en désignant par exemple une institution chargée de l'application de la réglementation, et de la mise en œuvre d'éventuelles sanctions. Ces éléments de réflexion devront être soigneusement considérés par le législateur marocain et pondérés en fonction de leur impact attendu sur les perceptions du lobbying au Maroc, ainsi que sur les ressources disponibles à leur mise en œuvre.

À minima, le Maroc pourrait adopter une politique « d'agenda ouvert », qui consiste à exiger de certains agents publics ciblés de divulguer des informations pertinentes concernant leurs réunions avec les lobbyistes. Les informations publiées peuvent inclure des informations sur les réunions d'un agent public, ainsi que leurs dates et heures, les parties prenantes rencontrées, l'objectif poursuivi et la décision précise visée, par exemple. Sur le modèle espagnol, la publication de ces rencontres pourrait être rendue obligatoire pour certains responsables publics : les membres du gouvernement, les membres de cabinets ainsi que les membres du Parlement (Encadré 6.11).

Encadré 6.11. L'initiative d'agendas ouverts en Espagne

En Espagne, les agendas des élus du gouvernement sont publiés en ligne depuis 2012, sur le site du gouvernement. L'ordre du jour répertorie quotidiennement les visites et réunions auxquelles les membres du gouvernement participent. Chaque élément divulgue au moins :

- Le ministre responsable, et autre(s) ministre(s) assistant(s) ;
- L'heure de la rencontre ;
- L'organisation rencontrée ou visitée.

En octobre 2020, les bureaux des deux chambres du Parlement espagnol ont adopté un code de conduite pour les membres du Congrès et du Sénat, qui impose la publication des agendas des sénateurs et des députés, y compris leurs rencontres avec des lobbyistes / groupes d'intérêts extérieurs. Une section relative aux agendas est disponible sur la page web dédiée à chaque député.

Source : (OCDE, 2021^[34]).

Le gouvernement du Maroc pourrait introduire des standards d'intégrité clairs sur la conduite à tenir entre responsables publics et tierces parties

Outre le renforcement de la transparence du processus d'élaboration des politiques, la force et l'efficacité de ce processus reposent également sur l'intégrité tant des agents publics que de ceux qui tentent de les influencer (OCDE, 2021^[34]). Dans cette perspective, le Maroc pourrait envisager d'introduire des standards d'intégrité et/ou lignes directrices claires et complètes sur la conduite à tenir entre responsables publics et tierces parties afin de préserver l'intégrité du processus de prise de décision.

En premier lieu, les lobbyistes ont besoin de normes de professionnalisme et de transparence qui précisent les règles et le comportement attendus pour s'engager auprès des agents publics, car ils partagent la responsabilité de favoriser une culture de transparence et d'intégrité dans le lobbying (OCDE, 2021^[34]). Dans certains pays de l'OCDE, les lobbyistes s'autorégulent par le biais de codes de conduite publiés par les employeurs des lobbyistes ou des associations de lobbying. À ce titre, le gouvernement du Maroc pourrait encourager la CGEM d'inclure dans son label RSE une dimension sur le lobbying responsable.

Toutefois, l'expérience des pays membres de l'OCDE a montré que l'autorégulation reste insuffisante pour atténuer les problèmes réels ou perçus d'influence inappropriée des lobbyistes. C'est pourquoi certains pays, comme l'Australie et l'Irlande fixent directement des normes par le biais de codes de conduite (Encadré 6.12). Le Maroc pourrait adopter un code de conduite pour les lobbyistes basé sur ces modèles.

Encadré 6.12. Codes de conduite pour les lobbyistes

Australie

L'Australie dispose à la fois d'un Registre des lobbyistes et d'un Code de conduite du lobbying. Le Code définit les exigences de contact entre lobbyistes tiers et représentants du gouvernement. Parmi les principes décrits dans le Code, les lobbyistes ne doivent pas formuler d'allégations trompeuses, exagérées ou extravagantes, ou présenter de manière inexacte, la nature ou l'étendue de leur accès aux représentants du gouvernement, aux membres de partis politiques ou à toute autre personne. Lors d'un premier contact avec des représentants du gouvernement avec l'intention de mener des activités de lobbying, les lobbyistes qui proposent de mener des activités de lobbying pour le compte de clients doivent informer les représentants du gouvernement des points suivants : le nom de leur employeur et de leur(s) clients(s), s'ils sont actuellement inscrits sur le Registre, la nature des questions que leurs clients souhaitent qu'ils soulèvent auprès des représentants du gouvernement.

Irlande

La Commission des normes dans la fonction publique a publié un Code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2019. Le code énonce plusieurs principes auxquels les personnes exerçant des activités de lobbying doivent se conformer dans le cadre de leurs activités, à savoir : 1. Faire preuve de respect à l'égard des organismes publics, 2. Agir avec honnêteté et intégrité, 3. Veiller à l'exactitude des informations, 4. Divulguer l'identité et l'objet des activités de lobbying aux organismes publics et aux fonctionnaires élus ou nommés, 5. Préserver la confidentialité, 6. Éviter toute influence indue, 7. Respecter les dispositions de la Loi sur la réglementation du lobbying, et 8. Respecter le code de déontologie.

Source : (OCDE, 2021^[34]; OCDE, 2022^[36]).

Le Maroc pourrait en deuxième lieu favoriser une culture d'intégrité dans les organisations publiques en élaborant des principes, des normes et des procédures spécifiques à l'intention des responsables publics afin de leur donner des orientations claires sur la manière dont ils sont autorisés à s'engager avec les lobbyistes. Les normes d'intégrité en matière de lobbying peuvent être incluses dans une loi spécifique sur le lobbying, dans un code de conduite en matière de lobbying et des lignes directrices spécifiques aux interactions avec les parties externes, ou encore dans les normes générales applicables aux agents publics, telles que les lois, les codes d'éthique ou les codes de conduite. Comme mentionné précédemment, le Maroc est en train de développer un code général de conduite des fonctionnaires ainsi que des codes spécifiques pour traiter les risques sectoriels d'intégrité.

Le Maroc pourrait donc envisager d'utiliser ces codes pour introduire des normes spécifiques sur le lobbying qui pourraient inclure par exemple l'obligation de traiter les lobbyistes de manière égale en leur accordant un accès équitable, l'obligation de signaler les violations des normes de lobbying en vigueur aux autorités compétentes, l'obligation de publier leurs rencontres avec des lobbyistes via un agenda ouvert, ainsi que l'obligation de refuser d'accepter des cadeaux (entièrement ou au-delà d'une certaine valeur) de la part de lobbyistes, ou de déclarer les cadeaux et avantages reçus, entre autres.

Pour élaborer ces dispositions, le gouvernement du Maroc pourrait envisager de s'inspirer de certaines normes spécifiques destinées aux agents publics concernant leurs interactions avec les lobbyistes, élaborées par d'autres pays (Encadré 6.13). En outre, ces normes peuvent être adaptées aux secteurs ou fonctions des pouvoirs exécutif et législatif, ainsi qu'aux postes plus élevés et plus exposés politiquement. Par exemple, il peut être nécessaire de fixer des attentes plus élevées pour les postes politiquement

exposés (membres du parlement, les ministres et les conseillers politiques) afin de traiter efficacement les risques de lobbying et d'autres activités d'influence les concernant.

Encadré 6.13. Standards d'intégrité pour les agents publics concernant le lobbying

Lettonie (extrait du Règlement « Valeurs et principes éthique de l'administration »)

Lorsqu'ils communiquent avec des lobbyistes, les employés publics doivent respecter les principes d'ouverture, d'égalité et d'intégrité. Ils doivent s'assurer que tous les lobbyistes intéressés ont des chances égales de recevoir des informations et de communiquer avec l'administration publique et ses employés. Les agents publics doivent informer leur supérieur direct ou le chef de leur institution de leur rencontre avec des lobbyistes, et divulguer les informations reçues des lobbyistes.

Chili (extrait de la Loi réglementant le lobbying et la représentation d'intérêts privés)

Les administrations publiques ne sont pas tenues de répondre positivement à chaque demande de réunion ou d'audition ; toutefois, si elles le font pour une question spécifique, elles doivent accepter les demandes de réunion ou d'audition de tous ceux qui en font la demande sur ladite question.

Pays-Bas (extrait du code de conduite néerlandais de l'administration publique)

Vous pouvez être amené à interagir avec des lobbyistes dans le cadre de vos activités. Ils sont représentants d'une cause et entreprennent d'influencer la prise de décision à leur avantage. Cette démarche est autorisée. Mais en êtes-vous toujours conscient ? Comment aborder cette question ?

Assurez-vous d'être en mesure de remplir votre fonction de manière transparente et indépendante. Soyez conscient des intérêts des lobbyistes et des différentes démarches d'influence possibles. Celles-ci peuvent être très directes (par une visite ou une invitation, par exemple), mais aussi plus indirectes (notamment par le co-financement d'une recherche influençant une décision politique). Consultez vos collègues et superviseurs lorsque vous risquez de rencontrer ces situations dans votre activité. Il relève parfois de l'intérêt public d'éviter les contacts avec les lobbyistes.

Australie (extrait du Code de conduite sur le lobbying)

Un représentant du gouvernement qui a connaissance d'une violation du Code par un lobbyiste ou une personne engagée par un lobbyiste doit signaler les détails de la violation.

Source : (OCDE, 2021^[34]).

Pour atténuer les risques posés par les "portes tournantes", le gouvernement du Maroc pourrait établir des normes relatives à l'emploi avant et après un mandat public, et élaborer des orientations adaptées pour soutenir leur mise en œuvre

Une autre question particulièrement importante à considérer dans le contexte marocain est le pantouflage entre le secteur public et privé. Le phénomène de pantouflage peut être caractérisé comme le mouvement du personnel entre les secteurs public et privé dans des domaines connexes, et peut produire de nombreux résultats positifs, notamment le transfert de connaissances et d'expériences. Néanmoins, il peut poser un certain nombre de problèmes, y compris des conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations privilégiées. Par exemple, les personnes qui travaillent dans un domaine pertinent du secteur public puis poursuivent leur carrière dans le secteur privé (ou inversement) peuvent utiliser des informations privilégiées acquises dans leurs fonctions de manière à en tirer un avantage indu.

Certains pays de l'OCDE ont introduit une période de « carence » (« *cooling-off period* ») entre l'emploi dans le secteur public et privé (et inversement). Pour cela, il est important de trouver un équilibre entre attirer des collaborateurs qualifiés et expérimentés, et éviter qu'une influence indue soit exercée sur la prise de décisions dans le secteur public. Au Maroc, aucune des dispositions légales en vigueur ne fait référence à la prévention des conflits d'intérêts, soit en ce qui concerne l'ancien poste occupé par un fonctionnaire, soit en ce qui concerne les emplois futurs auxquels pourra prétendre un fonctionnaire après avoir quitté la fonction publique. Seuls les membres de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle et de la Commission Nationale des Données Personnelles font l'objet de dispositions spécifiques, tandis qu'un devoir de confidentialité s'applique aux fonctionnaires publics au sens large du code pénal.

Le Maroc pourrait donc compléter son cadre légal afin de préciser quelles dispositions peuvent être appliquées à un emploi avant et après un passage dans le secteur public afin de réduire les risques en matière d'intégrité dans le secteur public.

En premier lieu, les restrictions et interdictions relatives à l'emploi après l'exercice d'une fonction publique constituent des outils utiles pour éviter l'utilisation d'informations d'initiées et décourager le trafic d'influence, ou pour éviter d'être soupçonné d'avoir pris précédemment des décisions qui pourraient être favorables à un employeur potentiel. Elles peuvent prendre diverses formes, par exemple l'interdiction d'utiliser des informations confidentielles obtenues dans le cadre du mandat public, des restrictions relatives à certaines activités pendant une période donnée, comme accepter de devenir membre d'un conseil d'administration ou d'être employé dans des entités privées avec lesquelles l'agent public a eu des relations officielles, ou de participer à des activités de consultant. Dans certains pays, l'activité professionnelle envisagée après l'emploi public doit faire l'objet d'une demande d'autorisation spécifique au supérieur hiérarchique ou à une entité dédiée (Encadré 6.14).

Encadré 6.14. Règles sur l'emploi après l'exercice d'une fonction publique en France

Pendant une période de trois ans, les anciens ministres, présidents d'exécutifs locaux et membres d'une autorité administrative indépendante doivent saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie pour examiner si les nouvelles activités privées qu'ils envisagent d'exercer sont compatibles avec leurs anciennes fonctions.

Les organismes publics contrôlent également le passage des anciens fonctionnaires publics vers le secteur privé, qui est effectué par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire concerné. Le supérieur hiérarchique peut saisir la HATVP en cas de doute sur des cas individuels. La saisine de la Haute Autorité est obligatoire pour certains hauts fonctionnaires.

Source : (OCDE, 2021^[34]).

La période de carence peut également spécifiquement inclure l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période donnée. De telles dispositions ont été mises en œuvre pour les élus et certains postes à risques dans plusieurs pays de l'OCDE. L'Encadré 6.15 contient des exemples parmi les pays de l'OCDE qui peuvent servir de modèle pour le Maroc.

Encadré 6.15. Périodes de carence relatives aux activités de lobbying pour les élus et les responsables publics occupant des postes à risque dans les pays de l'OCDE

Union européenne

Dans les douze mois suivant la fin de leur fonction, il est interdit aux hauts fonctionnaires (directeurs généraux et directeurs) de s'engager dans des activités de lobbying visant leur ancienne institution sur des sujets dont ils étaient responsables au cours des trois dernières années de leur mandat.

Canada

La loi fédérale canadienne impose aux titulaires d'une charge publique désignée une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans à partir du moment de la fin de leur fonction. Ces règles sont toutefois limitées aux titulaires désignés au sens de la Loi sur le lobbying, soit ceux qui exercent les plus hautes responsabilités dans les institutions publiques.

Pays-Bas

Une circulaire spécifique adoptée en octobre 2020, « Interdiction de lobbying pour les anciens ministres », interdit aux ministres et à tout fonctionnaire employé dans un ministère d'accepter un emploi de lobbyiste, médiateur ou intermédiaire dans des contacts professionnels avec un ministère représentant un domaine dans lequel ils ont eu des responsabilités publiques. La durée de l'interdiction de lobbying est de deux ans. Son objectif est d'empêcher des ministres qui prennent leur retraite ou démissionnent de se servir de leur position, de leurs connaissances et de leur réseau acquis dans le cadre de leur fonction publique pour en faire profiter une organisation pour laquelle ils travaillent à la suite de leur démission. Le Secrétaire général du ministère concerné a la possibilité d'accorder une exception motivée aux anciens ministres qui en font la demande.

Source : (OCDE, 2021^[34]).

Concernant l'autre sens des portes tournantes, les règles imposant à d'anciens lobbyistes devenus responsables publics de ne pas traiter dans leurs nouvelles fonctions des dossiers similaires à ceux qu'ils ont traités comme lobbyistes sont plutôt rares. Certains pays imposent toutefois un tel délai lors de l'élection, la nomination ou l'embauche d'un agent venant du secteur privé à des responsabilités dans le secteur public. En France par exemple, la HATVP a été chargée d'un nouveau contrôle « pré-nomination » pour certains postes à responsabilité. Un contrôle préventif est effectué avant une nomination à certains postes de haut niveau (notamment les membres d'un cabinet ministériel, les collaborateurs du Président de la République, les directeurs d'administration centrale), si une personne a exercé des fonctions dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination (OCDE, 2021^[34]).

Encourager le signalement de la corruption au Maroc en renforçant la protection des lanceurs d'alerte

Les politiques de protection des lanceurs d'alerte complètes et solides sont une composante essentielle d'un encadrement de l'intégrité. Elles favorisent la responsabilisation des décideurs et facilitent la détection de fraudes, d'actes de corruption et de comportements contraires à l'éthique dans les secteurs public et privé. Pour ce faire, le système en place doit être caractérisé par la confiance ; les employés doivent être

en mesure de signaler des actes répréhensibles en sachant qu'ils ne subiront pas de conséquences négatives sur leur lieu de travail et que les questions qu'ils soulèvent seront traitées efficacement.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « favoriser au sein du secteur public une culture institutionnelle de la transparence qui tienne compte des préoccupations en matière d'intégrité » (Principe 9 de la Recommandation). Cette culture institutionnelle de la transparence doit notamment inclure des canaux pour signaler les violations présumées des normes d'intégrité, ainsi que des règles et des procédures explicites pour le signalement de violations présumées des normes d'intégrité, et garantir, dans le respect des principes fondamentaux du droit interne, une protection dans la législation et dans l'usage contre tous les types de traitement abusif consécutif à un signalement de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables (OCDE, 2017^[1]).

Cette section examine le cadre juridique et les politiques et outils associés du Maroc pour protéger les lanceurs d'alerte, et propose des recommandations concrètes pour renforcer ce dispositif.

Le cadre légal pourrait être élargi aux actes pouvant faire l'objet de dénonciations

Un cadre juridique incitatif en matière de signalement doit définir clairement quelles activités ou comportements constituent un acte de corruption, afin que la violation de la loi, d'un règlement ou d'un code de conduite soit claire aux yeux du lanceur d'alerte. L'élaboration d'une définition permet aux employés de savoir si l'acte dont ils ont été témoins est répréhensible ou non et influence ainsi le signalement.

Au Maroc, les actes qui constituent une divulgation protégée sont énoncés à l'article 82-7 de la loi sur la protection des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs (Loi n° 37-10). Les individus sont protégés pour la divulgation des infractions de corruption, du trafic d'influence, de la mauvaise utilisation des fonds publics, du détournement de fonds, et du blanchiment d'argent. Toutefois, le terme « infraction de corruption » restait jusqu'à récemment insuffisamment défini. L'adoption de la Loi n°46-19 en 2021 a apporté une définition élargie de l'infraction de corruption, qui englobe désormais toutes les infractions telles que définies par la législation pénale et la législation spéciale, en plus des infractions administratives et financières, stipulées dans l'article 36 de la constitution. Cela inclut les conflits d'intérêts, de délits d'initié ou de toute forme de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics et à la passation des marchés publics ou encore à de mauvais usages des fonds publics. Par ailleurs, l'INPPLC est en cours de finalisation d'un guide de sensibilisation sur le concept de « corruption » afin de permettre une meilleure compréhension de la part du grand public.

À l'avenir, d'autres violations de l'éthique et formes d'inconduite pourraient être incluses dans la législation concernée, par exemple des infractions au futur code de conduite des fonctionnaires ou d'éventuelles règles concernant le lobbying. Les personnes témoins de ces autres formes d'actes répréhensibles seront davantage disposées à les signaler aux autorités compétentes si elles savent pouvoir bénéficier d'une protection en le faisant.

Le Maroc pourrait donc envisager d'amender la loi n° 37-10 afin de garantir la protection des lanceurs d'alerte qui dénoncent tous les types d'actes de corruption existants (conflit d'intérêts, pots de vins, favoritisme, détournement de fonds, influence induite etc.) ainsi que des violations de l'ensemble des textes qui protègent l'intégrité tels que les codes de déontologie ou les règlements.

Le cadre légal pourrait protéger de façon plus exhaustive les lanceurs d'alerte contre tous les types de représailles dont ils pourraient être victimes

Les lanceurs d'alerte peuvent être protégés en vertu d'une loi unique qui leur serait dédiée ou en vertu de mesures contenues dans les dispositions de différentes lois. Cette dernière approche est la plus largement

adoptée par les pays de l'OCDE, les lanceurs d'alerte jouissant de certaines mesures de protection contenues dans les lois du travail, les lois anti-corruption et les codes pénaux, entre autres.

Au Maroc, l'article 42 du Code de procédure pénale impose aux fonctionnaires de signaler les actes de corruption. Ce faisant, ils sont protégés par la loi n° 37-10 promulguée en 2011 sur la protection des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs en ce qui concerne les infractions citées ci-dessus. De façon concrète, plusieurs mesures sont prévues pour protéger les dénonciateurs et leur anonymat. Un numéro spécial rattaché aux services de sécurité a été mis en place afin que les lanceurs d'alerte puissent signaler des menaces pesant sur leur intégrité physique ou celle de leur famille. Celui-ci permet aux forces de l'ordre d'orienter la personne concernée et de lui offrir rapidement une protection adéquate. Les dénonciateurs peuvent par ailleurs obtenir un changement de lieu de résidence et les informations relatives à leur identité sont masquées dans l'ensemble des documents administratifs et judiciaires de la procédure (plainte, procès-verbal etc.). En outre, la loi donne aux autorités judiciaires la possibilité de modifier le degré de protection ou d'ajouter de nouveaux moyens de protection des dénonciateurs si le besoin s'en fait sentir.

Cependant, ces dispositions sont des éléments généraux de la protection des témoins et aucune référence n'est faite à la protection spécifique des lanceurs d'alerte contre les représailles qu'ils peuvent subir sur le lieu de travail par exemple, comme un licenciement abusif ou un harcèlement quotidien, et qui peuvent entraîner des dommages à long terme sur la réputation ainsi que des pertes économiques. L'Article 82-6 prévoit que la protection est assurée en cas d'intimidation ou de menaces de violence physique envers l'individu ; or les menaces physiques ne sont pas la forme la plus commune de représailles suite à un signalement, ce qui réduit considérablement la portée de la protection prévue. En outre, l'Article 82-4 ne donne la possibilité à la victime de demander une protection qu'une fois la procédure pénale engagée. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les lanceurs d'alerte sont protégés contre de nombreux types de représailles (Encadré 6.16).

Encadré 6.16. Exemples de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles

Corée

En Corée, la loi sur la protection des lanceurs d'alerte d'intérêt public offre une protection pour une liste complète d'actes de représailles, y compris les actes personnels injustes et la discrimination dans l'évaluation de la performance d'un lanceur d'alerte.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la loi sur la divulgation d'intérêt public donne le droit aux lanceurs d'alerte de demander une indemnisation pour préjudice moral dans un tribunal des prudhommes s'ils subissent des représailles sur le lieu de travail (par exemple, la rétrogradation ou la privation de possibilités de formation) ou s'ils sont licenciés suite à leur divulgation. Ce système prend en compte les conséquences personnelles néfastes du lancement d'alerte.

Source : (OCDE, 2020^[23]).

Par ailleurs, pour être efficaces, les cadres juridiques de protection des lanceurs d'alerte doivent prévoir des sanctions contre ceux qui exercent des représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte. De telles dispositions peuvent dissuader les personnes accusées d'actes répréhensibles d'exercer des représailles contre les lanceurs d'alerte. En vertu du Code du travail marocain, les employés peuvent prendre des

mesures de contestation à la suite d'un licenciement abusif et se pourvoir en justice. Cependant, il n'existe aucune disposition en place pour protéger les dénonciateurs contre d'autres types de représailles.

Pour pallier ces lacunes, un projet de loi a été élaboré par le gouvernement marocain, visant la protection des agents publics qui dénoncent tout crime ou délit dont ils auraient eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, notamment des actes de corruption. Le texte en préparation viserait à protéger le fonctionnaire dénonciateur de toute exclusion ou représailles et à lui fournir les garanties nécessaires pour l'encourager à dénoncer les actes répréhensibles. La loi aurait également pour but d'éviter les règlements de compte et les dénonciations abusives. Un statut spécifique stipulerait clairement les droits et les devoirs du lanceur d'alerte dans la fonction publique. Selon le MTNRA, ce projet de loi a été élaboré avec différentes parties prenantes et serait actuellement en phase d'approbation.

Dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi, l'INPPLC a préconisé dans son rapport annuel de 2019, de bien définir les notions d'« agent public » et de « corruption », de poser un cadre institutionnel de réception et de traitement des dénonciations indépendant, neutre et efficace. L'Instance a par ailleurs insisté sur la mise en place de différents niveaux de déclaration, impliquant une ouverture à des mécanismes de dénonciations externe, et de systèmes d'incitation à la dénonciation, tel que par des récompenses financières, pour certaines catégories de lanceurs d'alerte.

Le Maroc doit donc veiller à ce que la nouvelle loi de protection des lanceurs d'alerte réponde aux défaillances du système existant : elle doit interdire de façon explicite les différents types de représailles contre les lanceurs d'alerte et ne pas se limiter aux menaces physiques. Elle doit assortir ces interdictions de sanctions proportionnées à l'encontre des auteurs de représailles. La victime doit pouvoir bénéficier d'une protection dès son alerte, si celle-ci paraît raisonnablement sérieuse. Comme le préconise l'INPPLC, les termes d'agent public et d'actes de corruption doivent être précisément définis afin d'éviter les confusions et éclairer pertinemment les fonctionnaires sur les actes qu'ils peuvent signaler. La nouvelle loi en cours d'adoption ne concernant que les agents publics, il serait également judicieux d'envisager l'amendement de la loi 37.10 afin d'y préciser un régime de protection spécifique aux lanceurs d'alerte du secteur privé. Enfin, le gouvernement marocain doit s'assurer que les autorités compétentes disposent des moyens financiers et humains suffisants pour protéger l'ensemble des lanceurs d'alerte.

Le cadre légal pourrait davantage clarifier les différentes étapes à suivre pour la dénonciation des actes de corruption

Afin de faciliter la déclaration des actes répréhensibles et promouvoir la confiance dans le secteur public, des canaux de communication clairs et délimités doivent être mis en place. Les systèmes de protection des lanceurs d'alerte contiennent généralement un ou plusieurs canaux par lesquels les employés peuvent faire des divulgations protégées afin de veiller à ce qu'elles soient traitées efficacement. Cela inclut les procédures de divulgation interne, la communication externe à une autorité ou un organisme pertinent et la communication externe aux médias et au public.

Premièrement, la divulgation interne est encouragée pour renforcer une culture institutionnelle transparente ; elle fournit des informations pertinentes aux fonctions responsables et contribue à une résolution rapide et efficace des cas ou des préoccupations. Toutefois, le fait d'exiger que les signalements soient d'abord effectués en interne peut dissuader les personnes d'exprimer leurs préoccupations ou de signaler des comportements répréhensibles. Par ailleurs, si l'environnement de travail ne favorise pas les divulgations ou si une divulgation n'a pas été suivie d'effets, les employés doivent pouvoir signaler les actes présumés par des voies externes. Dès lors, les organismes externes chargés de réceptionner les réclamations doivent être bien connus. Les canaux externes peuvent consister en des lignes téléphoniques directes, des portails numériques, des lignes de conseil, des bureaux de conformité ou des médiateurs internes et externes. Enfin, si toutes les voies précitées ont échoué à faire traiter de manière adéquate les divulgations ou en cas d'urgence publique ou de danger grave ou personnel, il peut être

nécessaire pour l'individu concerné d'alerter directement les médias ou le public sur les infractions observées (OCDE, 2020^[23]).

Dans tous les cas, et pour éviter toute confusion dans les procédures, le processus de divulgation doit être accompagné d'une explication des étapes à suivre et des procédures à respecter afin que les lanceurs d'alerte soient bien informés, non seulement des personnes auprès desquelles réaliser une divulgation, mais également des répercussions potentielles de la divulgation (OCDE, 2020^[23]).

Dans le cadre de sa participation à la mise en œuvre de la SNLCC, la Présidence du Ministère public du Maroc a installé, en mai 2018, une ligne téléphonique directe pour la dénonciation de faits de corruption. Les appels sont traités par un centre spécial auquel sont affectés deux fonctionnaires du ministère en lien avec des juges. Des outils informatiques dédiés permettent de récolter l'ensemble des informations fournies par les dénonciateurs sur les faits de corruption ou de fraude financière et sur l'identité des responsables. Certains appels sont transmis à des juges compétents et les citoyens sont orientés vers le parquet général compétent. Une attention toute particulière a été accordée au secret des correspondances afin de préserver l'anonymat du lanceur d'alerte qui l'exige. Enfin, un suivi est maintenu avec ce dernier afin de poursuivre la récolte des preuves au fur et à mesure de la procédure. En 2020, des travaux ont été menés pour le développement d'une application qui recevrait les appels des dénonciateurs en dehors des horaires de travail, en langue française, arabe et amazighe.

Depuis 2018, la Présidence du Ministère Public reçoit quotidiennement une dizaine de dénonciations anonymes de faits de corruption et les transmet au parquet général compétent. Des enquêtes pour soupçons de corruption sont régulièrement ouvertes sur la base des dénonciations sérieuses. La ligne directe a ainsi permis l'arrestation de 206 suspects en flagrant délit de corruption, en coordination avec les parquets compétents. Cependant, l'introduction de ce numéro a suscité une certaine confusion : la Présidence du Ministère publique a noté que la majorité des appels reçus ne sont pas liés à des actes présumés de corruption, mais constituent des plaintes plus générales des citoyens concernant les services publics. Ainsi, parmi les 60,000 appels reçus depuis sa création, 20% seulement concernent des faits de fraude ou de corruption. C'est pour cette raison que la Présidence a mené une campagne de sensibilisation des citoyens pour les encourager à dénoncer les faits de corruption dont ils sont témoins, à travers des spots publicitaires diffusés à la radio et à la télévision. À son tour, l'INPPLC, qui peut également recevoir des plaintes et des dénonciations de faits de corruption, a appelé à la multiplication des actions de communication et de sensibilisation, notamment sur les services en ligne, pour motiver le grand public à les utiliser, entre autres, à des fins de dénonciation.

Malgré ces bonnes pratiques, la loi marocaine ne précise pas les étapes à suivre pour révéler une infraction et exige simplement du dénonciateur qu'il en fasse part aux « autorités compétentes », et c'est ensuite au parquet de se charger de sa protection. Dans les faits, les citoyens sont dirigés vers la ligne directe ou invités à faire une divulgation directement à l'INPPLC. Il est donc difficile de savoir si les fonctionnaires peuvent signaler des actes répréhensibles à leur supérieur et passer par un processus formel après avoir fait des allégations. Le manque de clarté entourant les procédures de divulgation peut empêcher les lanceurs d'alerte potentiels de se manifester.

Comme le préconisait déjà le Diagnostic d'intégrité en 2018, le Maroc pourrait donc fixer dans la loi un système de dénonciation à plusieurs niveaux où des canaux clairs sont mis à la disposition des agents de la fonction publique pour exprimer leurs préoccupations au regard d'actes répréhensibles (OCDE, 2018^[21]). Par ailleurs, le Maroc devrait poursuivre la diversification et la modernisation des mécanismes de signalement au-delà du courrier, de l'e-mail et du téléphone, qui ne garantissent pas les exigences de base comme la confidentialité et la possibilité de signaler en toute sécurité. L'Encadré 6.17 décrit l'exemple du portail autrichien pour le signalement de la corruption.

Encadré 6.17. Le portail autrichien pour le signalement de la corruption

En 2013, le ministère fédéral de la justice autrichien a lancé un portail pour permettre aux particuliers de signaler des actes répréhensibles. Le portail est également accessible via un lien sur la page d'accueil du ministère fédéral de la Justice, où les particuliers peuvent trouver et télécharger des informations supplémentaires sur le portail. Le portail est géré par le Bureau central du procureur pour la lutte contre les crimes économiques et la corruption (CPPOCECC).

Pour garantir l'anonymat, lors de la création d'une boîte aux lettres sécurisée, le dénonciateur est tenu de choisir un pseudonyme/nom d'utilisateur et un mot de passe. L'anonymat des informations divulguées est préservé grâce au cryptage et à d'autres procédures de sécurité.

Après la soumission, la CPPOCECC fournit au dénonciateur un retour d'information et le statut de la divulgation par le biais d'une boîte aux lettres sécurisée. Si des questions doivent être clarifiées concernant l'affaire, elles sont adressées au dénonciateur par le biais d'un dialogue anonyme. Ces rapports vérifiés peuvent conduire à l'ouverture d'enquêtes ou soulever des soupçons concrets nécessitant l'ouverture d'enquêtes préliminaires.

Source: Austrian Federal Ministry of Justice, www.bkmssystem.net/wksta.

Enfin, le Maroc doit poursuivre ses efforts de communication sur les différents moyens à disposition des citoyens et travailleurs pour effectuer un signalement aux autorités compétentes. Ceci évitera que la ligne directe mise en place, voire l'ensemble des mécanismes futures soient incorrectement utilisés par les usagers et encombrés par des appels sans lien avec la corruption, ce qui pourrait avoir un effet dommageable sur le signalement des faits ciblés par le dispositif.

Les critères de bonne foi dans le signalement des actes de corruption pourraient être allégés afin d'inciter plus de citoyens à se saisir du dispositif

Un système de signalement de la corruption peut être détourné à des fins personnelles ou pour des intérêts privés. Pour éviter une instrumentalisation du droit d'alerte, la loi doit empêcher l'émergence de fausses déclarations, de diffamations ou de dénonciations de mauvaise foi.

Dans le contexte marocain, l'article 82-9 de la Loi n° 37-10 dispose qu'un lanceur d'alerte a le droit de demander la protection du parquet s'il fait une divulgation « de bonne foi » et « pour des motifs raisonnables ». Or la notion de bonne foi est subjective et pas toujours facile à prouver. Les citoyens peuvent avoir eux-mêmes des intérêts privés qui n'annulent pas pour autant la vertu d'intérêt public de l'annonce. Par ailleurs, l'article 445 du code pénal précise qu'un lanceur d'alerte qui effectue des dénonciations calomnieuses peut encourir des sanctions pénales. Une fois que des poursuites pénales sont enclenchées des suites du signalement, les individus risquent jusqu'à 5 ans d'emprisonnement s'ils sont dans l'incapacité de prouver que leur signalement était de bonne foi. Leurs déclarations sont alors considérées comme de faux témoignages ou des diffamations.

Cette disposition est particulièrement sévère et peut avoir un effet dissuasif sur les témoins de faits de corruption, allant à l'encontre du mécanisme. Il ne devrait pas incomber aux lanceurs d'alerte d'apporter la preuve de leur réclamation. La simple conviction ou croyance raisonnable que les actes signalés ont eu ou auront lieu devrait suffire. Cette hypothèse garantit que la confiance règne dans le système tant du point de vue du lanceur d'alerte que des autorités compétentes. Le Maroc pourrait donc envisager de supprimer la clause qui impose des sanctions aux lanceurs d'alerte qui ne peuvent pas prouver que leurs

allégations sont faites de bonne foi. Comme cela a été observé dans de nombreux pays de l'OCDE, l'obligation pour les employés de signaler de bonne foi et pour des motifs raisonnables est suffisante. En outre, la charge de la preuve de la mauvaise foi du lanceur d'alerte devrait incomber à l'institution ou la personne mise en cause et non pas au dénonciateur lui-même. Cette disposition peut encourager plus de gens à signaler des cas de violations de l'intégrité (OCDE, 2020^[23]).

Promouvoir une culture de l'intégrité publique à l'échelle de l'ensemble de la société du Maroc, en partenariat avec le secteur privé et la société civile

L'intégrité publique ne concerne pas seulement le secteur public : la société civile et les entreprises façonnent les interactions au sein de la société, et leurs actions peuvent nuire à l'intégrité au sein de leurs communautés ou la favoriser. Une approche englobant toute la société affirme que, dans la mesure où ces acteurs interagissent avec les agents publics et jouent un rôle essentiel dans la définition de l'agenda public et l'influence sur les décisions publiques, ils ont également la responsabilité de promouvoir l'intégrité publique. C'est pourquoi la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents devraient « promouvoir une culture de l'intégrité publique à l'échelle de l'ensemble de la société, en partenariat avec le secteur privé, la société civile et les particuliers » (Principe 5 de la Recommandation). La Recommandation encourage aussi l'avènement d'une société où existent des organisations « sentinelles », des groupes de citoyens, des syndicats et des médias indépendants (Principe 13d de la Recommandation) (OCDE, 2017^[1]).

La concrétisation de cette approche dépend du rôle de chaque acteur dans la société (OCDE, 2020^[23]). Pour les entreprises, il peut s'agir de respecter les normes en matière d'environnement et de droits de l'homme dans le cadre de l'exercice de leurs activités, de s'abstenir d'offrir des pots-de-vin et de veiller à ce que leurs activités de lobbying soient conformes aux objectifs de durabilité à long terme fixés par l'entreprise. Pour les organisations de la société civile, il peut s'agir de veiller à respecter les normes d'intégrité publique lorsqu'elles agissent en qualité de prestataires de services ou qu'elles plaident pour des enjeux politiques. Pour les individus, cela peut signifier de ne pas se livrer à des activités frauduleuses liées aux régimes de prestations sociales ou d'évasion fiscale, et signaler la corruption et la fraude lorsqu'ils en sont victimes (OCDE, 2020^[23]).

Au Maroc, la SNLCC reconnaît ce défi puisqu'elle énonce dans ces objectifs « *la promotion d'une société fondée sur l'intégrité et l'éthique avec une participation de l'ensemble des composantes à la lutte contre la corruption* ». Par ailleurs, Le Maroc a notamment su impliquer de nombreuses organisations de la société civile dans les grands projets coordonnés par les pouvoirs publics sur la lutte contre la corruption et la transparence de l'action publique, tels que la SNLCC et l'OGP. En particulier, quatre organisations ont été associées à la SNLCC : la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), *Transparency Maroc*, le Réseau marocain de défense des biens publics ainsi que l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) lors de la phase de préparation de la SNLCC. Ces derniers sont également représentés au sein de la CNAC, organe central de supervision de la stratégie, qui comprend aussi le Réseau marocain de défense des biens publics (RMDBP), en tant que second représentant de la société civile. En participant à la gouvernance de la SNLCC, la société civile joue donc un rôle de premier plan dans la mise en place du système d'intégrité au Maroc.

Conformément à ces objectifs, cette section se concentre sur la promotion de l'intégrité dans les organisations de la société civile et les entreprises, ainsi que sur la manière dont le système éducatif peut contribuer à un changement culturel en faveur des valeurs d'intégrité publique.

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer les normes d'intégrité publique pour les organisations de la société civile

Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle essentiel dans la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité. Pour remplir leurs fonctions, les OSC bénéficient souvent d'un statut spécial, comme une exonération fiscale et d'autres avantages, ainsi que d'un accès aux marchés publics. Elles gèrent également des budgets importants provenant du secteur privé mais aussi de fonds publics nationaux et internationaux. Par conséquent, les gouvernements, les entreprises et le grand public attendent des OSC qu'elles agissent conformément à leur mission, qu'elles fassent preuve d'intégrité et de fiabilité et qu'elles adoptent un comportement exemplaire dans leur organisation (OCDE, 2020^[23]). Les violations de l'intégrité publique et de la bonne gouvernance par les OSC, comme la fraude, le gaspillage et les mauvaises pratiques de gestion, peuvent avoir des effets très négatifs, mettant en péril non seulement leur légitimité aux yeux du gouvernement et du public mais aussi la durabilité de leurs activités et de leur accès au financement. Un manque de transparence de leur mission et de leurs sources de financement peut aussi donner l'impression que les OSC sont un véhicule pour la poursuite d'intérêts privés, liés à certaines industries, entreprises ou acteurs politiques (OCDE, 2021^[34]).

Pour soutenir les normes d'intégrité publique au sein des OSC, les gouvernements peuvent assurer un contexte juridique explicite dans lequel elles peuvent opérer et nouer un dialogue à propos des avantages, complémentaires de ceux qu'offre l'intégrité publique, qui découlent de la promotion de l'intégrité dans les entités à but non lucratif (OCDE, 2017^[11]). En outre, les gouvernements peuvent utiliser le cadre législatif pour promouvoir l'intégrité publique des OSC, par exemple en les soumettant aux lois de lutte contre la corruption lorsqu'elles constituent des personnes morales, et en exigeant d'elles une structure de gouvernance saine. Cette structure peut comprendre des lignes de redevabilité claires, des normes d'intégrité, des mesures de contrôle interne et de gestion des risques, ainsi que des processus transparents en matière d'activités et d'utilisation des fonds (OCDE, 2020^[23]).

La société civile au Maroc compte environ 230 000 associations dont la majorité traite de questions sociales et culturelles et opère au niveau local. La loi sur les associations exige la transparence dans l'utilisation de leurs ressources. Selon l'article 9, les associations sont tenues de soumettre un rapport budgétaire annuel au Secrétaire Général du Gouvernement et tenir une comptabilité de leur patrimoine, de leur situation financière et de leurs résultats. En outre, les associations subventionnées par un organisme public doivent rendre des comptes à cet organisme (article 32). Selon l'association anti-corruption *Transparency Maroc*, les plus grandes associations mettent en place des normes de transparence et de gouvernance dans leurs propres modes de fonctionnement. Cela inclut la présentation de rapports et de budgets annuels à l'assemblée générale et, dans certains cas, la publication de ces rapports (Transparency Maroc, 2014^[37]). Toutefois, les associations plus petites ne respectent pas toujours ces normes de transparence aussi efficacement, car elles souffrent souvent d'un manque de ressources et de capacités. Outre les contraintes de ressources liées à la promotion de la transparence au sein de la société civile, des affaires contre les ONG impliquées dans la corruption ont été jugées ou soumises à des procédures judiciaires (Transparency Maroc, 2014^[37]).

Lors des entretiens avec l'OCDE, le ministère en charge des relations avec la société civile cite l'élaboration d'un projet de loi « Dialogue national sur la société civile » qui contiendrait des recommandations instaurant des mécanismes de responsabilisation et des normes d'intégrité à destination des OSC. Le projet de loi aurait été soumis au Secrétaire général du Gouvernement mais reste non adopté à ce jour. Le projet de loi n'a pas pu être porté à la connaissance de l'OCDE. Le Maroc devra veiller à ce que le projet de loi établisse un ensemble de règles et de contrôles proportionnés qui tiennent compte de la taille des OSC, et permettre au gouvernement d'accompagner et aider les jeunes et petites associations qui n'ont pas les moyens techniques, humains et financiers pour se mettre à niveau des normes existantes et instaurer des mécanismes de transparence budgétaire et opérationnelle. Toute aide fournie devra toutefois respecter les principes visant à favoriser un espace civique favorable protégeant la vie, la liberté,

l'intégrité physique et la vie privée des acteurs de la société civile. Pour cela le nouveau cadre juridique pourra être complété par un environnement politique et public qui reconnaisse et défende la valeur d'une société civile indépendante, engagée et active (OCDE, 2020^[23]).

En outre, le processus d'élaboration du projet de loi devrait associer les organisations de la société civile à la conception de ces normes en les consultant afin de connaître leurs attentes et leurs difficultés. En effet, l'initiative de Dialogue national sur la société civile, lancée en 2013, avait été boycottée par des associations parmi les plus actives dans la société civile. Ces ONG, regroupées au sein de la Dynamique de l'appel de Rabat, mettaient en avant le fait qu'à leurs yeux, le ministère adoptait une démarche unilatérale dans l'élaboration des lois, caractérisée par une volonté de vouloir mettre sous tutelle les associations (OCDE, 2018^[2]).

Le gouvernement du Maroc pourrait poursuivre l'enrichissement de ses normes d'intégrité pour le secteur privé et renforcer la diffusion des codes de bonnes pratiques auprès des entreprises

La corruption a un impact négatif sur l'environnement des affaires, car elle fausse les marchés, sape la concurrence et décourage les investissements. S'attaquer aux problèmes de corruption dans le secteur privé est donc bénéfique, non seulement pour le secteur des affaires lui-même, mais aussi pour les gouvernements et la société dans son ensemble. À cet égard, une culture de l'intégrité à l'échelle de la société exige que les gouvernements qui s'associent au secteur privé veillent à ce que son engagement avec le secteur public respecte les normes, principes et valeurs éthiques partagés de la société (OCDE, 2017^[11]). Cet aspect est aussi de plus en plus encouragé par des principes internationaux, tels que les Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE (OCDE, 2015^[38]).

Le Maroc s'est fermement engagé à améliorer l'environnement des affaires. La SNLCC inclut par ailleurs dans l'un de ses deux objectifs stratégiques « d'améliorer l'intégrité des affaires et le positionnement du Maroc à l'international ». Parmi les programmes de la SNLCC, on note en particulier le P8 « Intégrité du monde des affaires ». Dans le cadre de ce programme, il est prévu d'améliorer la transparence des affaires au sein du secteur privé, et d'assurer une forte adhésion des entreprises aux codes d'éthique et à la certification de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) afin de réduire, à long terme, « les foyers de corruption alimentés par le secteur privé ». Ce programme est coordonné et piloté par la CGEM, à laquelle est associé le ministère de l'Industrie et du Commerce ainsi que l'Agence marocaine de développement des investissements et des exportations (AMDIE), qui y est rattachée. L'AMDIE assure également la présidence et le secrétariat du point de contact national (PCN), composé de 7 départements ministériels et 3 instances constitutionnelles (dont l'INPPLC), et qui assure une mission de promotion, de communication et de diffusion des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (OCDE, 2011^[39]) et de ses guides de devoir de diligence (OCDE, 2018^[40]) auprès des entreprises marocaines.

Par ailleurs, le cadre légal criminalise les conflits d'intérêts, les délits d'initiés, toute infraction d'ordre financier, le trafic d'influence et de privilèges, l'abus de position dominante et le monopole, et toutes autres pratiques contraires aux principes de la concurrence libre et loyale dans les relations économiques. Les entreprises marocaines sont également appelées, par le biais de la loi 19.20 et de différents codes de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises, à mettre en place une série de mesures nécessaires pour renforcer leur gouvernance. Ces codes, inspirés des Principes de Gouvernance d'Entreprise de l'OCDE [[OECD/LEGAL/0413](#)], constituent un recueil de lignes de conduite et de recommandations complémentaires à la loi et aux règlements en vigueur (Code du Travail, Code du Commerce, Droit des Sociétés, Droit de la Concurrence etc.) (Encadré 6.18). Ils intègrent également la règle recommandée par l'OCDE de « Comply or Explain » (appliquer la recommandation ou expliquer), à savoir que l'entreprise qui ne respecte pas totalement ou partiellement l'une des recommandations du code est appelée à

expliquer pourquoi elle y déroge dans le chapitre « Gouvernance d'Entreprise » de son rapport de gestion et le cas échéant, dans son rapport annuel.

Encadré 6.18. Codes de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises du Maroc

Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise

En 2008, la commission « Gouvernance d'entreprise » du gouvernement, coprésidée par la CGEM, a rédigé un « Code marocain des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise », qui est à présent diffusé par l'Institut marocain des administrateurs (IMA). Le code les appelle à communiquer autant que possible et dans le respect de la réglementation en vigueur, aussi bien les informations financières (états financiers) que les informations non financières significatives notamment celles relatives à leur politique sociale et environnementale et à leurs règles éthiques et déontologiques. Il les oblige, dans ce cadre, à élaborer et diffuser une charte éthique ayant pour but le partage des valeurs de transparence et d'équité ainsi que la lutte contre la fraude et la corruption. Le Code est actuellement en cours de révision.

Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics

Un « Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et établissements publics » a également été rédigé en 2013. Il tient compte de la spécificité des entreprises publiques investies ou non d'une mission de service public et des Établissements publics marchands, et recommande une série de lignes de conduite et de bonnes pratiques susceptibles d'améliorer leur gouvernance. Dans son chapitre IV, ce code appelle notamment les établissements publics à communiquer tant sur les résultats financiers (états financiers) que sur les informations extra-financières significatives, relatives notamment à leur politique sociale et environnementale et à leurs règles éthiques et déontologiques. Le code les contraint à élaborer et à diffuser une charte éthique ayant pour but le partage des valeurs de transparence et d'équité ainsi que la lutte contre la fraude et la corruption.

Codes spécifiques

À côté de ce code général, six codes spécifiques ont été élaborés (assurance, crédit, PME, entreprises familiales) dans le cadre des travaux de la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise, réactivée en 2018. Afin de favoriser leur appropriation par les différents secteurs, une plateforme digitale a été lancée pour une consultation publique autour des normes pratiques qu'ils contiennent.

Sources : (Commission nationale gouvernance d'entreprise, 2008^[41]; Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc, 2013^[42]; OCDE, 2018^[2]).

L'adoption des codes de bonnes pratiques par le gouvernement marocain en concertation avec les organismes professionnels est une avancée positive et révèle une volonté marquée de diffuser les valeurs et pratiques d'intégrité au sein du secteur privé, sous toutes ses formes. Les autorités marocaines sont encouragées à poursuivre leurs efforts dans ce sens et notamment les travaux en cours pour la révision du code général de 2008 qui devrait inclure les besoins des divers secteurs et des lignes de conduite spécifiques adaptées à la nature de l'entreprise. Afin de compléter les codes de bonnes pratiques, les pouvoirs publics marocains ont par ailleurs engagé le développement d'outils de certification complémentaires pour accompagner les démarches d'intégrité au sein des entreprises. Dans ce cadre, le Maroc est membre du comité technique ISO/PC 278 (International Standardisation Organisation) chargé

de l'élaboration de la norme internationale 37001 relative aux systèmes de management qui a pour objectif de prévenir la corruption au sein des sphères d'influence.

Par ailleurs, la CGEM engage de nombreuses actions concrètes de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité des affaires auprès des entreprises. Elle est dotée d'une commission « Entreprise responsable et citoyenne », chargée notamment du Label RSE (Responsabilité Sociétale des Entreprises), créé par la CGEM en 2006 et décerné aux entreprises qui se soumettent à toutes les dispositions de la *Charte de responsabilité sociétale* de la CGEM. Ce label englobe neuf exigences, dont la prévention de la corruption (Section 4 de la Charte), et la mise en place des bonnes pratiques de gouvernance basées sur le Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance d'Entreprise de 2008.

Le label est attribué par un comité d'experts après une évaluation exhaustive menée par un cabinet d'audit indépendant. Il est renouvelé tous les trois ans avec une évaluation à mi-parcours. Une plateforme numérique RSE a été mise en place, accompagnée d'un autotest d'évaluation qui permet aux entreprises de mesurer leur niveau de maturité vis-à-vis de la Charte de responsabilité sociétale. Actuellement, 114 entreprises ont obtenu le label RSE de la CGEM, dont 30% de PME.

Au-delà de ces outils et codes de bonnes pratiques, il n'existe toutefois pas de législation marocaine spécifique sur l'établissement et la mise en œuvre de programmes de conformité et de lutte contre la corruption dans le secteur privé, à l'exception du secteur bancaire, où Bank Al-Maghreb (BKAM) a émis la directive n°1/W/2022 relative à la prévention et la gestion par les établissements de crédit des risques de corruption, émise le 19 mai 2022, et qui rentrera en vigueur en 2023 (Bank Al-Maghrib, 2022^[43]). Par conséquent, le législateur marocain pourrait compléter et renforcer le cadre légal soutenant l'intégrité publique au sein des entreprises en exigeant la mise en œuvre d'un programme de conformité et/ou d'un code de gouvernement d'entreprise, sur la base des Codes de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises, et comme recommandé dans le précédent Diagnostic d'Intégrité du Maroc (OCDE, 2018^[2]). Pour cela, le Maroc pourrait assurer la mise en place d'une législation pertinente. Le cadre juridique pourrait par exemple institutionnaliser et pérenniser la Commission de la gouvernance d'entreprise. Il pourrait aussi à la fois fixer des exigences et des normes légales pour les pratiques d'intégrité des entreprises et inciter les entreprises à mettre en œuvre ces pratiques, par exemple en matière de gestion des risques, de codes de conduite, de protection des dénonciateurs et de systèmes de conformité. À cet égard, la loi Sapin II en France est une bonne pratique qui pourrait servir d'exemple pour le Maroc pour encourager les entreprises à adopter des mesures de conformité aux normes anti-corruption (Encadré 6.19).

Encadré 6.19. La loi Sapin II en France favorise l'intégrité des entreprises

Le 9 décembre 2016, le gouvernement français a promulgué une nouvelle loi anti-corruption, intitulée « Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique » (dite « Sapin II »). En vertu de cette loi, les entreprises d'une certaine taille doivent établir un programme de conformité pour la lutte contre la corruption et identifier et gérer les risques de corruption. Les éléments essentiels d'un programme de conformité d'entreprise comprennent, entre autres, la définition de l'engagement de la direction de l'entreprise à prévenir et à détecter la corruption, l'adoption d'un code de conduite anticorruption, l'élaboration d'un système d'alerte interne, la mise en place d'un système interne et de surveillance et l'élaboration de procédures de diligence raisonnable à l'égard des tiers.

En outre, la loi crée l'Agence française anticorruption (AFA), qui est placée sous l'autorité du ministre français de la Justice et du ministre du Budget. L'AFA est chargée de surveiller la mise en œuvre des cadres de conformité et de lutte contre la corruption dans les secteurs privé et public, et dispose de

pouvoirs de contrôle et de sanction. Dans ce cadre, l'AFA peut engager la responsabilité des entreprises pour défaut de mise en œuvre d'un programme efficace de lutte contre la corruption, même en l'absence d'activité corruptrice.

Source : (OCDE, 2020^[23]).

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer et mieux coordonner le conseil et le soutien aux entreprises pour les aider à mettre en œuvre des pratiques d'intégrité

Pour éviter que les programmes de conformité et de responsabilisation des entreprises ne soient axés sur des formalités visant à éviter des sanctions gouvernementales, il est important que le gouvernement informe les entreprises au sujet de dispositions réglementaires nationales et leur apporte un soutien afin que ces dernières puissent se mettre en conformité avec la législation. Le gouvernement doit aussi être à l'écoute des observations et préoccupations du secteur privé, et les intégrer dans sa propre démarche de prévention et de soutien à l'intégrité. De cette manière le gouvernement peut créer les conditions pour une mise en œuvre la plus large possible de la lutte contre la corruption (OCDE, 2020^[23]).

Au Maroc, de nombreux organismes et associations professionnelles, représentatives de l'écosystème des affaires, participent à la promotion de la bonne gouvernance et des pratiques d'intégrité au sein du secteur privé. Ces derniers mènent, chacun à leur niveau, des actions variées de soutien et de conseil aux entreprises qui insufflent indéniablement une culture de l'intégrité dans les divers domaines économiques :

- La **CGEM** organise la diffusion des normes et l'échange de bonnes pratiques en animant des webinaires, des ateliers de sensibilisation et des formations afin de permettre aux entreprises de monter en compétence sur les questions d'intégrité. Elle a également constitué une bibliothèque fournie à destination des entreprises afin de leur donner accès aux sources scientifiques et institutionnelles sur le sujet de la corruption. La CGEM indique qu'elle lancera prochainement, avec le concours de ses partenaires, un guide participatif pour une politique de lutte contre la corruption efficace à destination des entreprises, qui permettra de prodiguer des conseils aux entreprises selon leur niveau de maturité.
- L'**Institut marocain des administrateurs** (IMA) organise des séminaires de formation à destination des administrateurs d'entreprises, des organes de gestion et de gouvernance des entreprises publiques et privées nationales, afin de renforcer leurs compétences dans l'exercice de leurs fonctions et de les sensibiliser aux problématiques de la gouvernance d'entreprise.

D'autres acteurs économiques au champ de compétence plus restreint participent à l'effort de consolidation de l'intégrité des affaires au Maroc. Il s'agit en particulier du **centre des jeunes dirigeants d'entreprises (CJD)**, mouvement d'entrepreneurs militants engagés pour défendre et partager des valeurs communes tel que l'intégrité, la transparence, la responsabilité et l'éthique. Il est également possible de citer la **Chambre française de commerce et d'industrie au Maroc (CFCIM)** qui mène des actions en phase avec les dix principes du Pacte Mondial des Nations-Unies qu'elle a signé en juillet 2016, notamment en matière de responsabilité sociétale des entreprises, qui intègre des logiques de bonne gouvernance.

Plus récemment, en mars 2022, Bank Al-Maghreb (BKAM), l'Autorité de Contrôle des Assurances et la Prévoyance Sociale (ACAPS) et l'Autorité Marocaine du Marché des Capitaux (AMMC) ont publié, en partenariat avec l'INPPLC un guide anti-corruption pour les entreprises du secteur financier marocain (établissements de crédit et de paiement, intervenants du marché des capitaux, des assurances et de la prévoyance sociale). Cet outil pratique a pour but de faciliter la compréhension de la réglementation en vigueur et sa mise en œuvre.

Tout en reconnaissant la valeur de ces activités, la multiplicité des acteurs impliqués impose néanmoins une bonne coordination de leurs actions auprès des entreprises. À cette fin, la participation des entreprises et des associations d'entreprises marocaines aux actions de promotion de l'intégrité dans le secteur privé gagnerait donc à être mieux formalisée, et mériterait plus de collaboration, une meilleure coordination des actions et une plus grande implication des PME. Il serait souhaitable que les missions, responsabilités et prérogatives de ces différentes institutions gouvernementales et non-gouvernementales soient clairement définies afin de garantir l'efficacité de leurs actions. L'INPLCC, en tant qu'organe central de la prévention de la corruption, peut jouer un rôle de premier plan et diriger ce processus de dialogue public/privé, en veillant à la participation de tous les acteurs concernés, notamment la CGEM. La CGEM collabore déjà avec l'INPPLC et est partie prenante du prochain portail national de l'intégrité, ainsi que de l'étude nationale sur la corruption. Le gouvernement marocain pourrait également s'appuyer sur des structures existantes comme la Commission Nationale pour la Gouvernance d'Entreprise et le Comité National de l'Environnement des Affaires, instauré par le gouvernement marocain à la demande de la Banque Mondiale, pour consolider la relation entre le secteur privé et le Gouvernement et améliorer le climat des affaires.

Enfin, les autorités marocaines pourraient également réfléchir aux différents moyens de coordonner la diffusion la plus large possible des normes édictées dans les textes, et sur la manière de fournir des conseils et un soutien aux entreprises en matière d'intégrité des affaires. Les conseils peuvent prendre diverses formes, notamment la fourniture d'un modèle de code de conduite pour les entreprises, de lignes directrices sur la gestion des risques, d'un référentiel de bonnes pratiques et d'exemples sur la diligence raisonnable en matière de lutte contre la corruption. Les formations, séminaires, webinaires mais aussi les différentes formes de communication écrite directe auprès des entreprises sont à favoriser et à développer. Le point de contact national du Maroc pour une conduite responsable des entreprises, désigné pour promouvoir les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, pourrait être chargé de ces prérogatives. Les activités envisagées pourraient prendre exemple sur les services d'appui aux entreprises françaises (Encadré 6.20).

Encadré 6.20. Les conseils de l'Agence Française (AFA) anti-corruption pour soutenir l'intégrité des entreprises en France

L'Agence française anticorruption (AFA) fournit des services d'assistance et de conseil aux entreprises, afin de les accompagner dans la mise en œuvre de mesures de lutte contre la corruption et de conformité. En particulier, dans le cadre de cette mission, les activités de l'AFA comprennent :

L'élaboration de recommandations et de guides pratiques à destination des entreprises. Toutes les publications destinées aux acteurs du secteur privé ont fait l'objet d'un processus de consultation publique. En voici quelques exemples concrets :

- La fonction anticorruption et conformité dans les entreprises ;
- Les contrôles anti-corruption dans le cadre des fusions et acquisitions ;
- La politique en matière de cadeaux et d'hospitalité dans les entreprises privées, les entreprises publiques, les associations et les fondations.

Des actions de sensibilisation et de formation pour différents types d'acteurs privés. En voici quelques exemples concrets :

- Des présentations générales des enjeux de la lutte contre la corruption ;
- Des ateliers techniques organisés pour les professionnels (par exemple, sur les systèmes de contrôle interne, les cadeaux d'entreprise et les invitations) ;

- Des ateliers organisés en collaboration avec des organisations et associations professionnelles (par exemple, des conférences, des séminaires) ;
- Cours de formation spécialisés destinés à un public tant débutant que confirmé ;
- Assistance de type "Helpdesk" en réponse aux questions des acteurs du secteur privé.

Soutien personnalisé, à la demande, aux acteurs du secteur privé pour la mise en œuvre de programmes de conformité anticorruption sur une base volontaire. Ces actions de soutien individuel aux entreprises sont fournies en fonction des besoins techniques de l'acteur. Le soutien est offert gratuitement et pour une durée limitée, allant de quelques mois à un an.

Source: Information fournie directement par l'Agence française anticorruption (AFA).

En outre, il est important que toutes les entreprises, quelle que soit leur taille et domaine d'activité, soient ciblées mais aussi impliquées. Il serait par exemple souhaitable de sensibiliser toutes les organisations patronales du Maroc aux moyens et outils de lutte contre la corruption afin qu'elles puissent en informer leurs membres, ainsi que les petites et moyennes entreprises, qui paraissent insuffisamment intégrées aux efforts de promotion des pratiques d'intégrité des affaires au Maroc. En particulier, comme l'avait préconisé le Diagnostic d'intégrité du Maroc en 2018, l'agence Maroc PME pourrait jouer un rôle plus accru dans la promotion de l'intégrité auprès des PME marocaines, en collaboration avec la CGEM (OCDE, 2018^[2]).

Enfin, une autre problématique alimentant grandement la corruption dans le milieu des affaires est le secteur informel. À ce sujet, des avancées ont été réalisées, notamment la création du statut d'autoentrepreneur, la généralisation de la protection sociale d'ici fin 2022 (assurance maladie, allocations familiales, indemnités de perte d'emploi) ainsi que l'amélioration du régime des retraites. La CGEM estime que le gouvernement a fait de la lutte contre l'informel une priorité mais qu'il y a un effort de formation et d'accompagnement afin de soutenir le secteur informel dans la transition vers le respect des réglementations et des normes. Le gouvernement du Maroc pourrait s'appuyer sur le livre blanc publié par la CGEM sur le Nouveau Modèle de Développement, dans lequel la CGEM détaille un ensemble de mesures et de recommandations pour lutter contre l'informel (CGEM, 2021^[44]).

L'INPLCC, en collaboration avec les ministères concernés, pourrait élaborer une campagne de sensibilisation à l'intégrité au sein des entreprises et des organisations

Les campagnes de sensibilisation constituent l'une des principales méthodes dont disposent les gouvernements pour améliorer la compréhension des questions d'intégrité publique pour les entreprises, les organisations de la société civile et les individus. Les campagnes de sensibilisation visent à mettre en lumière un problème spécifique et à atteindre un public ciblé, en interne au sein d'une organisation ou d'un groupe, ou en externe dans la société au sens plus large (OCDE, 2020^[23]).

À cette fin, l'INPLCC, en collaboration avec les ministères concernés, pourrait concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication visant à sensibiliser le secteur privé, les organisations de la société civile et le grand public aux responsabilités en matière d'intégrité publique. Informée par des données (données d'enquête, groupes de discussion etc.), la stratégie devrait définir des objectifs de sensibilisation, être dotée de ressources et des financements appropriés, et pourrait inclure comme objectif de sensibiliser davantage la société aux retombées positives de l'intégrité publique, en réduisant la tolérance aux violations des normes d'intégrité publique. Pour chacune des (sous-)campagnes envisagées, la stratégie doit identifier les résultats escomptés (par exemple, les attitudes ou les comportements à changer, les compétences à développer), les publics cibles, les messages clés et les canaux de communication (par exemple, la télévision, le web, les médias sociaux, la presse écrite) ainsi que les mécanismes d'évaluation

(par exemple, les enquêtes d'opinion, les analyses web, la participation à des événements, le nombre de plaintes déposées, etc.).

Ensuite, au moment de l'élaboration des campagnes de sensibilisation, il est utile de veiller à ce que les messages soient fondés sur une compréhension des problèmes d'intégrité auxquels la société est confrontée et éviter de traiter la question sous un angle sensationnaliste (Tableau 6.4). L'utilisation de données factuelles crédibles et authentiques peut également permettre aux destinataires de s'identifier aux principaux messages.

Tableau 6.4. Les facteurs de succès des campagnes visant à modifier les comportements

Objectif	Options
Adapter la campagne au public	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaître les attitudes existantes Rendre la question accessible au public Rendre la question culturellement spécifique Examiner la question du point de vue du public cible Mener un projet pilote ou un prétest pour contrôler les résultats
Générer une responsabilité communautaire	<ul style="list-style-type: none"> Rendre la question socialement inacceptable en la formulant en termes moraux Mettre en évidence l'impact plus large de la question sur la société et démontrer son impact sur la vie humaine
Renforcer le sentiment de capacité d'agir	<ul style="list-style-type: none"> Développer un sentiment de maîtrise de soi, de motivation, de connaissances et de compétences Proposer un comportement alternatif
Encourager l'action	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en évidence les mesures à prendre, telles que les procédures appropriées pour signaler les activités de corruption

Source : (OCDE, 2020^[23]).

Le gouvernement peut également envisager de maintenir un dialogue ouvert avec la société civile, ainsi que les médias, sur les progrès de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption et les défis rencontrés.

Le ministère de l'Éducation nationale, du Préscolaire et des Sports, en partenariat avec l'INPPLC, pourrait mettre en œuvre des programmes d'éducation civique

Une approche de l'intégrité publique à l'échelle de la société comprend également l'engagement des jeunes par le biais du système éducatif et universitaire. À ce titre, la Recommandation de l'OCDE sur l'Intégrité publique recommande de mettre en œuvre des « campagnes de promotion de l'éducation civique en matière d'intégrité publique auprès de la population » (OCDE, 2017^[1]).

Le Maroc ne dispose actuellement pas d'un programme d'enseignement sur l'intégrité publique. Dans certains pays, l'autorité chargée de l'intégrité ou de la lutte contre la corruption est responsable de la mise en œuvre des programmes d'éducation (Encadré 6.21). Ce modèle peut servir d'exemple pour le Maroc, où l'INPPLC pourrait jouer un rôle majeur dans l'éducation à l'intégrité publique. La formation des éducateurs, qui leur permet d'acquérir les compétences et les connaissances nécessaires pour aborder des problèmes comme la corruption, doit également être un élément essentiel de tout programme d'éducation à l'intégrité (OCDE, 2018^[45]).

Encadré 6.21. L'éducation à l'intégrité publique dispensée par l'autorité anticorruption au Portugal

Au Portugal, le Conseil pour la prévention de la corruption (CPC) a développé un ensemble de projets pour les enseignants, les adultes et les élèves (âgés de 6 à 18 ans). Ces projets visent à sensibiliser aux causes et aux conséquences de la corruption, et à soutenir le développement des compétences et des valeurs pour la combattre. Le Conseil dispense une formation aux enseignants, au personnel scolaire et aux parents d'élèves pour clarifier les concepts liés à la corruption et pour les aider à réfléchir à leur rôle dans le maintien de l'intégrité publique et à l'impact de la corruption sur le développement social, économique et politique de la société.

Le CPC utilise une série de concours visant à renforcer la sensibilisation des étudiants et à les soutenir dans leur engagement envers la lutte contre la corruption. Les « Images contre la corruption » (Imagens contra a Corrupção) est l'un de ces concours. Les étudiants, encadrés par leurs professeurs, discutent des questions liées à la fraude et à la corruption, puis produisent un travail qui met en valeur les leçons qu'ils ont apprises. Les meilleurs travaux des étudiants sont sélectionnés par un jury national et récompensés par un prix.

Source : (OCDE, 2020^[23]).

Les Services du Chef du gouvernement pourraient élargir les partenariats entre le gouvernement et les universités pour intégrer l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les programmes d'études

Enfin, en tant que futurs professionnels, les étudiants universitaires constituent une cible stratégique des activités de formation et de sensibilisation à la lutte contre la corruption.

Au Maroc, certaines universités ont mis en place des masters spécialisés sur la lutte contre la corruption et la bonne gouvernance. Les Services du Chef du gouvernement en collaboration avec l'École Nationale supérieure d'administration (ENSA) avaient initié, en octobre 2018, un cycle de formation qualifiante et certifiante (CFQ) d'une première promotion de cadres des inspections générales des ministères (IGMs) sur une durée de neuf mois pour couvrir douze modules privilégiant l'approche de formations pratiques et opérationnelles, conçues à travers des cas réels. Un deuxième cycle de formation est en préparation avec toutefois l'introduction de nouvelles thématiques telles que la bonne gouvernance. Sur une durée de six mois, ce cycle s'adresse prioritairement aux IGMs mais a été élargi aux cadres de différentes institutions de contrôle, tels que les contrôleurs financiers, les cadres du ministère public, et les magistrats de la cour des comptes.

Dans ce contexte, les Services du Chef du gouvernement pourraient poursuivre leur collaboration avec l'École Nationale supérieure d'administration (ENSA) afin de mettre en œuvre des cycles de formation qualifiante pour certaines catégories de responsables publics sur l'intégrité publique.

Appliquer un cadre de contrôle interne et de gestion des risques et renforcer la surveillance afin de préserver l'intégrité publique au Maroc

Un modèle global de redevabilité publique repose sur deux dimensions : l'obligation de rendre des comptes et l'application de sanctions contre tout comportement illégal de l'institution ou du fonctionnaire responsable (OCDE, 2017^[1]). Ces deux piliers doivent reposer sur une structure institutionnelle à deux niveaux : un cadre interne de contrôle et de gestion des risques, assorti d'une fonction d'audit interne

efficace et clairement séparée des opérations, ainsi que des mécanismes de surveillance externes, opérés par des organes indépendants des institutions contrôlées, par exemple une institution supérieure de contrôle.

Solidement établis, ces politiques et processus aident les gouvernements à trouver un équilibre entre un modèle axé sur l'application de la loi et des approches plus préventives, fondées sur les risques. Depuis plusieurs années, le Maroc a progressé pour s'aligner sur les normes internationales du contrôle interne, de l'audit et de la gestion des risques. Par ailleurs, la SNLCC reconnaît la nécessité d'introduire la gestion du risque de corruption dans les organismes publics. Cette dernière section fournit des recommandations concrètes pour renforcer le cadre de contrôle interne, de gestion des risques et de contrôle externe.

Le gouvernement du Maroc pourrait promouvoir une approche harmonisée et unifiée du contrôle interne et de l'audit interne à l'échelle du gouvernement afin de permettre une réponse cohérente aux risques d'intégrité

Un système d'administration publique doit reposer sur un cadre efficace de contrôle interne et de gestion des risques pour préserver l'intégrité publique, permettre une responsabilisation efficace et prévenir la corruption. À cet égard, la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique invite les adhérents à « appliquer un cadre interne de contrôle et de gestion des risques pour protéger l'intégrité au sein des entités du secteur public » (OCDE, 2017^[1]).

Pour être mises en œuvre efficacement, les politiques de contrôle interne et de gestion des risques reposent sur de nombreux acteurs aux niveaux gouvernemental, institutionnel et individuel. Au niveau gouvernemental, les organes de normalisation du secteur public veillent par exemple à ce que les politiques de contrôle interne et de gestion des risques à l'échelle du gouvernement soient cohérentes et harmonisées. Au niveau institutionnel, les politiques et processus de contrôle interne et de gestion des risques fournissent à l'administration une assurance raisonnable que l'organisation atteint ses objectifs d'intégrité et gère ses risques efficacement. Enfin, au niveau individuel, de nombreuses normes appellent à l'engagement personnel des agents publics en faveur de l'intégrité et du respect des codes de conduite (OCDE, 2020^[23]).

À l'échelle du gouvernement, la responsabilité de la mise en œuvre du contrôle interne et de la gestion des risques est partagée par différents organes du secteur public. Ces organes comprennent les institutions d'audit, les unités centrales d'harmonisation et les organes de lutte contre la corruption. En particulier, ils : 1) définissent et harmonisent les normes et les politiques de contrôle interne, 2) fournissent des orientations et des outils, 3) évaluent les efforts déployés à l'échelle du gouvernement pour préserver l'intégrité, et 4) coordonnent et normalisent les pratiques de signalement et de réaction aux violations présumées de l'intégrité pour l'ensemble du secteur public.

Au Maroc, le besoin d'établir un contrôle interne est précisé dans le cadre légal sur la gestion financière publique. La loi organique relative aux lois de finances, adoptée en 2015, érige en priorité le contrôle de l'emploi des fonds publics ainsi que le contrôle de la qualité de l'information financière et des comptes. Les activités de contrôle sont confiées à une fonction centralisée d'inspection financière ayant pour mandat à l'échelon gouvernemental de surveiller et contrôler les dépenses et la bonne utilisation des fonds publics, l'Inspection Générale des Finances (IGF), qui assure la fonction d'audit et de contrôle internes dans le secteur public marocain, et la Trésorerie Générale du Royaume (qui assure l'audit de capacité de gestion des services ordonnateurs dans le cadre du contrôle modulé de la dépense). L'IGF avait précédemment dirigé une initiative visant à harmoniser le cadre méthodologique pour l'évaluation des risques de certains ministères, développe des matrices de suivi pour ses recommandations, et conçoit activement un nouveau manuel de contrôle et d'audit interne pour une utilisation plus large parmi les ministères et agences du gouvernement (OCDE, 2019^[46]).

Toutefois, aucune institution spécifique n'est explicitement chargée de concevoir et d'harmoniser le cadre méthodologique et les outils adéquats pour le contrôle interne et l'audit interne au Maroc. Un manque de clarté de la part du niveau central sur la méthodologie d'institutionnalisation du contrôle interne et la gestion des risques peut diminuer l'efficacité des contrôles et donner l'impression que les objectifs d'intégrité, ainsi que les activités de contrôle interne et de gestion des risques qui les soutiennent, sont distincts des autres objectifs stratégiques et opérationnels.

Un projet de décret relatif au contrôle interne dans l'Administration de l'État est en cours d'approbation et devrait fixer un cadre de référence et des modalités de mise en œuvre du contrôle interne dans les départements ministériels qui sont tenus de mettre en place un dispositif adapté à leurs missions. Par ailleurs, le décret n° 2-22-580 relatif à la mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion au sein des départements ministériels vient d'être publié. Il vise à asseoir un cadre réglementaire harmonisé pour la mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion qui répond aux principes de transparence. Ce dispositif va permettre l'aide au pilotage opérationnel et la mise en cohérence des plans stratégiques des départements ministériels avec les objectifs des programmes budgétaires.

Le Maroc est donc encouragé à poursuivre la consolidation d'une approche unifiée du contrôle et de l'audit interne axé sur l'amélioration de la performance organisationnelle et s'attaquant à la fraude et à la corruption. Ces activités pourraient être confiées à l'IGF ou une fonction d'harmonisation centrale (CHF) dédiée, qui aurait pour mandat d'harmoniser les normes et outils de contrôle interne et de surveiller la qualité et la performance globales, ainsi que d'organiser des activités de formation et de renforcement des capacités (OCDE, 2019^[46]), à l'image de l'exemple français (Encadré 6.22).

Encadré 6.22. Le comité d'harmonisation d'audit interne de l'État (CHAIE) en France

En France, l'article 1er du décret du 28 juin 2011 visant à généraliser l'audit interne à l'ensemble des fonctions et métiers des ministères, dispose que « *dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge, est mis en œuvre* ».

Dans ce contexte, le Comité d'harmonisation d'audit interne de l'État est un comité interministériel chargé de coordonner, de soutenir et de suivre le développement de l'audit interne dans l'administration de l'État. Le CHAIE définit un cadre de référence de l'audit interne de l'État, commun à l'ensemble des ministères et basé sur cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP) publié par l'*Institute of Internal Auditors (IIA)*.

En juillet 2019, le CHAIE a signé un partenariat avec l'Agence Française anticorruption (AFA) autour du déploiement de la maîtrise des risques de corruption au sein des administrations de l'État. Ce partenariat vise un apport réciproque d'expertise et d'échanges d'informations sur des sujets d'intérêt commun tel que l'audit interne et les risques d'atteinte à la probité.

Source : Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État, Cadre de référence de l'audit interne de l'État, <https://www.economie.gouv.fr/chaie/cadre-referance-laudit-interne-letat>; <https://www.economie.gouv.fr/chaie/presentation-chaie>.

Le gouvernement du Maroc pourrait formaliser l'intégration des fonctions de contrôle interne au cycle de prise de décision et aux processus opérationnels fondamentaux des organisations publiques, et attribuer aux cadres supérieurs une responsabilité claire en matière de gestion des risques

Pour les organismes du secteur public, les mécanismes de contrôle interne constituent un moyen fondamental d'atténuer les risques. Ils sont constitués d'un ensemble de normes, de processus et de structures de contrôle interne à l'échelle d'une entité, qui doivent être continuellement adaptées et affinées pour répondre aux changements de l'environnement et des risques de l'entité. Pour être efficace, le système de contrôle interne doit être mis en œuvre comme une partie intégrante des opérations déjà en place dans les entités gouvernementales.

En particulier, l'encadrement d'une organisation doit avoir la responsabilité première de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des fonctions de contrôle interne et de gestion des risques. Dans la majorité des pays de l'OCDE, les dirigeants d'une organisation sont tenus légalement responsables du suivi et de la mise en œuvre des activités de contrôle et de gestion des risques. En outre, de nombreux pays disposent de lois qui rendent les dirigeants spécifiquement responsables des politiques de gestion du risque d'intégrité (OCDE, 2017^[47]).

Au Maroc, l'idée répandue selon laquelle le contrôle interne est une activité indépendante, simplement ajoutée aux pratiques et processus administratifs existants, continue de constituer un obstacle important à l'établissement d'un processus de contrôle interne solide. Afin de contrôler le fonctionnement des administrations publiques, le gouvernement marocain s'appuie en premier lieu sur **les Inspections Générales des Ministères** (IGM), qui ont la responsabilité verticale des audits au sein des ministères. Leur mission est de faire un rapport sur le fonctionnement des services, effectuer des missions d'audit et entreprendre des évaluations de performances et des enquêtes dans le but d'améliorer la qualité des services publics. Le mandat des IGM est décrit dans l'Encadré 6.23. Dans la pratique, peu d'audits et d'évaluations sont réalisés, et le suivi des recommandations n'est pas systématique.

Encadré 6.23. Le rôle de l'Inspection Générale des Ministères au Maroc

Au Maroc, les missions de l'Inspection Générale des Ministères sont encadrées par les décrets fixant les attributions et l'organisation des ministères, ainsi que par le Décret n° 2-11-112 du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères (IGM). Ce texte constitue la charte des missions de l'Inspection Générale qui peuvent être résumées et regroupées en trois axes :

Contrôle et Inspection

- Contrôle de la bonne application des textes législatifs et réglementaires ainsi que la bonne gestion des deniers publics ;
- Contrôle et audit interne des conditions de préparation, passation et exécution des marchés publics conformément à la réglementation en vigueur ;
- Instruction des réclamations et des doléances adressées au Haut-Commissariat au Plan (HCP) ;
- Renforcement de l'éthique notamment à travers la détection des conflits d'intérêt et en tenir le Ministre informé ;
- Suivi des recommandations des rapports de la Cour des comptes, de l'Inspection Générale des Finances et de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption.

Audit et Évaluation

- Réalisation des audits internes et présentation des recommandations visant l'amélioration du rendement et de l'efficacité ;
- Audit des sommiers de consistance des biens immobiliers et des registres du matériel et des magasins;
- Évaluation des activités des services du HCP par rapport aux objectifs et aux coûts qui en résultent.

Relations avec le Médiateur

- Traitement des dossiers de plaintes et de doléances transférés par l'Institution du Médiateur du Royaume pour investigation ;
- Établissement du rapport annuel des réclamations et doléances transférés par l'Institution du Médiateur du Royaume.

Source : Décret n° 2-11-112 du 23 juin 2011 relatif aux inspections générales des ministères, <http://bdj.mmsp.gov.ma/Fr/Document/8951-D%C3%A9cret-n-2-11-112-du-20-rejeb-1432-23-juin-2011.aspx?KeyPath>.

Par ailleurs, les gestionnaires opérationnels et le personnel ne sont en général pas assez conscients du fait qu'ils ont la responsabilité du risque et de sa gestion dans le cadre de leurs missions quotidiennes et de leurs responsabilités (OCDE, 2019^[46]). Le Maroc pourrait donc veiller à ce que des fonctions de contrôle interne correspondants soient intégrées aux procédures opérationnelles des organisations du secteur public et soient capables d'atténuer efficacement les risques pouvant empêcher l'entité d'atteindre ces objectifs. Cela peut passer par le renforcement du cadre légal sur le contrôle interne établissant dans les entités publiques un système solide de contrôle interne, comprenant des indicateurs de performance financière et non financière, accompagné d'une fonction d'audit interne crédible, et fixant des objectifs clairs à tous les niveaux de l'organisation. En France par exemple, toutes les entités publiques (administrations de l'État, collectivités locales, établissements publics et sociétés d'économie mixte) sont légalement tenues de procéder à des évaluations des risques, quelle que soit leur taille. À ce titre, les entités publiques doivent dresser la liste de tous les processus liés à leurs activités, comme le recrutement et les marchés publics, et évaluer les risques associés, y compris les risques liés à l'intégrité.

Cette recommandation est alignée avec les principes du « modèle des trois lignes » afin de confier une plus grande responsabilité en matière de contrôle interne et de gestion des risques à la direction opérationnelle. Ce modèle de l'*Institute of Internal Auditors* (IIA) souligne que la responsabilité première du contrôle interne et de la gestion des risques incombe au personnel et au management opérationnel des entités publiques, car ils sont responsables du maintien de contrôles internes efficaces et de l'exécution des procédures de risque et de contrôle au quotidien. La deuxième ligne comprend les personnes chargées de l'établissement d'un cadre de gestion des risques, de la surveillance, de l'identification des risques émergents et des rapports réguliers aux cadres supérieurs. Enfin, les unités d'audit interne constituent la troisième ligne (Institute of Internal Auditors, 2020^[48]).

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer son approche de la gestion des risques en établissant une distinction entre les fonctions de contrôle financier et audit interne

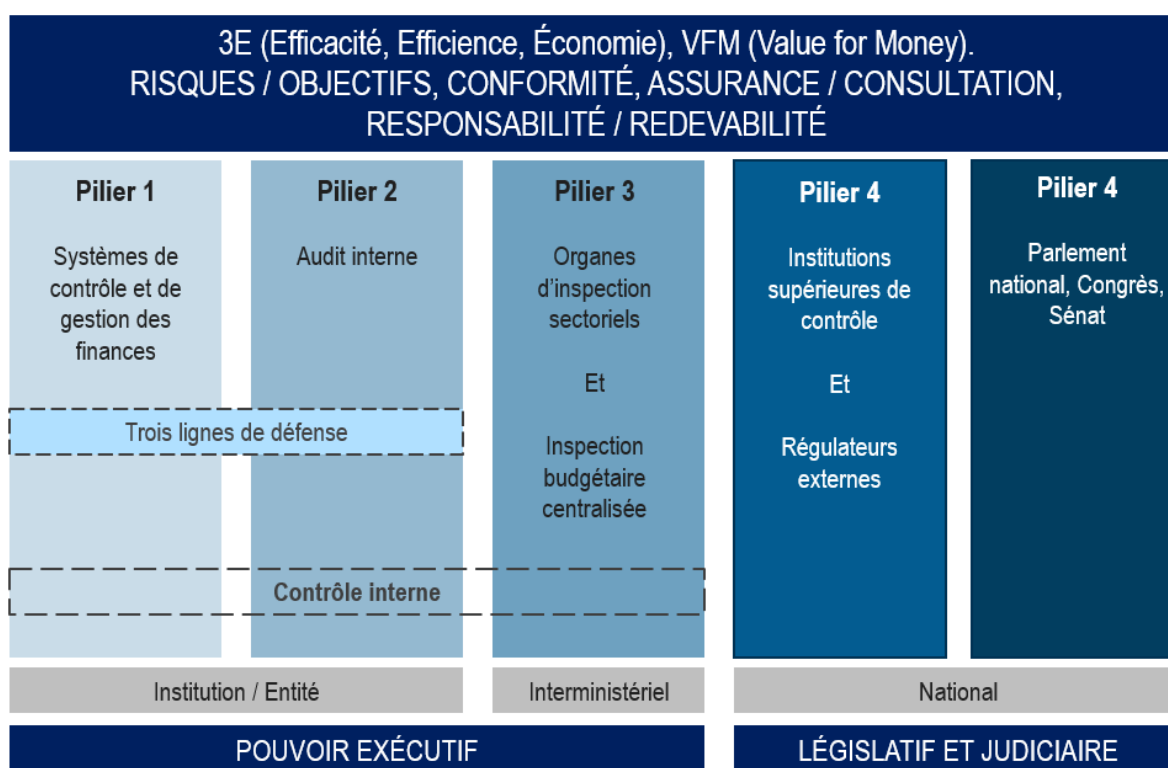
L'audit interne est une composante centrale d'un système de contrôle interne efficace. En principe, l'audit interne a pour rôle principal de fournir à la direction une assurance indépendante, objective et *a posteriori* de la qualité de la gestion du risque et des contrôles internes des entités publiques. À ce titre, les auditeurs internes évaluent la conception et la mise en place des activités de contrôle financier et managérial et de

gestion des risques, tout en maintenant leur indépendance en n'effectuant eux-mêmes aucune de ces activités de contrôle de première et deuxième lignes de défense.

Depuis 2013, un certain nombre d'initiatives, tant au niveau national que local, sont en cours pour moderniser la fonction d'audit interne. Ces initiatives ont contribué à renforcer les capacités et les fonctions essentielles, ainsi qu'à soutenir la décentralisation à travers les niveaux locaux. En outre, ces initiatives ont abouti à une structure institutionnelle qui démontre la responsabilité partagée de diverses entités d'audit interne au sein des ministères, agences publiques et administrations locales au Maroc. La charge de la fonction d'audit interne est partagée entre différentes institutions, notamment la fonction centralisée d'inspection financière (IGF) ayant pour mandat à l'échelon gouvernemental de surveiller et contrôler les dépenses et la bonne utilisation des fonds publics par des audits *ex post*, la Trésorerie Générale du Royaume (pour l'audit de capacité de gestion des services ordonnateurs dans le cadre du contrôle modulé de la dépense), et les Inspections Générales Ministérielles, et qui sont beaucoup moins puissants que l'IGF interministérielle. De plus, les comités et unités d'audit, rattachés au conseil d'administration d'une variété d'entreprises détenues et contrôlées par l'État (EP), fournissent une analyse des EP.

Toutefois, cette structure reflète aussi la confusion quant au rôle et aux missions affectés aux auditeurs internes. Tandis que l'inspection financière est une activité d'investigation, axée sur le contrôle financier *ex post*, qui relève généralement d'une organisation centrale ayant pour but d'examiner les défaillances majeures et sanctionner les organisations et personnes responsables, l'audit interne est un service de conseil non axé sur la vérification et le contrôle, destiné aux gestionnaires opérationnels et à la haute direction des organisations, et permettant de promouvoir une amélioration des systèmes de contrôle. Le Graphique 6.3 et le Tableau 6.5 placent la fonction d'audit interne parmi les dispositifs constitutionnels de suivi, de contrôle et d'audit. Les auditeurs internes peuvent favoriser le changement en incluant dans leurs programmes de travail des audits sur la manière dont les risques sont gérés et en attirant l'attention sur le manque de gestion des risques opérationnels dans l'ensemble du gouvernement dans leurs rapports d'audit. La fonction d'audit interne peut potentiellement tirer un enseignement des résultats des inspections financières et utiliser leurs conclusions pour élaborer des exercices de planification basée sur les risques.

Graphique 6.3. Piliers principaux d'un cadre solide de suivi, de contrôle et d'audit



Note : les « 3E » font référence à « Efficacité, Efficience, Économie » et « VFM » signifie « Value For Money » (rentable).

Source : Travail des auteurs adapté du document de la Commission européenne (2014), Compendium des systèmes de contrôle interne publics des États membres de l'Union européenne, seconde édition, Commission européenne.

Tableau 6.5. Attributs essentiels de l'audit interne et de l'inspection financière

Attributs	Inspection financière	Audit interne
Déclenchement	Basé sur des allégations ou suspicions	Basé sur analyse de risques (programme annuel)
Objectif	Focus sur un acte répréhensible et sa correction	Garantie raisonnable
Portée	Légale / conformité	Problèmes importants de gestion
Moteur	Action corrective	Valeur ajoutée
Environnement	Externe à l'entité	Partie du système de contrôle interne
Supposition	Inconvenance possible	Convenance probable
Type de relations	Accusatoire, interrogative	Cordiale (« ami critique »)
Investigation	Oui (recommande des sanctions et fait suivre au procureur)	Non

Source: Commission européenne (2015c), « Principes du contrôle interne public », <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>.

Par ailleurs, plusieurs rapports de l'IGF ont montré le besoin de renforcer le contrôle managérial, en allant au-delà de la vérification ordinaire de la comptabilité et de la régularité, et en commentant l'efficacité des procédures organisationnelles et managériales des organisations publiques. Le Maroc devrait donc continuer à investir dans la modernisation complète de sa fonction d'audit, en définissant clairement et en séparant le rôle de l'audit interne par rapport aux activités de contrôle – notamment financier – des institutions et fonctions d'inspection financière.

À cette fin, le Maroc pourrait poursuivre une démarche nationale pour établir des unités d'audit interne au sein des entités publiques, axées sur le renforcement des premières et deuxième lignes de défense. Cela pourrait passer par le renforcement des IGM comme troisième ligne de défense, et permettrait aux gestionnaires opérationnels d'être en mesure d'entreprendre des évaluations des risques sans crainte de représailles et de manière totalement distincte de l'évaluation des risques entreprise par les auditeurs dans le cadre de leur planification d'audit. Dans certains pays membres de l'OCDE, comme les États-Unis ou la Nouvelle-Zélande, l'existence de comités d'audit a obligé la haute direction à se concentrer sur le contrôle interne et le cadre de gestion des risques, afin qu'il soit plus stratégique, cohérent, opérationnel et clairement séparé de la fonction d'audit, afin d'éviter tout conflit d'intérêts.

Le Maroc peut aussi explorer la possibilité d'établir une unité d'audit commune qui fournirait des services à plusieurs entités d'un même secteur ou domaine politique (par ex. le gouvernement local ou la santé). De nombreux pays de l'OCDE disposent d'une fonction d'audit interne centrale qui est chargée d'auditer plus d'un ministère – et la plupart de ces fonctions d'audit interne centrales ont des objectifs dédiés à l'intégrité, comme la *Government Internal Audit Agency* (GIAA) du Royaume-Uni (Encadré 6.24). L'audit de plusieurs entités à un niveau central permet aussi de tirer parti des ressources d'audit disponibles, de renforcer la capacité du gouvernement à identifier les problèmes systémiques et transversaux, et de mettre en place des mesures pour y répondre dans une perspective pangouvernementale (OCDE, 2020^[23]).

Encadré 6.24. La *Government Internal Audit Agency* (GIAA) au Royaume-Uni

La *Government Internal Audit Agency* (GIAA) du Royaume-Uni a été lancée le 1er avril 2015 en tant qu'organisme exécutif du Trésor de Sa Majesté pour permettre d'assurer que le gouvernement et le secteur public au sens large fournissent des services efficaces. La GIAA met en œuvre un programme de travail qui aboutit à un rapport annuel sur l'efficacité de gestion des risques et de contrôle interne des organisations gouvernementales, y compris la gestion des risques de fraude et de corruption.

À cette fin, la GIAA a intégré progressivement toutes les unités d'audit interne existantes sous son égide. Cette approche a permis à l'agence de bénéficier de la concentration d'expertise, d'améliorer l'efficacité et la qualité de service tout en réduisant les coûts, ainsi que d'adapter et faire évoluer l'expertise d'audit en fonction des attentes et besoins des bénéficiaires de ses services. Les entités étatiques sont facturées du prix des services d'audit, ce qui protège l'indépendance de l'organisme.

Source : (OCDE, 2019^[46]; United Kingdom Government Internal Audit Agency, 2022^[49]).

Le gouvernement du Maroc pourrait développer une approche plus systématique de la gestion et de l'évaluation des risques liés à l'intégrité dans le secteur public

Un élément clé d'un système de contrôle interne solide est une approche positive et intégrée de la gestion des risques de corruption ; le système doit permettre d'identifier les risques potentiels de fraude et de corruption, et contenir les mécanismes de contrôle appropriés pour les traiter efficacement. Au niveau des pays de l'OCDE, certains organes du secteur public désignent une entité chargée de gérer les risques liés à l'intégrité. Cette entité dédiée peut être un comité, une équipe ou une personne, selon les besoins. Quelle que soit l'approche adoptée, il est essentiel que l'entité ou la fonction relève directement de l'encadrement supérieur, étant donné la responsabilité globale de cette dernière dans la gestion des risques.

Dans de la mise en œuvre de la SNLCC, de multiples initiatives ont été prises et des mécanismes ont été mis en place visant à évaluer les risques de corruption. Le Maroc a par exemple adopté le 10 mai 2017 la norme ISO 37001 sur le management anticorruption. Des cartographies des risques ont déjà été

élaborées, notamment en matière d'urbanisme et de transports, sur la base de la Charte des services publics qui consacre également la gestion des risques.

Le MTNRA pointe néanmoins le manque d'un cadre général, sous forme de référentiel ou de guide, afin d'instituer un nouveau savoir-faire en ce domaine au niveau des départements ministériels, même s'il a été précisé qu'un projet de guide réalisé par les Services du Chef du gouvernement et l'INPPLC est en cours de finalisation au moment de l'élaboration de ce rapport. Le Maroc est donc encouragé à généraliser les pratiques de contrôle interne et de gestion des risques d'intégrité à l'ensemble des services publics et secteurs économiques sur la base des initiatives concluantes déjà réalisées dans certains domaines. Un référentiel précis fournirait une base solide pour l'évaluation du risque de corruption dans les organisations du secteur public, permettrait une meilleure diffusion de la pratique de gestion des risques et apporterait plus de clarté aux mécanismes préconisés. La Charte des services publics ainsi que le projet de texte en cours de rédaction portant sur le contrôle interne et la gestion des risques, pourrait servir de base à la généralisation de ces mécanismes. En particulier, des cartographies des risques devraient être élaborées dans tous les domaines et services sensibles. À titre d'exemple, la République slovaque a mis en place une méthodologie commune sur la gestion des risques de corruption qui s'applique à tous les organismes du secteur public (Encadré 6.25).

Encadré 6.25. L'évaluation des risques de corruption en République slovaque

En 2019, le Service de Prévention de la Corruption (*Corruption Prevention Department*) a établi des lignes directrices sur l'évaluation des risques de corruption pour les organismes publics. Cette méthodologie s'applique à tous les départements du secteur public pour la gestion des risques de corruption, conformément à la politique anticorruption de la République slovaque pour 2019-2023. Tous les organismes publics sont tenus d'effectuer l'évaluation des risques de corruption sur une base annuelle, conformément à ces lignes directrices.

Les lignes directrices comprennent les éléments suivants (i) définitions du comportement ou de l'activité corrompue ; (ii) causes et sources potentielles des risques de corruption dans le secteur public ; (iii) identification et détection des risques ; (iv) appréciation et évaluation des risques identifiés ; (v) fréquence à laquelle le processus doit être mené ; (vi) obligation de tenir un registre des risques ; (vii) suivi des mesures et communication des résultats.

En collaboration avec une société privée, le Service de Prévention de la Corruption a développé un outil informatique sur la gestion des risques de corruption pour tous les organismes publics dans le cadre du projet de mise en œuvre de la norme ISO 37001:2016 (système de gestion anti-corruption). Cet outil informatique, qui consiste en un questionnaire électronique, est diffusé à tous les organismes publics, et facilite la mise en place de registres des risques de corruption.

Source : (OCDE, 2022^[50]).

Ce cadre de gestion des risques devrait indiquer clairement quelles informations sur les risques doivent être recueillies et comment la responsabilité des risques est attribuée au sein d'une organisation. Selon les normes ISO pour la gestion des risques, l'évaluation des risques est un processus en trois étapes qui commence par l'identification des risques et est suivi par l'analyse des risques, qui consiste à développer une compréhension de chaque risque, de ses conséquences, de la probabilité que ces conséquences se produisent et de la gravité du risque. La troisième étape est l'évaluation du risque, qui consiste à déterminer le degré de tolérance de chaque risque et à décider si le risque doit être accepté ou traité (ISO, 2009^[51]).

Des lignes directrices pourraient par exemple décrire les conditions dans lesquelles différents risques de corruption peuvent survenir, contenir des matrices de risques qui montrent comment évaluer et hiérarchiser les risques, fournir des modèles que les responsables pourraient utiliser et désigner les responsabilités pour l'identification et le traitement des risques. Au Royaume-Uni (RU), par exemple, le ministère de l'Intérieur a publié un modèle d'évaluation de la corruption dans le plan britannique de lutte contre la corruption. Ce modèle d'auto-évaluation est publié en ligne et s'adresse aux agences et départements gouvernementaux pour évaluer leur réponse à la corruption (Encadré 6.26).

Encadré 6.26. Faciliter l'auto-évaluation à l'aide d'un modèle d'évaluation du risque de corruption au Royaume-Uni

Dans le cadre du plan de lutte contre la corruption du Royaume-Uni (RU) publié en 2014, le ministère de l'Intérieur s'est engagé à publier un modèle d'évaluation de la corruption à l'intention des ministères et des organismes gouvernementaux afin d'évaluer leur réponse à la corruption. Le modèle d'auto-évaluation amène l'utilisateur à répondre à des questions clés que toutes les organisations voudront prendre en compte afin de mieux comprendre et articuler la menace de corruption, d'établir les risques encourus, et d'évaluer la capacité de l'organisation à gérer et atténuer ce risque.

Le modèle propose une série de réponses possibles à chaque question, accompagnées de conseils supplémentaires pour aider les utilisateurs à identifier les domaines à améliorer et la manière de le faire afin de développer une approche plus solide de la lutte contre la corruption. Il recommande également de résumer l'activité actuelle au sein de l'organisation pour chaque question et de définir les prochaines étapes. Les personnes responsables de la lutte contre la corruption au sein de l'organisation sont chargées de coordonner le remplissage du formulaire, en recommandant qu'il soit ensuite signé par la direction générale.

Source: United Kingdom Home Office.

L'INPPLC pourrait poursuivre ses efforts pour initier davantage d'acteurs publics et privés à la pratique de gestion des risques de corruption

Une fois qu'un cadre de gestion des risques clair a été établi, la gestion des risques doit être promue et communiquée et doit imprégner la culture et les activités de l'organisation de telle sorte qu'elle devienne l'affaire de tous au sein de l'organisation – elle ne doit pas être le domaine des unités d'audit interne et ne doit pas être gérée de manière isolée.

Au Maroc, un certain nombre d'initiatives ont déjà été lancées en matière de sensibilisation et de renforcement des capacités. L'INPPLC participe à l'instauration d'une culture de la gestion du risque en incitant les autorités publiques et privées, par divers partenariats, à se saisir des mécanismes de contrôle interne. Dans son rapport annuel 2020, l'INPPLC met en avant l'organisation d'un atelier numérique, en partenariat avec le Centre de Genève pour la Gouvernance du Secteur de la Sécurité, traitant de la promotion de la probité et de la prévention des risques de corruption à l'heure des pandémies. Les travaux dudit atelier ont porté sur la recherche de réponses communes et le partage de solutions et d'expériences pour faire face aux risques de corruption, aggravés par les conditions engendrées par la situation de la pandémie. De son côté, la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) organise des ateliers de sensibilisation et des échanges de bonnes pratiques entre les entreprises.

L'INPPLC, qui participe à l'élaboration de cartographies de risques et fournit un réel effort de sensibilisation des différentes parties prenantes à la gestion de risques, est donc encouragée à initier davantage

d'organisations publiques et d'acteurs économiques de secteurs sensibles à la pratique de la gestion de risques et des cartographies des risques. Cela peut contribuer à institutionnaliser la gestion du risque de corruption et à guider les organismes publics dans leurs activités de gestion des risques de corruption. En outre, cela peut servir de base solide à l'INPLCC pour étendre ses activités d'analyse des risques au-delà du programme national de lutte contre la corruption afin de développer des approches et des résultats différents, comme l'identification des risques de corruption émergents. En Australie, par exemple, la Commission sur le crime et la corruption du Queensland (CCC) produit des documents pour les agences gouvernementales afin de les sensibiliser aux risques de corruption actuels et émergents (Encadré 6.27). L'INPLCC pourrait s'inspirer de cette pratique afin d'élargir son analyse des risques et d'adopter une approche à facettes multiples pour identifier les tendances des risques de corruption rencontrés par les agences gouvernementales.

Encadré 6.27. Identifier et communiquer sur les risques de corruption actuels et émergents (Queensland, Australie)

La Commission sur le Crime et la Corruption (CCC) est une entité indépendante du gouvernement du Queensland créée pour combattre et réduire l'incidence de la grande criminalité et pour améliorer continuellement l'intégrité du secteur public du Queensland et réduire l'incidence de la mauvaise conduite dans ce secteur. Dans le cadre de ses attributions, la CCC fournit des conseils aux organismes du secteur public sur la manière d'identifier et de prévenir la corruption, et entreprend sa propre analyse pour identifier les risques qui constituent la menace la plus sérieuse dans le secteur public. À ce titre, la CCC produit régulièrement de courts documents sur différents domaines d'intérêt dans sa série "Prévention".

En 2020, la CCC a entrepris une évaluation pour identifier les tendances de la corruption afin de fournir une compréhension contemporaine de la corruption et des risques de corruption dans le Queensland. Suite à cette évaluation, le CCC a développé une ressource destinée aux responsables des agences du secteur public et aux membres des comités d'audit et de risque au sein de ces agences. Elle vise à alerter les décideurs de haut niveau sur les risques de corruption actuels et émergents associés au paysage changeant du secteur public. Les informations sont présentées clairement et dans un format accessible, et exposent ce que la CCC a fait, ce qu'elle a trouvé et les domaines de risque élevé et émergent.

Source : (Crime and Corruption Commission (Queensland), 2020^[52]).

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer les capacités de suivi et de la mise en œuvre des instances d'audit interne

Pour que les contrôles et audits soient suivis d'effets, les organisations publiques doivent donner des réponses adéquates aux recommandations des instances de surveillance. Au niveau du suivi des rapports émis par les autorités de contrôle, les services du Chef du gouvernement du Maroc analysent les rapports de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des finances (IGF) et des inspections générales des ministères (IGM) et émettent des propositions de mesures concrètes pour pallier les dysfonctionnements constatés. Les services du Chef du gouvernement étudient également les rapports de l'instance nationale anti-corruption (INPPLC) et des autres institutions participant à la lutte contre la corruption telle que la Présidence du Ministère public, l'Autorité nationale du renseignement financier (ANRF) ou encore le Médiateur afin d'harmoniser et de faire converger l'évaluation et la gestion des risques. Par ailleurs, l'article 15 de Charte des services publics exige des services publics de mettre en œuvre les différentes

recommandations en matière de bonne gouvernance issues des instances de contrôle, de régulation et de gouvernance et des institutions consultatives.

Le Maroc pourrait toutefois formaliser les mécanismes de suivi en renforçant le cadre légal, et en confiant aux IGM et autres unités d'audit interne la mission de suivre la mise en œuvre des recommandations d'audit. En Australie par exemple, la loi de 2013 sur la gouvernance, la performance et la responsabilité publiques (PGPA) exige que chaque entité du gouvernement australien ait un comité d'audit. Ces comités d'audit doivent, entre autres responsabilités, examiner le contenu des rapports d'audit interne et externe afin d'identifier les éléments pertinents pour l'entité, conseiller l'encadrement sur la réponse à adopter, et examiner la pertinence de la réponse de l'entité aux rapports de vérification interne et, dans la mesure du possible, de vérification externe (Australian Department of Finance, 2015^[53]).

Le gouvernement du Maroc pourrait renforcer les moyens de la Cour des comptes pour garantir l'effectivité de ses missions de surveillance des autorités publiques

En parallèle du contrôle interne, le contrôle externe des activités des pouvoirs publics se présente comme un élément essentiel d'un système d'intégrité optimal. À ce titre, la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique incite les États à « renforcer le rôle de la surveillance et du contrôle externes au sein du système d'intégrité publique » (Principe 12 de la Recommandation) (OCDE, 2017^[1]). Un système de surveillance externe doit reposer avant tout sur des organes de contrôle indépendants ayant pour mission de mener des enquêtes et évaluations approfondies sur le fonctionnement et la gestion des institutions publiques, et dotés des moyens suffisants pour le faire. Les failles relevées par ces institutions doivent être prises en compte et les recommandations qu'elles émettent pour y remédier doivent être suivies d'effets. De plus, les rapports de surveillance peuvent éclairer la stratégie en matière d'intégrité, ainsi que les politiques et les réformes à mettre en place.

Au Maroc, la fonction d'audit externe relève principalement de la Cour des comptes du Maroc (CCM), qui a connu plusieurs réformes récentes, notamment la réforme constitutionnelle de 2011 et l'adoption en 2015 de la Loi organique relative à la loi de finances révisée (LOLF). Ces réformes ont entraîné une augmentation des demandes adressées à la CCM, qui s'est par ailleurs considérablement développée au cours des vingt dernières années avec la création de 12 bureaux d'audit régionaux (Cours régionales des comptes) pour renforcer la surveillance et l'audit des entités gouvernementales locales (à savoir, les gouvernements locaux, les exécutifs et agences régionaux et les prestataires de services affiliés) (OCDE, 2017^[54]). Ces évolutions ont permis à la CCM de répondre aux normes reconnues de mandat, de pouvoirs et d'indépendance de l'INTOSAI y compris dans sa programmation des audits.

En matière de programmation des audits, la CCM dispose d'un mécanisme formel, qui inclut l'indépendance des cours régionales pour de programmation des audits, qui est garantie par la loi. Il convient de noter qu'en 2021, la CCM a adopté un plan stratégique sur cinq ans (2022-2026) qui vise à définir et encadrer les grandes orientations des travaux des juridictions financières (Cour des Comptes du Maroc, 2021^[55]). Il s'articule principalement autour de la programmation des travaux de contrôle, l'uniformisation des normes et des approches adoptées dans ce contrôle, la préparation et la publication des travaux des juridictions financières, l'activation des passerelles entre les différentes attributions juridictionnelles et non juridictionnelles et l'instauration d'une culture d'ouverture sur l'environnement extérieur. Le plan stratégique prescrit que la programmation des travaux de contrôle sera élaborée selon une approche fondée sur l'analyse des risques, tout en garantissant l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité des juridictions financières. Pour aller plus loin, la programmation des travaux basées sur les risques pourrait intégrer les risques liés à la corruption, à l'image de ce qui a été récemment effectué en France (Encadré 6.28).

Encadré 6.28. L'intégration des risques d'intégrité dans les audits de la Cour des comptes en France

En France, la Cour des Comptes a publié en février 2021 ses orientations stratégiques pour 2021-2025. Sous l'orientation stratégique 7 (« Rendre le contrôle organique plus sélectif, simplifier l'organisation de la certification »), l'action 29 appelle à cibler les organismes présentant les « risques les plus importants » et l'action 20 prévoit la création d'un « pôle régularité et probité » pour accompagner les équipes de contrôle et les magistrats financiers en matière de lutte contre les atteintes à la régularité et à la probité.

Source : (Cour des Comptes, 2021^[56]).

La CCM a également renforcé ses processus de suivi des recommandations. La CCM réalise notamment le suivi des recommandations des juridictions financières et publie le résultat de ce suivi dans ses rapports annuels. Depuis 2015, les résultats du suivi des cours régionales des comptes y sont également publiés. La Cour a veillé à ce que les synthèses élaborées sur le suivi des recommandations fassent l'objet d'une procédure contradictoire avec tous les organismes concernés. Plus spécifiquement, la Cour des comptes a procédé à l'évaluation de la mise en œuvre des dispositifs de maîtrise des risques, de contrôle et d'audit internes dans 13 départements ministériels. La CCM a également mis en place, depuis juin 2021, une plateforme numérique ayant pour objectif de faciliter l'échange avec les différents départements ministériels concernant le suivi des recommandations émises par la Cour. Le maintien d'une communication et d'une coordination efficaces avec les entités auditées est une bonne pratique à souligner. Le Maroc pourrait donc maximiser l'utilisation de cette plateforme pour maintenir des relations d'échange et d'écoute avec les entités auditées tout au long du processus d'audit, ce qui peut mener à des conclusions plus pertinentes et à une mise en œuvre améliorée des recommandations.

Enfin, afin que son travail d'évaluation de la gestion des services publics soit exhaustif, utile et efficace, les moyens de la CCM pourraient être renforcés. En effet, plusieurs acteurs de la société civile, dont l'Association marocaine de protection de l'argent public, ont récemment déploré le rôle encore très limité de la Cour des comptes dans la lutte contre la corruption, notamment en raison d'un manque d'effectifs humains, qui ne lui permettent pas de répondre correctement à ses champs d'actions multiples (Yabiladi, 2022^[57]). Le Maroc pourrait donc renforcer les moyens humains, techniques et financiers de la Cour et de ses antennes régionales afin de lui permettre d'agir pleinement sur chacun des volets de son champ de compétence.

Le gouvernement du Maroc pourrait mettre en œuvre une meilleure coopération et coordination entre le corps d'audit interne et les institutions de contrôle externe, afin de promouvoir la cohérence des initiatives d'intégrité publique

L'un des défis majeurs auxquels est confronté le Maroc est la promotion d'une coordination efficace entre la fonction d'audit interne et les organes d'inspection existants d'une part, et les institutions de responsabilisation, telles que la CCM et l'INPLCC d'autre part. La CCM dispose d'un certain nombre de processus et de mécanismes pour collaborer avec les parties prenantes afin de renforcer la responsabilité, l'intégrité et la transparence du gouvernement marocain.

S'agissant des relations de la CCM avec les fonctions d'audit interne, la communication et la coordination restent encore caractérisées par des échanges d'informations *ad hoc*. Un précédent rapport de l'OCDE confirmait que même s'il existe des dispositions légales pour assurer l'échange systématique de rapports

d'audit entre l'IGF et la CCM, les institutions n'échangent pas leurs plans d'audit futurs, ce qui génère des doublons, des chevauchements potentiels et une lassitude envers les audits de la part des entités auditées. Le rapport recommandait donc d'améliorer les efforts existants pour formaliser des mécanismes de contact et de coordination entre la CCM et les parties prenantes (OCDE, 2017^[54]). Depuis, la CCM a conclu un protocole de coopération avec le ministère des Finances, dont dépend l'IGF, afin d'éviter la duplication des efforts et de maximiser la couverture des audits. Un protocole de coopération similaire pourrait être conclu avec l'Inspection générale de l'Administration territoriale (IGAT). La Cour des Comptes est donc encouragée à poursuivre les efforts de coopération afin de permettre une remontée d'informations vers la CCM concernant les risques de fraude et de corruption identifiés et qui pourraient informer l'analyse des risques et la planification des audits de la CCM relatifs aux systèmes de contrôle interne.

Enfin, la CCM pourrait renforcer et formaliser les mécanismes de coopération et de coordination avec l'INPPLC, ce qui l'aiderait à approfondir sa compréhension des risques de corruption. Le Médiateur du Royaume est également une partie prenante pertinente, de même que certaines entités du secteur privé, des organisations de la société civile, des institutions de recherche et les médias. Une telle coopération pourrait aider la CCM à recueillir des perspectives uniques sur les risques émergents dans la société et ainsi lui permettre d'affiner sa programmation d'audits.

Les administrations pourraient davantage s'assurer du suivi rigoureux des recommandations et plaintes soulevées par le Médiateur du Royaume

Sur le fondement de l'article 19 de la Constitution de 2011, un Médiateur a été créé au Maroc par le Dahir du 17 mars 2011. L'article premier du règlement le définit comme une institution nationale indépendante qui a notamment pour mission de défendre les droits et de procéder à la diffusion des valeurs de la moralisation et de la transparence dans la gestion des services publics. Le texte dispose que le Médiateur doit également veiller à promouvoir une communication efficiente entre les personnes (physiques ou morales), et les organismes dotés de prérogatives de puissance publique. Le Médiateur joue ainsi le rôle d'intermédiaire neutre entre les administrés au sens large et les pouvoirs publics dans tout le spectre social et territorial. Il est donc bien positionné pour identifier la mauvaise gestion et les risques potentiels en termes d'intégrité et de responsabilisation, et pour conseiller sur les problèmes émergents.

Dans son dernier rapport portant sur l'année 2019, le Médiateur du Royaume indique avoir reçu 5843 demandes, plaintes et doléances dont 3339 relevaient de sa compétence. Près de la moitié des dossiers enregistrés concernent des problèmes de moralisation de la gestion publique. Le rapport relève que la moyenne des délais de réponse de l'administration aux dossiers de doléances traités par le Médiateur est de 74 jours, soit plus que le délai moyen prévu par la loi. Mais ce sont surtout les délais d'application par l'administration des recommandations formulées par le Médiateur qui sont excessivement longs, à savoir 660 jours en moyenne soit près de deux ans. Ajouté au fait que 13% des correspondances adressées par le Médiateur aux administrations ne reçoivent aucune réponse, cela dénote une diligence limitée des administrations dans l'application des recommandations du Médiateur.

Le Maroc pourrait donc inciter ses administrations à réduire les délais de traitement des requêtes des citoyens en simplifiant les procédures et en priorisant les demandes selon leur degré d'urgence. Le Maroc devrait également consolider et améliorer le respect des recommandations du Médiateur du Royaume par les administrations et le traitement de ses correspondances par les autorités publiques. L'importance croissante du Médiateur dans la protection des droits des administrés et la confiance qu'il suscite dans la population, démontrée par l'évolution du nombre de plaintes reçues annuellement, doit s'accompagner d'une meilleure application concrète de ses décisions afin d'assurer son effectivité et préserver son rôle d'intermédiaire entre les citoyens et les pouvoirs publics.

References

- AGNU (1997), *Action contre la corruption*, AGNU documents officiels, 51e session ONU Doc A/Res/51/59, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/74/PDF/N9776274.pdf?OpenElement>. [28]
- Arab Barometer (2023), *Arab Barometer VII. Morocco Report*, https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII_Morocco_Report-ENG.pdf. [9]
- Arab Barometer (2022), *Arab Barometer VI. Morocco Country Report*, https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/Morocco_ArabBarometer_Public-Opinion_2021_En-1.pdf. [10]
- Arab Barometer (2019), *Arab Barometer V. Morocco Country Report*, https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABV_Morocco_Report_Public-Opinion_Arab-Barometer_2019.pdf. [8]
- Australian Department of Finance (2015), “Audit committees for Commonwealth entities and Commonwealth companies”, *Resource Management Guide No. 202*, <https://www.finance.gov.au/sites/default/files/RMG-202-Audit-committees.pdf?v=1>. [53]
- Bank Al-Maghrib (2022), *Directive relative à la prévention et la gestion par les établissements de crédit des risques de corruption*, <https://www.bkam.ma/content/download/761415/8571427/D%20N%C2%B0%201w2022%20relative%20%C3%A0%20la%20pr%C3%A9vention%20et%20la%20gestion%20par%20les%20%C3%A9tablissements%20de%20cr%C3%A9dit%20des%20risques%20de%20corruption.pdf>. [43]
- Benadad, H. (2019), “La corruption coûte au Maroc 5% de son PIB”, *Le 360.fr*, <https://fr.le360.ma/politique/la-corruption-coute-au-maroc-5-de-son-pib-187250/> (accessed on 27 April 2023). [11]
- CGEM (2021), *Livre Blanc : Vers une croissance économique soutenue, responsable et durable*, <https://cgem.ma/publication/livre-blanc-csmc-cgem/>. [44]
- Commission nationale gouvernance d'entreprise (2008), *Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise*, https://www.ammc.ma/sites/default/files/CODE_MAROCAIN.pdf. [41]
- Conseil de l'Europe (2000), *Recommandation N R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics*, <https://rm.coe.int/16806cc1ed>. [29]
- Cour des Comptes (2021), *JF 2025: Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, <https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-02/20210212-rapport-JF-2025.pdf>. [56]
- Cour des Comptes du Maroc (2021), *Orientations stratégiques des juridictions financières pour la période 2022-2026*, [http://www.courdescomptes.ma/upload/wysiwyg/files/Brochure_Plan%20et%20orientations%20strat%C3%A9giques_pour%20site\(4\).pdf](http://www.courdescomptes.ma/upload/wysiwyg/files/Brochure_Plan%20et%20orientations%20strat%C3%A9giques_pour%20site(4).pdf). [55]
- Crime and Corruption Commission (Queensland) (2020), *Website*, <https://www.ccc.qld.gov.au/>. [52]
- Freedom House (2022), *Freedom in the World 2022. Country report: Morocco*, <https://freedomhouse.org/country/morocco/freedom-world/2022>. [12]

- INPLCC (2021), *Rapport Annuel 2020. Résumé exécutif*, <https://inpplc.ma/fr/publications>. [16]
- INPPLC (2019), *Stratégie Nationale Anti-Corruption. Pour une nouvelle dynamique d'ensemble*, <https://inpplc.ma/fr/publications?page=2>. [15]
- Instance Nationale de la Probité de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (2022), *Lettre de la Probité n°3*, <https://inpplc.ma/sites/default/files/PUBLICATIONS/Lettre%20de%20la%20Probit%C3%A9%20N3%20-%20Version%20Fran%C3%A7aise%20VF.pdf> (accessed on 20 July 2022). [22]
- Institute of Internal Auditors (2020), *Le Modèle des Trois Lignes de l'IAA*, <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-french.pdf> (accessed on 5 June 2023). [48]
- ISO (2009), *ISO 31000-2009 Risk Management*, <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>. [51]
- Kaptein, M. (2007), "Developing and Testing a Measure for the Ethical Culture of Organizations: The Corporate Ethical Virtues Model", *ERIM Report series Research in Management*, Vol. ERS-2007-084-ORG/Erasmus Research Institute of Management (ERIM), <http://hdl.handle.net/1765/10770>. [20]
- Le Collectif Associatif pour l'Observation des Élections (2022), *Le Maroc Vote. Les élections législatives en chiffres 2011-2021*, <https://tafra.ma/wp-content/uploads/2022/04/leMarocVote-edit21.pdf>. [14]
- Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (2020), *Guide Juridique pour la Probité, la Prévention et la lutte contre la Corruption*, https://www.mmsp.gov.ma/uploads/documents/GuideJuridique_15022021_Fr.pdf. [32]
- Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc (2013), *Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises et des établissements publics*, https://www.finances.gov.ma/Publication/depp/2013/Codegouvernance_fran%c3%a7ais.pdf. [42]
- OCDE (2022), *L'encadrement du lobbying au Québec, Canada: Poursuivre le développement d'une culture de transparence et d'intégrité*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/dbbc360d-fr>. [36]
- OCDE (2022), *OECD Integrity Review of Costa Rica: Safeguarding Democratic Achievements*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0031e3b3-en>. [26]
- OCDE (2022), *OECD Integrity Review of the Slovak Republic: Delivering Effective Public Integrity Policies*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/45bd4657-en>. [50]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [34]
- OCDE (2021), *Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/588c5c07-fr>. [13]

- OCDE (2021), *Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive Branch*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>. [24]
- OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/84581cb5-fr>. [23]
- OCDE (2019), *Contrôle interne et gestion des risques pour l'intégrité publique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, <https://www.oecd.org/gov/ethics/controle-interne-gestion-risques-integrite-publique-mena.pdf>. [46]
- OCDE (2019), *Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>. [33]
- OCDE (2019), *OECD Integrity Review of Argentina: Achieving Systemic and Sustained Change*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g98ec3-en>. [25]
- OCDE (2018), *Diagnostic d'intégrité au Maroc : Mettre en œuvre des politiques d'intégrité pour renforcer la confiance*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264302693-fr>. [27]
- OCDE (2018), *Diagnostic d'Intégrité du Maroc*. [2]
- OCDE (2018), *Education for Integrity. Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, <https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>. [45]
- OCDE (2018), *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises*, <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-sur-le-devoir-de-diligence-pour-une-conduite-responsable-des-entreprises.pdf>. [40]
- OCDE (2018), *Integrity Review of Nuevo León, Mexico: Sustaining Integrity Reforms*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264284463-en>. [30]
- OCDE (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. [47]
- OCDE (2017), *Institution Supérieure de Contrôle du Royaume du Maroc. Une étude d'apprentissage conjointe pour l'amélioration de la gouvernance au moyen d'un contrôle externe*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/institution-superieur-controle-Maroc.pdf>. [54]
- OCDE (2017), *Monitoring and Evaluating Integrity Policies, Working Party of Senior Public Integrity Officials GOV/PGC/INT(2017)4*, Paris. [17]
- OCDE (2017), *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>. [1]
- OCDE (2015), *Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264236905-fr>. [38]
- OCDE (2011), *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, <https://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/2011102-fr.pdf>. [39]

- OCDE (2010), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0379>. [35]
- OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104945-fr>. [31]
- OCDE (n.d.), *OECD Public Integrity Indicators*, <https://oecd-public-integrity-indicators.org/>. [21]
- Parsons, J. (2013), *Indicators of Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impacts in Security and Justice Programming*, Department for International Development (DFID). [19]
- Royaume du Maroc (2021), *Le nouveau modèle de développement : Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous*, https://www.csmmd.ma/documents/Rapport_General.pdf. [5]
- Royaume du Maroc (2021), *Programme gouvernemental 2021-2026*, <https://social.gov.ma/programme-gouvernemental/>. [7]
- Royaume du Maroc (2021), *Sa Majesté le Roi adresse un discours au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1ère session de la 1ère année législative de la 11ème législature*, <https://www.diplomatie.ma/fr/sa-majest%C3%A9-le-roi-adresse-un-discours-au-parlement-%C3%A0-loccasion-de-louverture-de-la-1%C3%A8re-session-de-la-1%C3%A8re-ann%C3%A9e-l%C3%A9gislative-de-la-11%C3%A8me-l%C3%A9gislature>. [6]
- Royaume du Maroc (2019), *Discours du roi Mohammed VI à l'occasion de la fête du trône le 29 juillet 2019*, <http://diplomatie.ma/fr/sa-majest%C3%A9-le-roi-mohammed-vi-adresse-un-discours-%C3%A0-l%C3%A9gislature>. [4]
- Royaume du Maroc (2015), *Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption*, <https://www.mmsp.gov.ma/fr/nos-metiers/moralisation-et-lutte-contre-la-corruption-dans-l%E2%80%99administration>. [3]
- Transparency Maroc (2014), « *Société Civile* » dans *Étude sur le Système national d'intégrité 2014*, https://images.transparencycdn.org/images/2014_NIS_Morocco_FR.pdf. [37]
- United Kingdom Government Internal Audit Agency (2022), *About us*, <https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about> (accessed on 2 June 2022). [49]
- United Nations (2011), *The United Nations Rule of Law Indicators - Implementation Guide and Project Tools*, Department of Peacekeeping Operations and Office of the High Commissioner for Human Rights, New York. [18]
- Yabiladi (2022), *Mohamed El Ghalloussi : «Malgré les rapports de la Cour des Comptes, la corruption s'amplifie au Maroc»*, <https://www.yabiladi.com/articles/details/125399/mohamed-ghalloussi-malgre-rapports-cour.html>. [57]

Note

¹ <http://cnge.affaires-generales.gov.ma:8080/>.

7 L'intégration des questions d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique au Maroc

Au cours des dernières années, le Maroc a fait d'importants progrès en matière d'intégration d'une perspective d'égalité femmes-hommes à l'échelle du gouvernement. Il a ainsi évalué les rôles, les responsabilités, les capacités et les compétences des parties prenantes qui constituent le cadre institutionnel pour la promotion de l'égalité femmes-hommes au niveau national. Ce chapitre se concentre sur l'intégration de la dimension de genre dans la planification stratégique du Maroc, les mécanismes de coordination existants ainsi que le rôle des Services du Chef du gouvernement et d'autres acteurs centraux de l'administration pour la promotion d'égalité femmes-hommes.

Introduction

L'égalité entre les femmes et les hommes est une question de politique publique complexe, transversale et multidimensionnelle qui nécessite la participation et la coordination d'un ensemble d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

Au Maroc, le principe d'égalité entre femmes et hommes est consacré par l'article 19 de la Constitution de 2011 (Royaume du Maroc, 2011^[1]), qui dispose : « l'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Maroc et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes du Royaume et de ses lois ». En outre, le Maroc a ratifié plusieurs conventions internationales pour la protection des droits des femmes, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) ainsi que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'examen du dernier rapport périodique du Maroc par le Comité CEDEF a eu lieu en juin 2022.

Le renforcement de l'égalité femmes-hommes et la participation des femmes dans la société est l'un des enjeux majeurs du Maroc moderne (Gouvernement du Maroc, 2021^[2]). Le Maroc reconnaît par ailleurs que l'égalité femmes-hommes est tout d'abord une condition nécessaire pour une société ouverte, cohésive et solidaire (Gouvernement du Maroc, 2021^[2]). La parité femmes-hommes dans les processus décisionnels est également indispensable pour que les priorités et les besoins de l'ensemble de la société soient justement représentés, permettant aussi, à terme, de renforcer la confiance des citoyennes et citoyens en leurs institutions (OCDE, 2016^[3]). Les politiques publiques visant à mieux intégrer les femmes dans l'économie peuvent également contribuer à accroître le revenu global et à améliorer sensiblement les perspectives de croissance du Maroc (Fonds Monétaire International, 2017^[4]).

L'intégration de la perspective d'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques est particulièrement importante pour faire progresser l'égalité des sexes au Maroc. Le Maroc a été précurseur dans la région de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient dans ce domaine, en instaurant la budgétisation sensible au genre (BSG) au sein de son gouvernement dès 2002 (Ministère de l'Economie et des Finances, 2017^[5]).

Cependant, les efforts visant à intégrer une perspective d'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques marocaines peuvent être renforcés, afin de rendre les politiques publiques et les pratiques budgétaires plus transparentes et efficaces. De plus, recourir à une approche institutionnalisant l'égalité permettrait de réduire les inégalités sociales, d'augmenter la mobilité sociale à l'échelle de l'ensemble de la société, notamment via une approche intersectionnelle, qui prend également en compte le niveau de pauvreté, les disparités territoriales, les populations marginalisées, et autres facteurs importants. De manière générale, les économies sont plus résilientes, productives et inclusives lorsqu'elles réduisent les inégalités entre les sexes et soutiennent activement la participation égale des femmes dans toutes les sphères de la société (OCDE, 2019^[6]).

Les femmes ont été touchées de manière disproportionnée par les retombées économiques et sociales de la pandémie de COVID-19, principalement parce que la pandémie a exacerbé les inégalités structurelles et les normes d'égalité femmes-hommes préexistantes (OCDE, 2021^[7]). Au Maroc, 25,4% de la population¹ considère avoir eu des conflits liés à l'égalité femmes-hommes avec les personnes avec lesquelles elles étaient confinées, et 34% ont eu des conflits avec leur conjointe ou conjoint² (Haut-Commissariat au Plan, 2020^[8]). En réponse, le ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille (MSISF) a pris plusieurs mesures, notamment en soutenant le lancement d'une plateforme de soutien téléphonique aux femmes victimes de violences. Au Maroc, les conséquences de la pandémie de COVID-19 ont aussi eu un impact sur la santé des femmes. L'accès des femmes aux soins de santé a été réduit, notamment en raison des limitations de mobilité imposées par les mesures de confinement. Ainsi,

30% des femmes ne pouvaient plus se rendre dans les centres de santé génésique. Le Haut-Commissariat au Plan (HCP) a également constaté que les femmes étaient davantage exposées au risque de contracter le virus, notamment du fait de leur surreprésentation dans le secteur de la santé : elles représentent 58% du personnel médical et 67% du personnel paramédical, comme le personnel infirmier et technicien (Haut-Commissariat au Plan, 2021^[9]). Les disparités sociales créées par la pandémie demandent globalement une réponse de la part des gouvernements, afin d'éviter que les inégalités existantes ne s'accroissent davantage. Cela étant, et compte tenu de l'importance déjà portée par le gouvernement à la problématique de l'égalité au Maroc, le gouvernement marocain peut considérer disposer d'une dynamique positive de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et s'assurer de poursuivre les efforts en cours et de les intensifier.

Selon les données du HCP, les femmes représentaient 50,2% de la population marocaine en 2020. La population de femmes s'élèvera à 19,1 millions en 2026, contre 18 millions en 2020, équivalant un taux de croissance démographique de 0,9% par année (Haut-Commissariat au Plan, n.d.^[10]; Gouvernement du Maroc, 2020^[11]). Cela aura pour conséquence l'augmentation de plus d'un million de femmes en âge de travailler d'ici à 2026 (13,5 en 2020 à 14,7 en 2026). L'évolution démographique des femmes au Maroc se traduira également par des changements dans la structure par âge de la population entre 2020 et 2025-26. Les tranches d'âge des 15-24 ans, 25-34 ans et 35-44 ans resteront stables, tandis que les tranches d'âge des 45-65 ans connaîtront une augmentation³. Pleinement conscient des progrès réalisables, le gouvernement du Maroc a inclus l'égalité entre les femmes et les hommes parmi ses priorités phares pour le renforcement de la gouvernance et de l'administration. À cet effet, le Programme Gouvernemental 2021-26 (Gouvernement du Maroc, 2021^[12]) et le Nouveau Modèle de Développement (NMD) (Gouvernement du Maroc, 2021^[2]) comprennent des mesures et objectifs clairs tendant à l'autonomisation économique des femmes au cours des prochaines années. En particulier, le Maroc a pris l'engagement d'augmenter le taux d'activité des femmes à 45% d'ici 2035, impliquant des efforts renforcés pour la création d'emplois supplémentaires. En sus, des emplois additionnels devront être créés pour les femmes en situation de chômage.

Les cadres et outils de l'OCDE peuvent être considérés comme des instruments privilégiés pour accompagner le gouvernement marocain vers une meilleure intégration des questions d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique. La Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité femmes-hommes dans la vie publique (OCDE^[3]) plaide en faveur de l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration et d'une prise en compte systématique et effective de la problématique femmes-hommes dans ses activités. Pour ce faire, elle recommande la mise en place de mécanismes solides de responsabilisation et pérennisation des initiatives dans le domaine de l'égalité, ainsi que d'outils et indicateurs renforçant la prise de décision inclusive. Selon la Recommandation, rendre les institutions étatiques plus sensibles aux questions d'égalité des femmes et des hommes passe avant tout par une meilleure compréhension de la manière dont les politiques, pratiques et processus étatiques peuvent perpétuer les inégalités existantes.

Sur la base de cette Recommandation, l'OCDE a développé une boîte à outils pour guider les gouvernements dans l'intégration et l'application concrète du principe de l'égalité femmes-hommes dans leurs pratiques et politiques. Des bonnes pratiques et outils d'auto-évaluation aident ainsi les gouvernements à évaluer les forces et faiblesses de leurs politiques d'égalité, permettant aux décideuses et décideurs politiques de fixer des priorités et objectifs d'amélioration. Plus généralement, le but de cet outil est d'aider à susciter une transformation systémique qui inclut l'ensemble des institutions et des processus de décision publics. Cette transformation systémique peut permettre de remettre en question les mentalités qui sous-tendent les rôles et comportements sexués profondément enracinés dans la société et parvenir à une égalité de fait entre les femmes et les hommes.

Dans son effort pour soutenir les pays membres et partenaires de l'OCDE à combler les disparités entre les femmes et les hommes au moyen de réformes structurelles et de gouvernance, l'OCDE a publié le Cadre d'action pour une gouvernance publique intégrant la problématique des genres en 2021 (OCDE^[13]).

Ce Cadre intègre la problématique de l'égalité femmes-hommes et s'appuie entre autres sur la Recommandation de l'OCDE de 2015 (Encadré 7.1). Le Cadre d'action sert de socle pour une évaluation globale et uniforme du degré de sensibilité à l'égalité dans la décision et gouvernance publique. Il prévoit d'évaluer le degré de prise en compte de l'égalité femmes-hommes dans l'action publique ainsi que dans des mécanismes et outils de gouvernance publique au sens large. La composition et la culture du secteur public sont aussi évaluées au regard d'un équilibre entre les femmes et les hommes. L'objectif de ce Cadre est d'inclure les préoccupations de la population dans la prise de décision, sur la base de leur sexe et en tenant compte d'autres facteurs liés à leur identité.

Encadré 7.1. Une gouvernance publique soucieuse des questions d'égalité femmes-hommes fondée sur la Recommandation de 2015 de l'OCDE

La Recommandation de 2015 (OCDE_[3]) présente un cadre stratégique destiné à promouvoir l'égalité femmes-hommes dans l'ensemble de la sphère publique. Elle établit des normes pour promouvoir de manière efficiente l'égalité femmes-hommes dans les activités des trois branches du pouvoir, via quatre piliers clés :

- I. La prise en compte des questions d'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques et les budgets ;
- II. La redevabilité et le contrôle ;
- III. Le respect de la parité dans le processus de prise de décision ; et
- IV. L'égalité femmes-hommes dans l'administration publique.

Le Cadre d'action publié par l'OCDE en 2021 (OCDE_[13]) est fondé sur les piliers établis dans la Recommandation de 2015. Il se base aussi sur les critères de référence pour des approches et des réformes efficaces en matière de gouvernance publique, tels qu'identifiés dans le Cadre d'action de l'OCDE pour une bonne gouvernance publique. En ce sens, le Cadre d'action s'appuie sur les normes énoncées dans la Recommandation de 2015 et les utilise comme un prisme pour définir des mesures et des moyens spécifiques permettant d'intégrer les approches et les réformes de la gouvernance publique en tenant compte du sexe. Les activités et moyens identifiés dans ce Cadre visent donc à accélérer les progrès réalisés par les pays pour se conformer aux normes énoncées dans la Recommandation de 2015, tout en s'appuyant sur le vaste corpus de pratiques de bonne gouvernance identifiées par l'OCDE dans le Cadre d'action pour une bonne gouvernance publique.

Source : OCDE (2016), Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité femmes-hommes dans la vie publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252875-fr>.

Comme préconisé par les piliers clés de la Recommandation de 2015, l'État marocain a entrepris divers programmes et actions pour parvenir à l'égalité entre les sexes. Le gouvernement démontre ainsi un engagement à adopter une approche politique globale visant à combler les lacunes en matière d'accès aux services et infrastructures, d'opportunités et de ressources que connaissent les femmes. La vision du gouvernement marocain se traduit par la simplification de procédures de gestion interne, une administration renforcée, autonome, digitalisée et transparente au service des citoyennes et citoyens, accompagnée par un système d'évaluation et suivi. L'autonomisation juridique et institutionnelle des femmes fait également partie intégrante des valeurs constitutionnelles du Maroc. L'objectif est de soutenir une réforme systémique, qui touche l'ensemble des institutions et des secteurs d'activités afin de favoriser un accès équitable des femmes et des hommes aux infrastructures et aux services publics.

Ce chapitre est consacré à l'examen de l'intégration de la perspective d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique au Maroc. Il est réalisé en coopération avec les partenaires marocains. Plus spécifiquement, il examine le rôle des Services du Chef du gouvernement (SCG) et d'autres acteurs centraux de l'administration. Il analyse également la planification stratégique ainsi que la coordination entre les différentes parties prenantes. Pour relever les défis auxquels le gouvernement marocain fait face, des recommandations concrètes sont proposées par l'OCDE. Celles-ci visent à soutenir et renforcer les efforts déployés en faveur de l'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques marocaines.

L'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes dans le processus de planification stratégique au Maroc

Cette section examine le cadre stratégique visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes au Maroc. Est analysée la manière dont les objectifs d'égalité femmes-hommes sont intégrés dans les documents clés de politiques publiques au Maroc. La façon dont les ministères de tutelle intègrent les objectifs d'égalité femmes-hommes dans leurs documents stratégiques sectoriels fait aussi l'objet d'une analyse spécifique.

La planification stratégique est un outil puissant pour mettre en œuvre la politique d'égalité femmes-hommes d'un gouvernement. Elle fournit une approche systématique, structurée et coordonnée de ses objectifs. En effet, les plans stratégiques qui intègrent des considérations d'égalité femmes-hommes peuvent soutenir les gouvernements en établissant une justification claire et en définissant les priorités, les délais, les objectifs, les cibles et les résultats attendus. Pour être efficace, le plan stratégique doit refléter les besoins des différents groupes de la société. Cela passe par un engagement collectif et une appropriation du plan par tous les acteurs gouvernementaux, afin d'intégrer les objectifs d'égalité aux niveaux ministériel et programmatique (OCDE, 2018^[14]). L'importance d'une action gouvernementale proactive a été mise en exergue par la pandémie de COVID-19, qui a également révélé en quoi l'intégration d'une perspective d'égalité femmes-hommes dans la planification stratégique peut contribuer à combler les écarts systémiques entre les sexes. Mettre systématiquement en lumière les inégalités exacerbées par la pandémie peut contribuer à rendre la politique publique de l'égalité plus résiliente face aux crises futures. Au contraire, l'absence d'efforts concertés visant à intégrer une perspective d'égalité dans les politiques de relance peut risquer de creuser davantage les inégalités entre les sexes (OCDE, 2021^[7]).

La planification stratégique permet également l'intégration des perspectives d'égalité femmes-hommes dans tous les domaines de l'élaboration des politiques. Elle suit une double approche, entendant dans un premier temps intégrer l'égalité femmes-hommes dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les politiques publiques. Dans un second temps, elle vise à adopter des actions ciblées pour éliminer les discriminations fondées sur le sexe et permettre des progrès dans des domaines spécifiques, tels que l'égalité salariale par exemple.

Le Maroc a déployé des efforts considérables pour intégrer, à moyen terme, une vision pangouvernementale de l'égalité des sexes dans plusieurs documents stratégiques, démontrant un engagement important du leadership envers cette problématique.

Le cadre stratégique marocain en matière d'égalité femmes-hommes est aligné avec la pratique générale dans les pays de l'OCDE

Au Maroc, l'intégration de la problématique d'égalité femmes-hommes est inscrite parmi les réformes gouvernementales prioritaires depuis 2002. En matière de planification stratégique, les principaux axes de réforme de l'administration sur l'intégration de l'égalité femmes-hommes sont les suivants :

- Le **Programme Gouvernemental 2021-26** est un plan stratégique général, centré autour de trois axes : le renforcement des fondements sociaux de l'État, la relance de l'économie et la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques. Les cinq principes du plan sont l'amélioration

du choix démocratique, l'institutionnalisation de la justice sociale, l'élargissement de la classe moyenne tout en favorisant son pouvoir d'achat et d'épargne, le capital humain au centre de l'opérationnalisation du nouveau modèle de développement et les politiques publiques axées sur la dignité du citoyen. Ses objectifs relatifs à l'égalité de sexes se concentrent sur l'augmentation du taux d'activité des femmes et de généraliser les allocations familiales fixées à 300 dirhams par mois pour chaque enfant dans la limite de 3 enfants.

- Le **NMD** est un cadre stratégique général qui définit les ambitions du pays en matière de création de capital et d'emplois, d'accroissement des compétences, d'inclusion et de consolidation du lien social, de compétitivité et d'environnement, en fixant les priorités du gouvernement à l'horizon 2035. L'égalité femmes-hommes et la participation des femmes dans la société occupent une place de choix dans le NMD. Un chapitre entier du NMD est ainsi dédié à l'autonomisation des femmes et à l'égalité femmes-hommes. Son objectif est d'augmenter substantiellement la participation des femmes dans les sphères économiques, politiques et sociales. Pour y parvenir, le Maroc a défini trois leviers prioritaires. Premièrement, lever les contraintes sociales qui freinent la participation des femmes. À cet effet, le Maroc a pris des mesures pour concilier les vies professionnelles et personnelles en renforçant les droits des parents, notamment via la prolongation du congé maternité (de 12 à 14 semaines) et du congé paternité (de 3 à 15 jours). Le deuxième levier du NMD est le renforcement des dispositifs d'éducation, de formation, d'insertion, d'accompagnement et de financement destinés aux femmes. Le troisième levier se concentre sur la promotion des valeurs liées à l'égalité et vise à assurer une tolérance zéro envers toutes les formes de violences et de discrimination à l'égard des femmes.
- Les **plans gouvernementaux pour l'égalité PGE I** (2012-16), puis **PGE II** (2017- 21) ont été initiés en 2012, en tant que cadres stratégiques de convergence des différents programmes publics dans le domaine de l'égalité femmes-hommes. Ces plans, initiés par le département chargé de l'Égalité, et adoptés par le Conseil du Gouvernement, servent également de mécanismes permettant la déclinaison territoriale des dispositions de la constitution. Afin de traduire les engagements gouvernementaux en matière d'égalité, le MSISF a lancé un processus pour l'élaboration du PGE III, en concertation avec toutes les parties prenantes. Le suivi et la coordination du PGE III seront assurés par le MSISF, qui aspire à une action de convergence harmonisée entre les différents départements ministériels. Selon les informations livrées par le Maroc, le PGE III visera à décliner les orientations et engagements du programme gouvernemental 2021-26 sur l'égalité, la lutte contre les violences et les discriminations fondées sur le genre. Le cadre stratégique du PGE III a été adopté lors de la première réunion de la Commission nationale pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme, le 17 mars 2023, sous la présidence du Chef du gouvernement. Le cadre stratégique du PGE III adopté est constitué de trois axes, pour le moment provisoires : autonomisation et leadership, protection et bien-être et droits et valeurs. Chaque axe peut être décliné en plusieurs programmes. Les trois programmes actuellement retenus sont : 1.1 Autonomisation économique et leadership (axe 1), 2.1 Un environnement protecteur des femmes (axe 2) et 3.1 Promotion des droits et lutte contre les discriminations (axe 3).
- Le **programme 1.1 du PGE III intitulé « Autonomisation économique et leadership⁴ »** constitue une réponse nationale pour promouvoir la situation économique des femmes et des filles. Cherchant notamment à augmenter le taux d'activité des femmes, ce programme a été conçu en alignement avec les orientations du NMD, qui prévoient une augmentation du taux d'activité des femmes à 45% en 2035, notamment à travers la promotion d'un accès égal des femmes au travail décent et le développement des opportunités professionnelles. Au moment du présent rapport, le MSISF avait lancé l'actualisation et l'adaptation des indicateurs et des engagements du programme, via un plan de budgétisation des mesures prioritaires du programme, afin de concrétiser les engagements des départements, avec des plans d'actions et indicateurs de résultat et pouvoir les intégrer dans le projet de loi de finances de 2024. Certaines mesures prioritaires ont été intégrées dans le projet de loi de finances de 2024. Lors de la rédaction du présent rapport, le

programme « Autonomisation économique et leadership » définissait les domaines d'intervention suivants : éducation et formation, emploi & leadership, entrepreneuriat et économie sociale et solidaire, soutien aux femmes rurales et femmes en situation de précarité, et environnement incitatif et durable.

- Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Gouvernemental 2021-26, le MSISF a développé une nouvelle stratégie « **Green Inclusive Smart Social Régénération** » (GISSR) 2021-26, qui vise à créer une nouvelle génération de services sociaux au profit des familles et des personnes en situation difficile. La stratégie GISSR accorde une attention particulière à la promotion et la réalisation de l'égalité femmes-hommes à travers son deuxième pilier. Ce dernier est consacré à l'égalité, l'autonomisation et au leadership. Il détermine plusieurs grands axes stratégiques comme suit : promotion des droits des femmes, lutte contre la violence à l'égard des femmes, lutte contre les stéréotypes de genre et le sexisme, autonomisation socioéconomique et leadership. Cette stratégie constitue actuellement le cadre de référence du MSISF par rapport à ses domaines d'intervention et particulièrement en matière de promotion de l'égalité entre les sexes et la lutte contre les discriminations, y compris pour l'élaboration du PGE III et du programme « Autonomisation économique et leadership ».
- **La stratégie d'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans la Fonction publique (SIESFP) (2016-20)**, menée par le Ministère de la Transition Numérique et de la Réforme de l'Administration (MTNRA), est l'axe principal de réforme de l'administration, qui vise en premier lieu le capital humain, premier levier de performance de l'administration. Cette stratégie s'articule autour de trois axes : la consolidation des structures dédiées à la promotion de l'égalité femmes-hommes dans la fonction publique, l'intégration de l'égalité femmes-hommes dans le système juridique et son ancrage dans les pratiques, et les comportements et la culture d'organisation de l'administration.
- **Les stratégies ministérielles et sectorielles**

Le Tableau 7.1 présente une vue d'ensemble de la planification stratégique liée à l'égalité femmes-hommes, y compris les entités responsables et les principaux objectifs.

Tableau 7.1. Vue d'ensemble des réformes et plans nationaux liés à l'égalité femmes-hommes

Reforme/ Plan	Entité Responsable	Objectifs relatifs à l'égalité femmes-hommes
Programme Gouvernemental 2021-26	Gouvernement du Maroc	<p>Les trois axes stratégiques du Programme Gouvernemental visent le renforcement des fondements sociaux de l'État, la relance de l'économie dans l'intérêt de l'emploi ainsi que la consécration de la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques.</p> <p>Ce programme s'articule autour de 5 principes primordiaux, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'amélioration du choix démocratique ; • L'institutionnalisation de la justice sociale ; • L'élargissement de la classe moyenne tout en favorisant son pouvoir d'achat et d'épargne ; • Mettre le capital humain au centre de l'opérationnalisation du nouveau modèle de développement ; • Axer les politiques publiques sur la dignité du citoyen. <p>Ses objectifs relatifs aux femmes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmenter le taux d'activité des femmes à plus de 30 %, au lieu de 20 % actuellement ; • Généraliser les allocations familiales fixées à 300 dirhams par mois pour chaque enfant dans la limite de 3 enfants.
Nouveau Modèle de Développement (NMD)- 2021	Commission Spéciale sur le Modèle de	Le NMD est un cadre stratégique général qui définit les ambitions du pays en matière de création de capital et d'emplois, d'accroissement des compétences, d'inclusion et de consolidation du lien social, de compétitivité et d'environnement en fixant les priorités

Reforme/ Plan	Entité Responsable	Objectifs relatifs à l'égalité femmes-hommes
	Développement (en charge de l'élaboration)	<p>pour le pays à l'horizon 2035. Son 3^{ème} axe de transformation : Inclusion et Solidarité. Ses 3 leviers prioritaires pour augmenter la participation des femmes dans les sphères économiques, politiques et sociales :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lever les contraintes sociales qui freinent la participation des femmes à travers la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. 2. Renforcer les dispositifs d'éducation, de formation, d'insertion, d'accompagnement et de financement destinés aux femmes. 3. Lutter contre la violence et la discrimination à l'égard des femmes.
Le programme « Autonomisation économique et leadership »	Ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille	<p>Le programme « Autonomisation économique et leadership » décline les objectifs du premier axe stratégique du PGE III, et vise à promouvoir la situation économique des femmes et des filles.</p> <p>Son objectif d'ici 2035 est l'augmentation du taux d'activité des femmes à 45 %, à travers la promotion d'un accès égal des femmes au travail décent et le développement des opportunités professionnelles. Les domaines d'intervention du programme sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Éducation & formation ; • Emploi & leadership ; • Entrepreneuriat et économie sociale et solidaire ; • Soutien aux femmes rurales et femmes en situation de précarité ; • Environnement incitatif et durable. <p>L'actualisation et l'adaptation des indicateurs et engagements du programme sont en cours à travers un plan opérationnel budgétisé, afin de concrétiser les engagements des départements et pouvoir les intégrer dans le projet de la loi de finances 2024.</p>
Plan Gouvernemental pour l'Égalité (PGE III) (en cours d'élaboration)	<p>Ce plan est en cours de finalisation par le ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille, en concertation avec l'ensemble des départements.</p> <p>Le pilotage du plan est assuré par la Commission nationale de l'égalité entre les sexes et de l'autonomisation de la femme, créée par le décret N°2.22.194.</p> <p>Cette Commission présidée par le Chef du Gouvernement</p>	<p>Décline les orientations et engagements pour l'effectivité de l'égalité et la lutte contre les violences et discriminations fondées sur le genre du Programme Gouvernemental 2021-26.</p> <p>Le PGE III est constitué de 3 axes (provisoires) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Axe 1 : Autonomisation et leadership ; • Axe 2 : Protection et Bien-être ; • Axe 3 : Droits et Valeurs.
Stratégie GISSR (Green Inclusive Smart Social Régénération)	Ministère de la Solidarité, de l'Insertion Sociale et de la Famille	<p>Stratégie structurée en trois piliers opérationnels</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trois piliers opérationnels : L'Inclusion et l'innovation Sociale, l'égalité autonomisation et leadership, Famille, solidarité et durabilité. • 2^{ème} pilier consacré à l'égalité, l'autonomisation et leadership avec 4 axes stratégiques et 12 chantiers d'intervention comme suit : <ul style="list-style-type: none"> ○ Mobilisation sociale en faveur de l'égalité (Promotion de la culture de l'égalité au sein de la famille, mobilisation des médias, renforcement de

Reforme/ Plan	Entité Responsable	Objectifs relatifs à l'égalité femmes-hommes
		<p>l'éducation).</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Promotion des droits des femmes (Harmonisation des textes législatifs et réglementaires, institutionnalisation de l'approche genre dans les programmes des politiques publiques nationales et territoriales, création de mécanismes de promotion des droits). ○ Lutte contre les violences faites aux femmes (Opérationnalisation des objectifs garantissant la mise en œuvre de la loi contre les violences, renforcement de la prévention, renforcement de la prise en charge des femmes victimes de violences). ○ Autonomisation socio-économique et leadership (renforcement et capacitation du leadership féminin, promotion de l'entrepreneuriat féminin, valorisation des « success stories »). <p>Objectifs chiffrés d'ici à 2026 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du taux de travail des femmes pour atteindre 30%. • Augmenter de 10% la part des femmes aux postes à responsabilité. • Diminuer de 30% le taux de prévalence de violences faites aux femmes.
Stratégie d'Institutionnalisation de l'Égalité entre les Sexes dans la fonction publique (SIESFP) (2016-20)	Ancien ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration (MFPMA)	<p>Son objectif principal est de promouvoir l'effectivité de l'égalité hommes femmes dans la fonction publique, conformément aux dispositions constitutionnelles, à travers l'intégration transversale du principe de l'équité et de l'égalité femmes-hommes dans les réformes entamées par le ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration dans l'administration publique et d'engager le changement des attitudes et des réflexes de travail au sein de la fonction publique.</p> <p>Les buts ultimes sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'intégration de l'égalité femmes-hommes et la promotion des valeurs de parité et d'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ; • L'élimination du décalage entre « les droits formels » et « les droits effectifs » le renforcement des droits des femmes et de leurs capacités à faire des choix dans leur vie professionnelle ; • L'éradication de toutes formes de discrimination basées sur le sexe, de traitement, de stéréotypes sexistes ; • La participation paritaire des femmes et des hommes aux espaces de décision dans la fonction publique.

Source : Gouvernement du Maroc.

Un nombre croissant de pays membres de l'OCDE ont adopté des cadres stratégiques pour fixer des objectifs, résultats et cibles clairs en matière d'égalité femmes-hommes. Le modèle le plus fréquent parmi les pays de l'OCDE consiste en l'établissement d'objectifs visant l'égalité des sexes dans les plans gouvernementaux généraux. Toutefois, l'adoption de cadres visant l'égalité femmes-hommes et autres objectifs sectoriels spécifiques est aussi une pratique courante au sein des pays de l'OCDE. Une étude réalisée par l'OCDE a permis d'identifier qu'entre 2017 et 2022, un nombre croissant de pays de l'OCDE ont adopté des cadres stratégiques pour fixer des objectifs, des résultats et des cibles clairs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Les 30 pays interrogés ont déclaré avoir mis en place un cadre stratégique actif consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes - soit sous la forme d'une stratégie globale (27 pays interrogés), soit sous la forme d'une stratégie ciblée sur des questions spécifiques d'égalité entre les femmes et les hommes (3 pays interrogés). Au moins 5 répondants ont adopté un cadre stratégique pangouvernemental pour la première fois, tandis que 19 répondants ont introduit des engagements renouvelés ou élargis depuis 2017. Le Maroc se place, en termes généraux, dans la continuité de la pratique des pays de l'OCDE. Des exemples plus détaillés de pratiques en Colombie et au Canada sont discutés ci-dessous (Encadré 7.2) (OCDE, 2022^[15]). Une analyse plus poussée est nécessaire pour mieux évaluer les ressources et capacités nécessaires à la mise en œuvre complète de ce cadre stratégique au Maroc.

Encadré 7.2 Cadres nationaux pour l'égalité femmes-hommes dans les pays membres de l'OCDE : exemples de la Colombie et du Canada

Plan National de développement en Colombie

Le Plan national de développement 2018-22 inclut, pour la première fois, un chapitre intégralement dédié aux droits des femmes, à travers trois dimensions principales : économique, politique et une dimension visant l'intégrité physique des femmes, qui comprend la lutte contre les violences à l'égard des femmes. Le Plan national a notamment pour objectifs principaux de renforcer le cadre institutionnel relatif aux droits des femmes en Colombie, d'éliminer les inégalités au travail, de promouvoir le partage des responsabilités dans l'économie des soins, de favoriser la participation des femmes à la politique, de promouvoir des droits en matière de santé sexuelle et reproductive, de protéger les femmes de la violence et de donner un rôle important aux femmes issues de zones rurales dans la transformation économique.

Au-delà de ces objectifs généraux, le plan national met en place des objectifs chiffrés dans certains domaines. Par exemple, il prévoit la réduction de l'écart des revenus entre les hommes et les femmes à 16,7% et la réduction du taux de grossesse chez les adolescentes à 15,2%. Il vise à augmenter la proportion des postes de gestion occupés par des femmes à 50% et l'augmentation de la part de femmes issues de zones rurales disposant de droits de propriété sur des terres. Mettre l'égalité femmes-hommes au cœur des politiques nationales de développement a permis de rendre plus visibles ces problématiques.

Cadre de résultats relatifs au genre (CRRG) au Canada

Le Canada a introduit le Cadre des résultats relatifs au genre en 2017 pour soutenir la mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre. Ce Cadre établit les grandes priorités du gouvernement en matière de l'égalité des genres, y compris les objectifs relatifs aux domaines suivants :

- Éducation et perfectionnement des compétences ;
- Participation à l'économie et prospérité ;
- Leadership et participation à la démocratie ;
- Violence fondée sur le genre et accès à la justice ;
- Réduction de la pauvreté, et santé et bien-être ;
- Égalité femmes-hommes dans le monde.

Le Cadre fournit un outil pangouvernemental qui permet de suivre les progrès des objectifs d'égalité au fil du temps, et aide à identifier les domaines dans lesquels des lacunes majeures subsistent. Les parties prenantes au sein du gouvernement canadien ont indiqué que ce Cadre avait largement guidé les ministères dans l'élaboration des politiques publiques et le ministre des Finances dans l'allocation budgétaire.

Source : Gouvernements de la Colombie et du Canada

La planification stratégique au cœur des réformes nationales et sectorielles pour avancer l'égalité femmes-hommes

Le Maroc continue d'accroître ses efforts pour développer des stratégies robustes, définissant des objectifs répondant aux attentes de la population en matière d'égalité femmes-hommes. Les réformes réalisées ces dernières années dans ce domaine offrent un environnement propice pour que le gouvernement marocain puisse accomplir les changements escomptés en matière d'égalité femmes-hommes, à la fois dans son cadre juridique et son édifice institutionnel. Une attention particulière est réservée à la référence à l'égalité

des sexes dans le NMD, qui montre un engagement significatif et durable de la part du gouvernement à réduire les inégalités.

Le NMD et le Programme Gouvernemental 2021-26 misent fortement sur l'autonomisation économique des femmes avec des objectifs précis, élément clé pour réduire les inégalités et la marginalisation de la femme dans la société marocaine. Cependant, ces cadres stratégiques pourraient être déclinés plus précisément à travers des documents de référence prévoyant des mécanismes de mise en œuvre plus détaillés, et viser également un renforcement de la lutte contre les formes de discriminations fondées sur le sexe, qui restent marquées au Maroc, particulièrement au sein de la famille (OCDE, 2023^[16]).

Dans ce contexte, le gouvernement du Maroc souligne l'existence d'un plan autonome d'intégration de la dimension de l'égalité femmes-hommes pouvant donner un nouvel élan au gouvernement marocain pour mieux mettre en œuvre l'égalité des sexes. À cette fin, les révisions et évaluations régulières du PGE donnent la possibilité de reformuler les axes prioritaires en fonction du contexte. À titre d'exemple, la note de cadrage du PGE III, s'appuie sur les conclusions et recommandations de l'évaluation du PGE II.

La planification stratégique ne se limite pas uniquement aux plans nationaux et semble gagner du terrain au sein de ministères. Récemment, le MISFS a adopté la stratégie GISSR, avec l'ambition de contribuer à la réalisation des objectifs du programme gouvernemental 2021-26, en pilotant l'action en matière d'égalité sociale. Cette stratégie contient des objectifs au sein de plusieurs piliers, budgétés jusqu'en 2026, dont l'un dédié à l'autonomisation et au leadership des femmes. De plus, plusieurs ministères ont déclaré avoir développé leur propre stratégie ministérielle afin de mieux cibler l'égalité femmes-hommes, déclinant les axes, objectifs, actions et indicateurs du plan PGE II. Cette phase a été précédée par la réalisation de diagnostics des inégalités entre femmes et hommes appelés analyses genre sectorielles (AGS), au profit de 15 départements ministériels. Ces AGS ont permis d'identifier les inégalités existantes dans le secteur, qui constituent le fil conducteur des actions contenues dans les plans d'action adoptés par les ministères respectifs. Néanmoins, il est important d'assurer que ces stratégies fonctionnent en cohésion avec les autres ministères concernés pour parvenir à l'impact escompté. Dans ce sens, il est important de veiller à la cohérence entre les stratégies ministérielles et leurs plans d'action avec les plans nationaux et de systématiser l'évaluation de la mise en œuvre des différentes stratégies sectorielles.

La planification stratégique visant l'intégration d'une perspective de genre est une première étape importante. Également importantes, la phase de mise en œuvre et les réformes afférentes nécessitent une organisation et des ressources adéquates. Il est donc essentiel d'envisager un cadre contraignant à l'échelle du gouvernement, par lequel les ministères investissent pour la mise en place de mécanismes et ressources nécessaires en alignement avec les objectifs nationaux. À cet effet, l'évaluation *ex post* systématique des PGE a permis au Maroc d'adapter les plans subséquents aux nécessités et défis émergents, afin d'augmenter leur impact.

La planification stratégique du Maroc peut bénéficier de la prise en compte des résultats de mécanismes internationaux tel que le rapport national du Maroc relatif à la CEDEF. Ce rapport exhaustif donne une vue d'ensemble des progrès réalisés au Maroc en matière d'élimination des discriminations à l'égard des femmes, y compris le cadre stratégique mis en place. Les recommandations énoncées dans ce rapport peuvent se révéler précieuses pour l'élaboration des plans futurs, y compris le PGE III (Organisation des Nations unies, 2022^[17]). La Stratégie GISSR va dans ce sens, en prévoyant notamment l'identification des expériences réussies au niveau international, et de capitaliser sur ces dernières pour le développement du volet social marocain.

Évaluation du PGE II et lancement du PGE III

Ce processus d'évaluation a été mis en place pour le PGE I (2012-16), tandis que l'évaluation du PGE II a été finalisée et que le PGE III est en cours de finalisation.

En 2020, l'idée a été lancée de mettre en place un PMO (Project Management Office), dans le but de pouvoir faciliter le pilotage, le suivi et l'évaluation du PGE II. Cet outil vise à renforcer la coordination avec les secteurs ministériels et de gérer plus efficacement les programmes et les projets contenus dans le PGE II. Cette évolution atteste de la volonté du gouvernement de piloter et évaluer les plans PGE afin de pouvoir les adapter au fur et à mesure aux besoins.

En 2021, le MSISF a lancé une évaluation finale du PGE II, avec un rapport comprenant aussi des éléments liés à la pandémie de COVID-19. Ce rapport a permis d'apprécier le degré de réalisation des résultats escomptés selon les indicateurs définis, et de fournir des éléments d'orientation pour la prochaine politique publique pour l'effectivité de l'égalité, la parité et le genre (PGE III). Dans ce contexte, une attention particulière a été portée à la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD). L'objet de l'évaluation était de disposer d'une analyse globale et indépendante de la performance du PGE II. Cette dernière a été réalisée en plusieurs phases, dont une première de concertation avec un grand nombre de parties prenantes issues de plusieurs secteurs, y compris de la société civile et du secteur privé.

Ainsi, il est crucial que le PGE III soit développé sur la base des résultats de l'évaluation du PGE II. Il devra également correspondre aux ambitions stratégiques du NMD et autres stratégies gouvernementales pertinentes, tout en répondant aux effets de la pandémie de COVID-19. Au niveau global, la crise a mis en exergue les inégalités entre les sexes. Les femmes étaient en effet moins présentes dans les processus décisionnels, et peu de pays ont intégré une perspective d'égalité femmes-hommes dans leur prise de décision d'urgence (OCDE, 2021^[71]).

Le processus de finalisation du PGE III est en cours. Des concertations avec plusieurs acteurs, notamment les départements gouvernementaux, ont été organisées sur la base d'une note de cadrage. Cette note définit les axes stratégiques et transversaux, en alignement avec les dispositions du programme du gouvernement 2021-26 et la stratégie GISSR tout en tenant compte des stratégies sectorielles des différents départements. Le PGE III devrait être finalisé et adopté en juin 2023.

Mise en œuvre et suivi de la Stratégie GISSR

Les efforts du Maroc pour faire converger son action en matière de développement social se matérialisent dans la Stratégie GISSR, qui représente une avancée en matière d'inclusion du genre dans la planification stratégique. La mise en œuvre de ce plan de travail ambitieux est prévue à travers l'élaboration d'une feuille de route et la mise sur pied d'une task force, cependant non établies au moment du présent rapport. Selon les informations partagées par le Maroc, les projets inscrits dans la Stratégie GISSR sont budgétisés dans le cadre du budget sectoriel du MSISF et dans le cadre des programmes de coopération.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie GISSR, une attention particulière devrait être portée à la cohérence avec les autres cadres stratégiques existant en matière d'égalité des sexes, notamment en raison de leurs spectres et horizons temporels différents. Il est important de veiller à ce que les mécanismes établis fonctionnent de manière complémentaire, notamment afin d'assurer la coordination des efforts entrepris par le gouvernement du Maroc.

En outre, la stratégie prévoit un large champ de mesures, nommées « chantiers », telles que l'harmonisation des textes législatifs en matière d'égalité des genres et l'institutionnalisation de l'approche genre dans la planification des programmes et des politiques publiques aux niveaux national et territorial. Ces mesures bénéficieraient toutefois d'un plan de mise en œuvre spécifique, détaillant, par exemple, un agenda précis et des cibles pour harmoniser les textes législatifs pertinents et institutionnaliser l'approche genre dans la planification des programmes d'ici à 2026. Ainsi, le Maroc bénéficierait du développement d'une feuille de route incluant des étapes et indicateurs.

Pour assurer la concrétisation de la Stratégie, il est crucial d'impliquer les ministères pertinents et autres parties prenantes. Le centre du gouvernement (CdG) devrait également idéalement détenir un rôle clé,

afin d'assurer l'encrage de la stratégie dans la politique publique marocaine. Le Maroc souligne la vocation de la Stratégie à améliorer la convergence de l'action du ministère avec ses partenaires gouvernementaux, mais aussi avec les institutions indépendantes comme l'Institut national de formation aux droits de l'Homme. La Stratégie vise par ailleurs à renforcer le dialogue avec la société civile.

Le MSISF prévoit un suivi de la Stratégie GISSR, élément clé de la planification stratégique. Toutefois, des précisions quant à un tel mécanisme sont à apporter : type de suivi (interne ou externe), parties impliquées, fréquence du suivi et redevabilité. Par ailleurs, des cibles claires à atteindre pour chaque mesure sont nécessaires pour réaliser un suivi objectif de la Stratégie GISSR. C'est pourquoi le Maroc gagnerait à intégrer ces éléments dans la feuille de route de la Stratégie GISSR.

Des efforts ciblés pour faire progresser l'égalité femmes-hommes dans l'administration publique par le biais d'une stratégie spécifique

L'égalité femmes-hommes dans la fonction publique fait partie intégrante des politiques de ressources humaines dans l'administration publique. Au Maroc, l'objectif d'égalité dans la fonction publique est inclu dans les référentiels sur les emplois et compétences. Des mécanismes institutionnels ont été développés spécifiquement pour permettre aux femmes d'accéder à des postes à responsabilité dans l'administration publique marocaine.

Un observatoire de la fonction publique a été créé en vue d'informer de la situation des femmes dans la fonction publique et de documenter la formulation de politiques dédiées qui devront être suivies par les directions des ressources humaines. Ces politiques ont pour but de permettre aux femmes de progresser dans leur carrière tout en conservant un équilibre entre leur vie professionnelle et leur vie privée.

Les processus de consultation et de communication sont essentiels pour l'élaboration de plans et réformes dédiés à l'égalité femmes-hommes au Maroc

Comme le reconnaît la Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2017^[18]), la participation des parties prenantes accroît la responsabilité du gouvernement, élargit l'autonomisation et l'influence des citoyens et citoyennes sur les décisions, renforce les capacités civiques, améliore la base de données factuelles pour l'élaboration des politiques, réduit les coûts de mise en œuvre et exploite des réseaux plus larges pour l'innovation dans l'élaboration des politiques et la prestation de services. Suite à la pandémie de COVID-19 et face aux nouveaux défis mondiaux urgents, il est devenu encore plus important de mettre en place des débats et un engagement publics collaboratifs et constructifs pour obtenir l'adhésion des citoyens et citoyennes aux décisions politiques urgentes (OCDE, 2022^[19]). Cela contribue également à accroître la confiance dans le gouvernement, à lutter contre la mésinformation et la désinformation et à renforcer les démocraties.

Les plans et réformes élaborés par le Maroc semblent impliquer une concertation d'un grand nombre de parties prenantes (ministères, société civile, secteur privé, universités, syndicats, agences de développement, et collectivités territoriales) afin de répondre efficacement aux besoins variés de la population. Le PGE II a été développé sur la base des enseignements tirés, des expériences vécues, des aspirations communes et des engagements conjoints de l'ensemble des acteurs gouvernementaux concernés par la promotion de l'égalité au Maroc.

Cependant, ces efforts pourraient être mieux reflétés dans les initiatives de sensibilisation à l'égalité femmes-hommes. Par exemple, les stratégies de communication nationales en matière d'égalité pourraient être pilotées au niveau du Chef du gouvernement et ses services afin de sensibiliser davantage le gouvernement et la population. Bien que des efforts de sensibilisation à cette problématique aient déjà été réalisés, il est important d'investir davantage sur une communication pertinente à l'aide de campagnes digitales, et le développement d'une plateforme accessible à tout public.

La nécessité d'aller vers un cadre unique d'évaluation de l'impact des plans stratégiques

Il est essentiel que les plans existants et nouveaux restent complémentaires et alignés sur les mêmes priorités. En effet, il est important que les divers plans et stratégies adoptés récemment en faveur de l'égalité suivent un fil rouge. Par exemple, selon les informations fournies par le Maroc, le gouvernement capitalise sur les résultats des plans gouvernementaux (PGE I et II) dans l'élaboration du PGE III, afin de mettre en œuvre des mesures ciblées, répondant aux besoins actuels des femmes. La Stratégie GISSR pourrait également capitaliser sur ces résultats.

En complément, il serait utile de créer un point d'accès unique pour tous les plans et documents disponibles afin de s'assurer que toutes les parties prenantes soient informées des plans et cadres existants. Ainsi, une clarification de la stratégie globale qui sous-tend les autres plans et la manière dont ils s'articulent serait une pratique bienvenue. Selon les informations livrées par le Maroc, la Stratégie GISSR tend vers cette pratique.

L'impact positif du cadre budgétaire sur la progression de l'égalité femmes-hommes

À travers la promulgation de la loi organique relative à la loi de finance, cadre légal rendant obligatoire la budgétisation sensible au genre (voir chapitre sur le cadre budgétaire), des indicateurs genre ont été introduits. Ces indicateurs permettent d'évaluer la prise en compte de la dimension genre, notamment dans les programmes support, pour renforcer l'égalité dans tous les domaines de la vie, notamment l'autonomisation économique des femmes et, par conséquent, renforcer l'activité économique du Maroc dans sa globalité. Les indicateurs (voir les 178 indicateurs de performance sensibles au genre compris dans le Rapport annuel de performance 2019 de l'ancien ministère de l'Économie, des Finances, de la Réforme et de l'Administration) (Ministère de l'Économie, des Finances, de la Réforme et de l'Administration, 2019^[20]) sont développés avec le soutien des partenaires externes et coordonnés par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Un rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre est également publié annuellement.

Un des axes de réforme du gouvernement actuel repose sur le renforcement de la budgétisation sensible au genre (BSG), notamment au niveau territorial. L'intégration du genre au niveau territorial est institutionnalisée à travers les trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales. Ainsi, différentes circulaires de programmation budgétaire triennale (mars 2020, 2021 et 2022) recommandaient une meilleure prise en compte par les départements ministériels des priorités en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation. Pour le budget 2022, une circulaire du Chef du gouvernement (N°04/2021, du 17 mars 2021 pour la programmation budgétaire 2022-24) recommandait aux départements ministériels et aux institutions publiques, dans le cadre de leurs budgets sectoriels, d'adhérer et s'engager dans la conception du PGE III et à concrétiser la mise en œuvre des mesures relatives au Programme « Autonomisation économique et leadership » adopté en 2020, et sa version mise à jour, en cours de finalisation, selon les informations fournies par le Maroc. De même, la circulaire du Chef du gouvernement n°5/2022 pour la programmation budgétaire triennale 2023-25 recommande aux départements ministériels et institutions d'accélérer la mise en œuvre des mesures relatives au programme « autonomisation économique et leadership » et la concrétisation de ses engagements relatifs à l'égalité des chances et l'autonomisation économique des femmes.

Ce cadre de référence souligne la nécessité d'une traduction opérationnelle pour les départements impliqués dans le programme « autonomisation économique et leadership ». À cet égard, la dernière circulaire de programmation budgétaire triennale pour 2023-25 recommande également aux départements ministériels de concrétiser la mise en œuvre des mesures du programme « autonomisation économique et leadership ». Cette circulaire demande que les projets de performance soient réalisés sur la base

d'objectifs mesurés par des indicateurs sensibles au genre. Ces indicateurs peuvent être développés sur la base des AGS déjà conduites.

Le cadre institutionnel pour les problématiques d'égalité femmes-hommes et le rôle des institutions centrales de l'administration

Le cadre institutionnel pour la promotion de l'égalité femmes-hommes fait référence, entre autres, aux rôles et mandats attribués aux institutions centrales chargées de l'égalité des sexes en tant qu' « organismes principalement chargés de soutenir le programme du gouvernement visant à faire progresser les objectifs d'égalité des sexes à l'échelle de la société », ainsi qu'au CdG, aux organismes producteurs de données tels que les bureaux nationaux de statistiques, aux ministères de tutelle et administrations publiques à différents niveaux de gouvernement (y compris dans des domaines qui ne sont pas traditionnellement associés à l'égalité femmes-hommes tels que l'environnement, les transports, la passation des marchés, la planification ou le développement économique), et à d'autres partenaires d'exécution spécifiques au contexte de chaque pays (OCDE, 2021^[13]).

Les mécanismes de redevabilité et de contrôle, tels que les commissions indépendantes, les institutions d'audit et les commissions parlementaires, jouent également un rôle clé, en aidant le gouvernement à identifier les besoins, les lacunes et les défis pour atteindre les objectifs d'égalité des sexes et en encourageant le respect des politiques d'égalité des sexes (OCDE, 2019^[21]). Au Maroc, il semblerait que l'Autorité pour la parité et la lutte contre toute les formes de discrimination (APALD) puisse jouer ce rôle, dès qu'elle sera opérationnelle (Encadré 7.3).

Encadré 7.3. Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination (APALD)

Au Maroc, l'Autorité pour la parité et la lutte contre toute les formes de discriminations est l'autorité chargée de veiller au respect des droits et des libertés prévues à l'article 19 de la Constitution de 2011 « Il est créé, à cet effet, une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination ». L'article 164 de la Constitution définit cette autorité comme faisant partie des quatre institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme. Cette dernière serait donc en charge du suivi de toutes formes de discriminations subies par des femmes et de l'élaboration des recommandations pour renforcer les pratiques antidiscriminatoires. Bien que le projet de loi 14.79 ait été approuvé par la Chambre des Représentants en 2017, l'APALD n'est pas opérationnelle au moment de la rédaction du rapport.

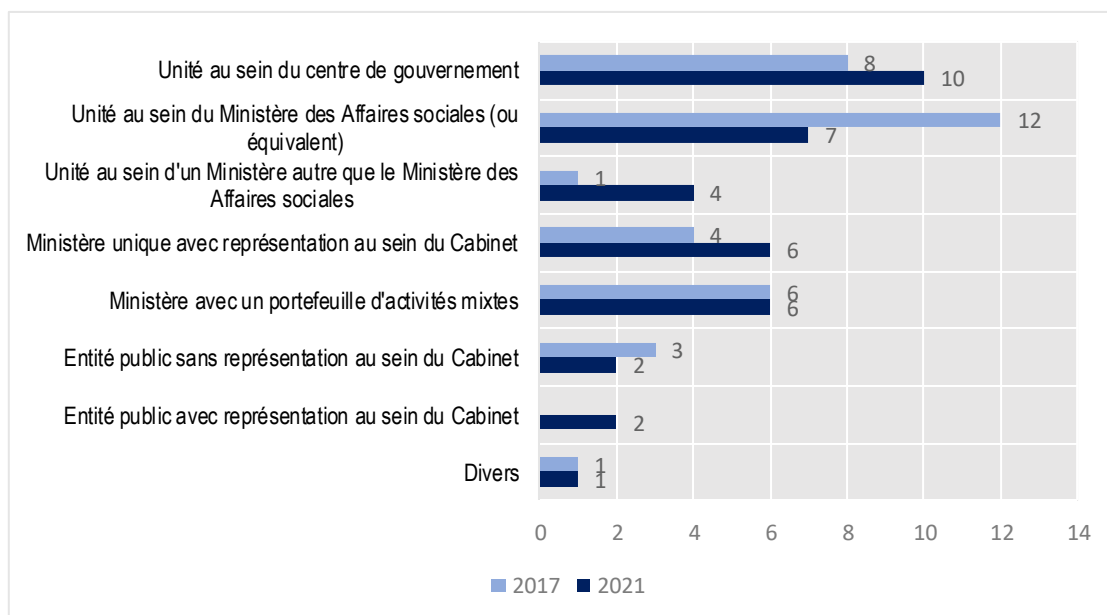
Source : Gouvernement du Maroc.

Les organes appartenant au CdG sont des acteurs importants pour assurer le leadership et piloter la mise en œuvre des objectifs transversaux du gouvernement. Le CdG assume la responsabilité quasi exclusive de la coordination de la préparation des réunions du Cabinet et de la coordination des politiques au sein du gouvernement (OCDE, 2017^[22]). Cela fait du CdG un acteur essentiel pour faire avancer les politiques et initiatives publiques en faveur de l'égalité femmes-hommes à l'échelle de la société. Le CdG peut, par exemple, contribuer à clarifier le rôle des ministères de tutelle dans la promotion de l'égalité femmes-hommes, établir des cadres de responsabilité et de performance efficaces, et veiller à ce que le prisme de l'égalité femmes-hommes soit intégré dans tous les processus décisionnels du gouvernement.

Le rôle du CdG dans le domaine de l'égalité femmes-hommes varie selon les pays. Dans l'ensemble de l'OCDE, il n'existe pas de modèle standardisé de structure institutionnelle pour mettre en œuvre,

coordonner et faire progresser l'égalité des sexes. Le Graphique 7.1 illustre la variété existante dans les dispositifs institutionnels chargés de l'égalité femmes-hommes.

Graphique 7.1. Institutions centrales chargées de l'égalité femmes-hommes dans les pays membres de l'OCDE (2021)



Note: Les données datant de 2021 ont été récoltées auprès de 38 pays et les données issues de 2017 l'ont été auprès de 36 pays.

Source: Informations recueillies par l'OCDE selon des recherches documentaires et des données issues de l'enquête menée en 2021 par l'OCDE sur l'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes et la gouvernance.

Par convention, une institution centrale pour l'égalité femmes-hommes ou un organisme peut se voir déléguer la responsabilité de la coordination et de la mise en œuvre de l'égalité des sexes dans un pays au niveau central ou fédéral. Autrement, l'un des modèles privilégiés par les pays de l'OCDE est celui d'un organisme dédié à l'égalité femmes-hommes dans les ministères des Affaires Sociales ou des ministères indépendants. Les analyses récentes démontrent par ailleurs une tendance croissante à recourir à des unités au sein du CdG : depuis la première collecte de données par l'OCDE sur cette question en 2011, le nombre d'unités situées au sein du CdG a progressivement augmenté au sein des pays de l'OCDE (10 adhérents en 2021) (OCDE, 2022^[15]). Cette tendance s'explique par le fait que l'égalité femmes-hommes est une question transversale. Confier cette responsabilité au CdG permet une action mieux coordonnée à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Cela permet entre autres un pilotage politique des objectifs prioritaires, de collecter les informations sur la mise en œuvre des objectifs d'égalité des sexes et d'autres stratégies horizontales ou sectorielles et de discuter les défis au plus haut niveau du gouvernement.

En règle générale, l'OCDE observe qu'une configuration efficace consiste à disposer d'un ministère dédié à l'égalité des sexes, doté de capacités suffisantes et soutenu par des équipes spécialisées au sein du CdG, notamment en matière de coordination et d'exigences en matière d'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes pour toute l'administration publique. Comme le montre l'Encadré 7.4, le Canada correspond à cette configuration puisqu'il dispose à la fois d'un ministère œuvrant pour l'égalité femmes-hommes (Femmes et Égalité des genres Canada (FEGC)), et d'institutions au sein du CdG qui assurent la coordination interministérielle pour ces questions.

Encadré 7.4 Institutions centrales chargées de l'égalité femmes-hommes au Canada

Au **Canada**, les organismes du CdG (le Conseil privé, Conseil du Trésor, Secrétariat du Conseil du Trésor et Ministère des finances) font office à la fois de « gardiens » en veillant à ce que les exigences d'analyse des politiques soient satisfaites, et de « contrôleurs » de la rigueur analytique ainsi que de la qualité des politiques. La différenciation entre le rôle du CdG et celui des mécanismes de coordination interministérielle pour l'égalité femmes-hommes devrait également être respectée. En effet, des mécanismes de coordination interministériels pour l'égalité femmes-hommes ont été mis en place dans un certain nombre de pays de l'OCDE pour orienter la mise en œuvre des stratégies d'égalité, mais sans mandat explicite pour superviser la qualité de l'analyse d'égalité femmes-hommes dans le cadre des processus décisionnels de routine.

Le Conseil Privé détient le mandat pour soutenir l'application du Gender-based Analysis Plus (GBA Plus) l'outil canadien pour l'analyse d'égalité femmes-hommes et d'intersectionnalité, et demande aux autres départements et agences de faire usage du GBA Plus dans leurs activités.

Le ministère des Finances développe et met en place des politiques dans les secteurs économique, fiscal, sécuritaire, international et financier, prépare le budget fédéral et dirige l'application de la budgétisation sensible au genre.

Enfin, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'assure que le GBA Plus est inclus dans les présentations du Département du Trésor, les plans départementaux, les cadres de résultats départementaux. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est aussi responsable de la proposition de politiques d'égalité des genres pour les institutions publiques fédérales et pour augmenter la représentation des femmes dans les hautes instances gouvernementales.

Source : Gouvernement du Canada.

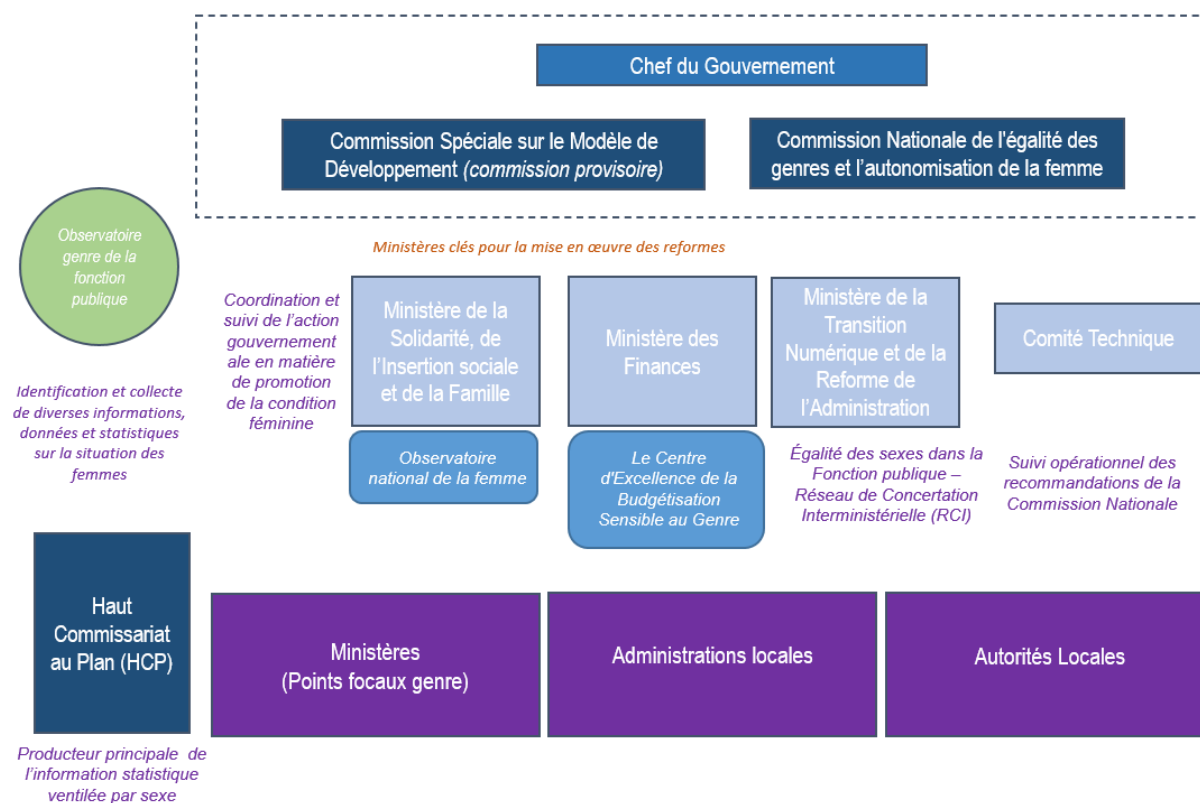
Le cadre institutionnel pour la promotion de l'égalité femmes-hommes au Maroc

Le Maroc s'est efforcé de renforcer son cadre institutionnel pangouvernemental pour promouvoir l'égalité femmes-hommes aux niveaux national et territorial. Comme l'illustre le Graphique 7.2, ce cadre fait référence aux acteurs clés de la promotion de l'égalité femmes-hommes :

- Le MSISF, chargé de la coordination de l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des PGE ;
- Le MTNRA, responsable de l'intégration de l'égalité des sexes dans la gestion des ressources humaines de l'État, à travers le Réseau de Concertation Interministérielle (RCI) ;
- Le MEF chargé de la budgétisation sensible au genre ;
- Le Centre d'Excellence de la Budgétisation Sensible au Genre (CE-BSG) du MEF, chargé de l'accompagnement des différents acteurs BSG pour l'intégration du genre à la planification stratégique et programmation budgétaire ;
- La Commission Nationale pour l'égalité des genres et la promotion de la femme, créée par décret en juin 2022, dont le secrétariat est assuré par le MSISF ;
- Le Comité Technique issu de la Commission Nationale pour l'Égalité, qui détient un rôle de suivi opérationnel des recommandations de la commission nationale de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation de la femme ;
- Plusieurs observatoires thématiques relatifs à l'égalité femmes-hommes au Maroc, chargés d'analyser les évolutions au sein du gouvernement (Encadré 7.5) ;

- Le HCP, chargé de la production statistique sensible au genre de façon globale, dégagant aussi bien des indicateurs de genre et ceux ventilés par sexe. Le HCP produit également des études et des rapports reflétant les problématiques liées à l'égalité des sexes ;
- Des ministères de tutelle mettant en œuvre des politiques d'égalité femmes-hommes dans leurs domaines de responsabilité ;
- Des autorités et administrations locales.

Graphique 7.2. Conception institutionnelle et mandats pour l'intégration du genre au Maroc



Note : N'ayant pas encore été établie, la *task force* prévue dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie GISSR ne figure pas sur le graphique.

Source : Travail des auteurs, OCDE.

Encadré 7.5 Observatoires relatifs à l'égalité femmes-hommes au Maroc

Observatoire national de la femme (en vertu du décret n° 2-13-22 du 18 Joumada II 1434 (29 avril 2013))

L'Observatoire national de la femme a été créé en vertu du décret n° 2-13-22 du 18 Joumada II 1434 (29 avril 2013) fixant les attributions et l'organisation du MSISF (B.O. n° 6148 du 21 Joumada II 1434 (02 mai 2013)). L'Observatoire national de la femme assume les missions suivantes :

- Identification et collecte de diverses informations, données et statistiques sur les droits des femmes ;
- Identification, compilation et documentation des différents rapports institutionnels, études universitaires et de recherche, et publications émanant des divers organismes nationaux et internationaux ;
- Réalisation d'études et de recherches portant sur les femmes, et compilation et publication des documents les concernant ;
- Élaboration et suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la violence à l'égard des femmes ;
- Élaboration d'une base de données documentaire sur les droits des femmes, l'égalité et la violence à l'égard des femmes, à usage interne et externe ;
- Création et développement de partenariats avec des observatoires et des centres de recherche œuvrant en matière de droits des femmes ;
- Développement et mise en place d'un système informatique servant à identifier l'état des lieux de l'égalité et à lutter contre la violence et la discrimination à l'égard des femmes ;
- Élaboration et publication des rapports périodiques sur les questions d'intérêt pour les femmes, notamment en ce qui concerne la violence et la discrimination à l'égard des femmes ;
- Supervision de l'élaboration et de la publication des rapports réalisés par pôle social sur la question féminine ;
- Organisation de campagnes de sensibilisation pour lutter contre la violence à l'égard des femmes ;
- Organisation de réunions et d'événements sur les droits des femmes.

Observatoire genre de la fonction publique

L'Observatoire genre de la fonction publique a été lancé en 2014 dans le but de renforcer le principe de modernisation et de démocratisation et d'institutionnaliser l'égalité des sexes dans le domaine de la fonction publique. L'Observatoire s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des chantiers de réforme notamment en matière de valorisation des ressources humaines, qui est un axe central de la stratégie de modernisation. L'Observatoire assume les missions suivantes :

- Éclairer les décideurs sur l'évolution de la situation de la femme dans la fonction publique ;
- Assurer la veille stratégique et examiner les obstacles qui entravent la parité ;
- Produire des indicateurs de l'évolution de la situation de la femme dans la fonction publique, aux postes à responsabilité ;
- Contribuer à l'élaboration de politiques publiques dans le but de promouvoir et d'améliorer la situation des femmes fonctionnaires ;
- Préserver les droits des femmes garantis par la Constitution.

Source : Gouvernement du Maroc

L'intégration de l'égalité femmes-hommes bénéficie du soutien du CdG

Dans sa configuration actuelle, le Maroc répond à l'un des schémas institutionnels les plus communs au sein des pays de l'OCDE : la politique publique de l'égalité femmes-hommes est principalement pilotée par le MSISF, qui joue un rôle essentiel dans l'avancement de l'agenda de l'égalité au Maroc.

Néanmoins, au cours des dernières années, le Maroc s'est appuyé sur les instruments institués et mis en œuvre par le CdG dans le contexte de son objectif d'avancement de l'égalité femmes-hommes. Cette mobilisation s'est notamment faite par le biais de la Commission Nationale pour l'égalité, qui est présidée par le Chef du gouvernement et se réunit au moins une fois par an, et selon le besoin, pour discuter des questions stratégiques liées à l'égalité femmes-hommes. La tâche principale de cette commission est d'encourager et inciter les différents organes gouvernementaux à mettre en œuvre les stratégies pertinentes. Ainsi, la Commission joue un rôle de suivi et stratégique, y compris dans le pilotage du PGE III. Elle est assistée dans ses fonctions par d'autres comités, plus techniques, notamment par le Comité Technique, présidé par le MSISF, et les groupes thématiques prévus par le décret de création de la Commission, ainsi que le MEF et le MTNRA en tant que coordinateurs des actions et initiatives du gouvernement. La circulaire du Chef du gouvernement est également un moyen courant pour le Chef du Gouvernement de rappeler aux ministères la nécessité de mettre en œuvre les actions du gouvernement, notamment en matière d'égalité.

Les organes du CdG jouent un rôle clé dans le pilotage de la mise en œuvre des objectifs transversaux du gouvernement. En tant que tel, le CdG est également un acteur important de la promotion des objectifs d'égalité des sexes à l'échelle de la société. Les données de l'OCDE montrent que l'implication du CdG dans la gouvernance de la politique de l'égalité femmes-hommes est l'un des principaux facteurs de succès pour que les initiatives d'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes s'enracinent également dans l'administration publique. En particulier, le CdG pourrait jouer un rôle plus central en fournissant une orientation stratégique et une supervision dans la mise en œuvre des objectifs d'égalité femmes-hommes, tout en donnant aux institutions centrales chargées de l'égalité femmes-hommes les moyens de travailler avec toutes les entités du secteur public pour conduire le changement. En outre, le CdG peut clarifier le rôle des ministères de tutelle pour faire progresser l'égalité femmes-hommes, développer des moyens de mesure et d'évaluation clairs et simples de la performance de l'exécutif et éliminer les obstacles à la mise en œuvre. Enfin, l'implication du CdG permet de souligner l'importance de l'égalité femmes-hommes en tant qu'objectif national et pratique politique, tout en favorisant la responsabilisation et en facilitant l'adhésion des acteurs impliqués.

Il est à noter cependant que le rôle du MSISF reste restreint pour suivre les résultats d'autres acteurs pour la réalisation des deux PGE (SCG et autres institutions centrales de l'administration) et capitaliser sur ceux-ci. En outre, les liens de travail avec d'autres ministères clés et le HCP ne semblent pas clairement définis. À cet effet, les SCG et le ministère de l'Investissement et de la Convergence des Politiques Publiques (MICPP), dans son rôle de convergence et d'harmonisation des outils et des politiques publiques, pourraient envisager de jouer un rôle plus central afin de consolider tous les efforts en cours, en soutien à l'action ministérielle. Le gouvernement marocain pourrait également envisager des mesures permettant de disposer d'une expertise, de compétences et d'un mandat permettant de mobiliser et soutenir les SCG dans l'application de l'agenda pour l'égalité femmes-hommes. Il s'agirait d'un choix stratégique plaçant l'égalité femmes-hommes au CdG notamment auprès des SCG, en assurant un pilotage clair et continu à travers tous les ministères et programmes en cours. En outre, le gouvernement pourrait envisager d'accroître ses ressources financières et humaines pour assurer un meilleur encadrement de toutes les initiatives en faveur de l'égalité homme-femme.

L'utilisation des AGS pourrait être soutenue davantage par les SCG et d'autres acteurs centraux de l'administration

À travers les décisions stratégiques prises à haut niveau, les ministères sont invités à élaborer leur stratégie genre par le biais d'une multitude d'outils, tels que les Projets de Performance et les AGS (Encadré 7.6), et d'institutions et mécanismes tels que le CE-BSG, et les points focaux genre (PFG).

Encadré 7.6 Analyses genre sectorielles (AGS)

En 2019, et dans le cadre du Programme d'appui de l'Union européenne à la mise en œuvre du PGE II, les départements ministériels chargés de réaliser des AGS ont pu bénéficier d'accompagnements prévus dans des circulaires du Chef du gouvernement. Huit de ces départements ont été appuyés pour élaborer leurs plans PASMT à moyen terme de la mise en œuvre du PGE II. Ces PASMT budgétisés ont été validés et présentés en septembre 2019, lors de la réunion du Comité Technique Interministériel chargé du suivi de la mise en œuvre du plan PGE.

Dans la continuité de l'accompagnement du CE-BSG à la réalisation des AGS, quatre autres AGS étaient en cours d'élaboration en 2022 (Agence Nationale des Eaux et Forêts, MEF, Département de l'Habitat et des Politiques de la Ville et Ministère de la Transition Numérique et la Réforme de l'Administration) avec l'appui d'ONU Femmes.

Ces AGS visent à analyser, dans chaque secteur, le cadre légal, réglementaire et institutionnel du genre, faire un état des lieux sur les inégalités et produire un certain nombre de recommandations pour une meilleure intégration du genre dans le projet de performance du département concerné. L'identification de ces inégalités doit permettre au département de mieux intégrer l'approche genre dans l'élaboration et la révision des programmes sectoriels. Plusieurs circulaires du Chef du gouvernement invitent les départements à élaborer et à actualiser ces AGS.

Source : Gouvernement du Maroc

Au Maroc, les AGS sont utilisées systématiquement afin de mettre en relief les situations d'inégalité les plus fréquentes entre les femmes et les hommes et de réaliser un constat à propos du déficit actuel en données statistiques quantitatives et qualitatives. À ce jour, 15 AGS ont été élaborées en tant que pilotes et 8 plans d'action sectoriels à moyen terme (PASMT) ont été développés. Ces analyses ont permis d'effectuer une triangulation entre les indicateurs du PGE, les résultats des AGS et les indicateurs de performances des projets de performances des départements ministériels. Elles pourraient donc informer les futures décisions prises par le CdG.

Actuellement, chaque département, en partenariat avec le CE-BSG, est responsable de la mise en œuvre de l'actualisation de sa propre AGS. Les AGS servent de référence pour toute élaboration et/ou révision des politiques publiques et programmes sectoriels. Suivi en interne, en principe par l'unité genre, il n'existe pas d'organe central de coordination au sein du CdG pour mesurer et exploiter l'impact des actions entreprises, entraînant une occasion manquée de capitaliser sur les acquis de cet exercice. De plus, les ressources disponibles pour cet exercice varient selon la capacité de chaque ministère et les priorités fixées par les directions.

Le CdG pourrait utiliser son autorité pour faciliter la mise en œuvre des AGS et les institutionnaliser au niveau du gouvernement, comme au Mexique (Encadré 7.7). Il pourrait aussi superviser le contrôle qualité

de ces dernières, conjointement avec l'entité ministérielle compétente. Établir un groupe de travail favoriserait par ailleurs la coopération entre les parties prenantes.

Encadré 7.7 Rôle du centre de gouvernement en matière d'intégration de la perspective genre au sein des pays membres de l'OCDE : l'exemple du Mexique

Au **Mexique**, le gouvernement central (par exemple le Secrétariat des finances et du crédit public) joue un rôle important en coopération avec l'Institut national des femmes (INMUJERES) dans l'intégration d'une perspective d'égalité femmes-hommes dans l'action du gouvernement. En 2016, le Secrétariat aux finances et INMUJERES ont uni leurs efforts pour élaborer des critères d'intégration de la perspective d'égalité femmes-hommes dans l'évaluation des politiques sectorielles.

Source : Gouvernement du Mexique

Coordination entre les différents acteurs et programmes pour l'égalité femmes-hommes au Maroc

L'OCDE souligne que la coordination pangouvernementale est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés en matière d'égalité femmes-hommes, car il s'agit d'une question de gouvernance publique complexe et transversale. En effet, l'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes représente un effort à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Elle nécessite une coordination efficace entre les différentes entités (horizontales) et les différents niveaux (verticaux) de l'administration, tout en garantissant les compétences et des capacités adéquates des fonctionnaires pour participer à l'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes. Pour assurer une coordination pangouvernementale efficace, il est important d'intégrer l'ensemble des institutions publiques, comme les CdG, les institutions centrales chargées de l'égalité femmes-hommes et tous les ministères fonctionnels, y compris les ministères chargés de domaines traditionnellement non concernés par cette problématique, comme les transports, la planification, le développement économique, l'industrie et l'innovation ainsi que l'environnement.

Une structure institutionnelle solide et des capacités adéquates sont nécessaires pour faciliter la mise en œuvre de l'intégration effective de la dimension d'égalité femmes-hommes en tant que stratégie visant à faire progresser la politique d'égalité femmes-hommes à l'échelle du gouvernement. Il n'existe pas, dans l'ensemble de l'OCDE, de modèle de structure institutionnelle pour la mise en œuvre, la coordination et l'avancement de l'égalité femmes-hommes. Comme énoncé précédemment, il est souvent d'usage qu'une institution ou un organe central chargé de l'égalité femmes-hommes se voie déléguer la responsabilité de la coordination et de la mise en œuvre de l'égalité femmes-hommes dans un pays au niveau central ou fédéral.

Plus spécifiquement, et selon l'enquête de 2021 de l'OCDE sur l'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes et la gouvernance, la grande majorité (88%) des pays membres déclare disposer de mécanismes de coordination au sein du gouvernement central/fédéral, tandis que 50% d'entre eux ont déclaré avoir mis en place des mécanismes de coordination avec les gouvernements infranationaux (OCDE, 2022^[15]). L'Encadré 7.8 met en évidence certains des exemples recensés concernant les mécanismes de coordination en place. Cependant, plusieurs défis ont été signalés par les pays interrogés, principalement l'existence de priorités concurrentes au niveau central, un financement insuffisant et un manque d'intérêt au niveau du CdG. L'absence de structures et de cadres appropriés pour l'engagement

des gouvernements infranationaux, ainsi que l'insuffisance des financements font partie des défis verticaux les plus souvent cités.

Encadré 7.8 Exemples de dispositifs de coordination en matière d'égalité femmes-hommes au sein des pays de l'OCDE

Autriche

En Autriche, le Groupe de travail interministériel sur l'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes/la budgétisation sensible au genre (IMAG GMB) soutient et facilite la mise en œuvre de l'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes et de la budgétisation sensible au genre dans tous les ministères fédéraux et à tous les niveaux politiques. Présidé par le ministre des Femmes et composé d'expertes et experts en matière d'intégration de la dimension d'égalité femmes-hommes, le groupe a pour mission d'échanger des informations sur les initiatives et les expériences pertinentes, de s'engager auprès des provinces fédérales et des municipalités et d'offrir un soutien à l'évaluation des projets et mesures en cours.

République tchèque

En République tchèque, le Conseil gouvernemental pour l'égalité des sexes coordonne les principales orientations des politiques ministérielles dans le domaine de l'égalité femmes-hommes, identifie les défis existants et évalue l'efficacité des mesures prises pour atteindre l'égalité femmes-hommes. Conformément à son mandat, le Conseil compte 31 membres qui représentent les organes centraux de l'administration publique, en particulier les ministères (au niveau des vice-ministres), les ONG et le monde académique. Le Conseil est présidé par le membre du gouvernement qui est responsable de l'agenda de l'égalité femmes-hommes.

Suisse

Dirigé par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), le Comité interdépartemental pour la Stratégie Égalité 2030 coordonne la mise en œuvre de la Stratégie Égalité 2030, adoptée par le gouvernement en 2021. Les représentantes et représentants des offices concernés ont des postes au niveau décisionnel, permettant au Comité de prendre des décisions stratégiques lors des rencontres, qui ont en principe lieu deux fois par années. La Stratégie Égalité 2030 est mise en œuvre à travers un plan d'action qui contient des mesures impliquant l'ensemble des départements fédéraux. Au niveau opérationnel, la mise en œuvre des mesures est assurée par les entités responsables. Celles-ci sont en contact avec le BFEG, auquel elles rapportent les informations relatives à la réalisation des mesures. La Confédération a invité l'ensemble des cantons à inscrire leurs propres engagements en matière d'égalité entre femmes et hommes. Des communes et des villes ont aussi pu être associées à la démarche.

Source : Informations fournies par le gouvernement de l'Autriche, le gouvernement de la République tchèque et le gouvernement de la Suisse.

Un cadre de coordination en phase avec ceux des pays de l'OCDE qui pourrait cependant bénéficier d'une meilleure opérationnalisation

Au Maroc, la mise en œuvre des réformes gouvernementales et la coordination entre ces dernières incombent à des institutions aux mandats spécifiques et des instruments avec des fonctions définies. La Commission Nationale pour l'égalité et le Comité Technique chargé du suivi de la mise en œuvre du plan

gouvernemental pour l'égalité sont des organismes chargés du suivi et pilotage stratégiques. Des comités de pilotage ont pour rôle d'assurer la coordination horizontale des ministères sectoriels et institutions publiques. Une commission mixte est par ailleurs spécifiquement chargée du suivi et de l'amélioration des indices de disparités entre les femmes et les hommes. Si ces commissions sont chargées de missions variées, le cadre législatif permet, en parallèle, de développer et de pérenniser les droits des femmes. L'intégration d'une perspective d'égalité femmes-hommes est avancée par des instruments exécutifs et/ou législatifs sur des sujets spécifiques, comme les réformes des ressources humaines. Le suivi-pilotage stratégique de la politique publique de l'égalité est assuré par la Commission Nationale pour l'égalité et le Comité Technique (Encadré 7.9). Un rapport d'activité est établi annuellement, s'appuyant sur une actualisation de la situation par rapport aux indicateurs, cibles et chaînes de résultats du PGE. La réalisation des mesures programmées pour la mise en œuvre du PGE II ont souvent impliqué la mobilisation de plusieurs acteurs. Un (ou des) département a été désigné comme responsable principal pour la réalisation de chaque mesure. Le système de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PGE II intégrait des mesures propres à la gouvernance du PGE II (l'Objectif 0.1 : Assurer une bonne gouvernance du PGE II) et des mesures d'appui aux différents axes (l'Objectif 0.2 : Renforcer les capacités dans le domaine d'intégration du genre). Le Maroc rapporte qu'une plateforme informatique est en cours de conceptualisation afin d'assurer le suivi de l'implémentation du PGE III.

Encadré 7.9. La mise en place des organes chargés du suivi et du pilotage stratégique en matière d'égalité des genres

En juin 2022, le Conseil du gouvernement a approuvé le projet de décret n° 2.22.194 portant sur la création de la Commission nationale de l'égalité du genre et l'autonomisation de la femme, qui a été publié dans le Bulletin Officiel le 20 juin 2022. Ce décret concrétise l'intérêt accordé par le Gouvernement aux questions relatives aux droits des femmes, en particulier à la réalisation de l'égalité des sexes et l'autonomisation. Le Maroc souligne que ce décret offrira un cadre garantissant l'harmonie et la convergence des différentes initiatives selon une nouvelle approche qui intègre tous les acteurs dans un cadre de gouvernance et démarche participative en vue d'atteindre l'objectif fixé.

Le décret prévoit des instances de gouvernances, à savoir :

- Une Commission nationale présidée par le chef du gouvernement et composée de tous les départements concernés, des représentants des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé représenté par la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM) ;
- Un Comité technique qui sera présidé par la ministre de la Solidarité, de l'insertion Sociale et de la famille, et composé des représentants des départements gouvernementaux membres de la commission nationale (en se référant aux dispositions du décret de création de la Commission) ;
- Des groupes de travail thématiques ;
- Un secrétariat de la Commission nationale, assuré par le MSISF.

Source : Gouvernement du Maroc.

Au-delà des ministères, l'Union Européenne (UE) est un autre acteur important de l'appui à la mise en œuvre des PGE. Une première assistance technique avait été mise en place pour le plan PGE I et, suite à une évaluation des réalisations et résultats obtenus dans le cadre du partenariat entre le Maroc et l'UE pour promouvoir l'égalité, l'aide technique pour PGE II a été formalisée dans le cadre du Programme

Égalité/Moussawat, par le biais d'une convention de financement signée le 26 décembre 2018. Le programme d'appui de l'UE au PGE II prévoyait plusieurs instances pour la coordination, le suivi, la revue et l'évaluation de la mise en œuvre du plan, notamment un comité de pilotage du Programme composé du MSISF, du MEF et de la Commission européenne et de toutes les parties prenantes. Son rôle consistait principalement en le suivi de la réalisation des objectifs du programme (y compris la coopération technique et les autres volets de l'aide complémentaire) et l'évaluation de l'état d'avancement du programme sur les axes et mesures identifiés. Ce suivi prend aussi la forme de la participation de la Commission européenne au Comité Technique Interministériel, de la réalisation de missions de suivi permettant de vérifier si les conditions de décaissement sont remplies et de fournir des éléments pour alimenter le dialogue sectoriel sur les réformes concernées par le programme (par exemple, état d'avancement de la réforme, retards et contraintes). Une analyse finale a permis de valoriser un certain nombre de conclusions et recommandations issues des évaluations multiples, et de décider des adaptations et réorientations nécessaires du projet. Ces conclusions devraient par ailleurs être prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre du PGE III en cours de finalisation.

La Stratégie GISSR prévoit quant à elle de renforcer la convergence des actions en matière d'égalité sociale. Elle prévoit notamment la création d'une task force rassemblant les parties prenantes et partenaires stratégiques à son implémentation. Selon les informations partagées par le Maroc, les détails concernant la mise en œuvre de la stratégie et le fonctionnement de la task force seront détaillés dans une feuille de route, à un stade ultérieur. Plusieurs éléments peuvent toutefois être discutés à ce stade. Ainsi, lors de l'élaboration de la feuille de route, il est important de prévoir la manière dont la task force coordonnera son activité avec les mécanismes existants en matière d'égalité femmes-hommes, et plus particulièrement avec les principaux mécanismes en charge du PGE III (Commission Nationale pour l'égalité et Comité Technique). Tandis que l'action de la task force peut être complémentaire à celle des mécanismes existants, elle peut également poser des défis supplémentaires si ses fonctions et son mandat ne sont pas clairement définis et que les partenaires pertinents ne sont pas intégrés dans ses activités.

En outre, le fait que la Stratégie GISSR ne soit pas uniquement dédiée à l'égalité des genres, mais à l'équité sociale en général, peut représenter une opportunité supplémentaire. Cette convergence peut permettre de mieux prendre en compte les questions d'égalité des sexes dans des politiques sociales qui concernent les enfants, les personnes en situation d'handicap, et autres. Pour assurer la coordination horizontale, il est important que les représentantes et représentants des ministères impliqués soient représentés au sein de la task force, si possible à un niveau décisionnel. Le CdG est aussi un acteur essentiel pour faire avancer la GISSR, et il pourrait, à ce titre, être impliqué dans la task force. La Stratégie GISSR planifie aussi une meilleure coordination avec le niveau territorial, enjeu clé de la planification stratégique. C'est pourquoi les représentantes et représentants des territoires pourraient également faire partie de la task force.

Dans l'ensemble, il apparaît que le cadre de coordination au Maroc est en phase avec les modèles existants dans les pays de l'OCDE. Des lacunes, qui demeurent cependant au niveau de l'opérationnalisation de ce cadre au Maroc, feront l'objet de développements dans les sections suivantes.

Le dialogue entre les ministères est facilité par un réseau interministériel

Le Réseau de Concertation Interministérielle pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans la Fonction Publique (RCI) (Encadré 7.10) a été créé afin d'assurer un dialogue continu entre les différents ministères et soutenir l'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans la fonction publique. Les PFG de tous les départements ministériels y siègent en tant que facilitateurs de la coordination. Dans ce contexte, il est important que la task force de la stratégie GISSR tienne compte de la manière dont son activité et ses fonctions peuvent s'imbriquer avec celles du RCI. Ces éléments devraient idéalement être considérés

dans la feuille de route de la task force, car une multiplication des instruments de coordination peut aussi représenter un défi.

Encadré 7.10 Le Réseau de Concertation interministérielle (RCI) pour l'institutionnalisation de l'égalité entre les sexes dans la Fonction Publique

Le Mandat et rôle du RCI :

Créé en 2010, le RCI veille principalement à la planification, la coordination, l'accompagnement, le suivi et l'évaluation des actions relatives à l'institutionnalisation de l'égalité des sexes dans la fonction publique, et principalement celles relatives à la gestion des ressources humaines. Il promeut notamment la réflexion, l'échange d'expériences et les actions conjointes en matière d'institutionnalisation de l'égalité femmes-hommes dans la fonction publique. Le RCI identifie et met en œuvre les mesures correctives et préventives pour l'intégration du principe de l'égalité femmes-hommes dans les programmes de réforme, développe la synergie et la complémentarité des départements ministériels dans la mise en place de mesures visant une meilleure prise en compte de l'égalité des sexes dans la fonction publique. Enfin, le RCI promeut une culture d'équité et d'égalité dans l'administration ainsi que la coopération internationale en matière d'intégration de l'égalité des sexes dans la gestion des ressources humaines.

L'action du RCI s'articule en particulier autour de cinq axes d'intervention principaux : l'institutionnalisation et opérationnalisation du RCI, l'intégration de l'égalité femmes-hommes dans le processus de recrutement, de sélection, de nomination, de mobilité, de promotion et d'évaluation du rendement, l'identification, la validation et la mise en œuvre de mesures institutionnelles pour promouvoir un meilleur accès des femmes aux postes à responsabilité, l'identification, la validation et la mise en œuvre de mesures institutionnelles pour la conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle et enfin, l'intégration de l'égalité femmes-hommes dans les programmes de formation continue.

Les responsabilités du RCI

Le RCI a pour responsabilités principales l'élaboration et la présentation aux responsables départementaux d'un programme d'action conjoint en matière d'institutionnalisation de l'égalité femmes-hommes dans la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il est ensuite chargé de l'encadrement de la mise en œuvre et du suivi des activités découlant du plan d'action. Il veille à la cohérence des actions et à la synergie entre les différents départements ministériels en matière d'intégration de l'égalité des sexes dans la gestion des ressources humaines. Il participe également à une réflexion conjointe en vue d'identifier les mesures permettant une pleine adhésion des départements ministériels à l'intégration de l'égalité des sexes dans la gestion des ressources humaines.

Source : Gouvernement du Maroc.

Le rôle des points focaux de genre (PFG) est essentiel pour identifier des opportunités et blocages

Dans les pays de l'OCDE, les unités d'égalité femmes-hommes au sein de chaque ministère sont généralement chargées de sensibiliser leur unité ou ministère aux avantages de l'égalité femmes-hommes (80%), d'élaborer la politique/stratégie/plan d'action en matière d'égalité femmes-hommes (80%) et de

soutenir l'intégration du genre dans les activités (73%) (OCDE, 2019^[21]). Au Maroc, les PFG assurent un double rôle : ils sont à la fois les interlocuteurs du département auprès du Comité Technique chargé du suivi de la mise en œuvre du PGE et les relais du comité au sein de leurs propres départements. L'évaluation de ces missions se fait lors des restitutions des bilans des départements, au cours desquelles ont lieu des concertations autour des programmes adoptés par la Commission nationale de l'égalité du genre et l'autonomisation de la femme ou par le Conseil du gouvernement. Des circulaires du Chef du gouvernement relatives à la programmation budgétaire demandent à ce que les PFG soient associées à ce processus. Via le RCI, les PFG bénéficient du développement d'une culture de partage et d'échange d'expérience entre les ministères à travers des bilans annuels et la mise en œuvre de mesures institutionnelles pour promouvoir un meilleur accès des femmes aux postes de responsabilités.

À ce jour, tous les ministères semblent avoir des PFG qui siègent dans le RCI, même si l'existence d'une unité dédiée au genre n'est pas répandue. Le rôle des PFG n'est pas suffisamment institutionnalisé ou précisé, ce qui implique une disparité sur la position des PFG au sein de chaque ministère. Des incohérences entre les ministères semblent exister à la fois en ce qui concerne la place des PFG en leur sein, ainsi que les compétences et expertises mobilisées par ces derniers pour mener à bien leur rôle. Selon un diagnostic co-réalisé par le ministère la Famille, de la Solidarité, de l'Égalité et du Développement social, le ministère chargé de l'administration et de la fonction publique et le MEF, avec l'appui d'ONU Femmes réalisé en 2017 et finalisé début 2018, des PFG devraient idéalement être placés au sein du Secrétariat général de chaque ministère, à travers une circulaire du Chef du gouvernement. Cette configuration permettrait un accès à l'ensemble des activités des ministères, via une collaboration et un flux d'information accrus. Par ailleurs, le gouvernement du Maroc souligne⁵ que placer les PFG au sein des services des ressources humaines peut assurer une coordination et mise en œuvre des politiques de l'égalité tout aussi efficiente, notamment en raison des prérogatives allouées aux services de gestion des ressources humaines. Une étude portant sur l'élaboration d'un diagnostic de la toile d'institutionnalisation du genre et de la BSG a été lancée par le CE-BSG en septembre 2022, en partenariat avec le MSISF et le MTNRA. Cette étude vise l'ancrage institutionnel des PFG.

En ce qui concerne la collecte de données, le HCP supervise l'exercice de collecte de données ventilées par sexe afin de s'assurer que la composante d'égalité femmes-hommes soit prise en compte dans les processus décisionnels. Un programme intitulé « Prendre en considération chaque femme et chaque fille » vise à développer des statistiques sur l'égalité des sexes afin d'observer, suivre et évaluer les ODD, ainsi que des stratégies nationales visant à atteindre l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et des filles. En parallèle, les observatoires nationaux de la femme sont chargés d'identifier et de collecter diverses informations, données et statistiques sur les droits des femmes. Toutefois, ce lien reste quelque peu difficile à comprendre et il serait bénéfique de renforcer la coordination entre les différentes unités et agences gouvernementales afin d'améliorer la collecte, l'utilisation et la dissémination des données ventilées par sexe lorsque cela est possible. Une coopération accrue pour la collecte des données locales et sectorielles serait aussi la bienvenue dans le domaine des preuves qualitatives permettant de lutter contre les discriminations multiples et soutenir l'élaboration de politiques sensibles au genre, y compris par le biais d'audits, pour comprendre les lacunes dans les compétences, les capacités et les processus étatiques. Cela concerne notamment les secteurs où ces données font défaut. Idéalement, on pourrait envisager l'inclusion d'une stratégie statistique autour de l'égalité femmes-hommes dans le PGE III dans le but de développer des indicateurs d'impact sur le genre qui soient plus ciblés.

Les données statistiques constituent un atout stratégique, car elles permettent d'identifier les biais et les inégalités, et d'y répondre à travers une prise de décision politique informée. Les données statistiques peuvent également être utilisées pour permettre aux mécanismes de coordination de cibler les politiques et les structures adéquates. Renforcer les capacités du Maroc à produire et à utiliser des données et preuves sexospécifiques⁶ permettrait de créer un écosystème de gouvernance des données solide. Ce renforcement passe par l'amélioration de la coordination entre les différentes unités et agences gouvernementales, tout en assurant la qualité et l'interopérabilité des données.

Plusieurs méthodes de collecte de données sont utilisées par les pays de l'OCDE. Les plus courantes sont la mise en place des éléments suivants : un portail en ligne (ou équivalent) pour faciliter l'accès public à toutes les statistiques ventilées par sexe, des équipes/unités/centres spécialisés dans les statistiques ventilées par sexe au sein des bureaux nationaux de statistiques, et des comités/conseils/équipes spéciaux consultatifs pour déterminer les lacunes et les besoins en matière de données. En outre, la transformation digitale offre la possibilité de tirer parti des outils numériques pour accroître la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation des données ventilées par sexe, tout en garantissant la confidentialité des données. Durant la pandémie de COVID-19, les gouvernements de l'OCDE ont développé des mécanismes innovants afin de produire rapidement des données ventilées par sexe de qualité pour éclairer l'élaboration des politiques publiques. Par ailleurs, le développement d'indicateurs (de processus et/ou d'impact) peut permettre de mesurer les progrès vers l'égalité femmes-hommes de manière cohérente dans l'ensemble du gouvernement. L'Encadré 7.11 décrit plus en détail quelques exemples de pratiques visant à améliorer la collecte, l'utilisation et la dissémination des données ventilées par sexe.

Encadré 7.11 Exemples de pratiques permettant d'accroître la disponibilité et l'utilisation de données ventilées par sexe

L'Islande a élaboré un tableau de bord interactif, qui montre les progrès réalisés pour les indicateurs de son programme d'action pour l'égalité entre les sexes 2020-23 sur la base de données. En 2019, Statistics Portugal a lancé un projet de système national de statistiques sur l'égalité femmes-hommes pour examiner, mettre à jour et améliorer le contenu et la couverture de la base de données sur le genre, afin qu'un système plus complet de statistiques sur le genre et d'informations sur diverses dimensions de l'égalité puisse être mis à la disposition. En Suisse, dans le cadre de la stratégie « Open Government Data 2019-2023 » du gouvernement, une table ronde sur les statistiques liées à l'égalité femmes-hommes a été co-organisée par l'Office fédéral de la statistique et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes en 2021. Cette table ronde a permis de favoriser le dialogue entre les milieux utilisateurs et producteurs de données. Les milieux de la recherche, des partenaires sociaux, des unions patronales, des parlementaires, ainsi que des syndicats ont été pris en compte lors de cet échange. Les organisations invitées ont reçu un sondage et les réponses ont permis d'organiser les discussions. Sur la base des résultats de la table ronde, le gouvernement a examiné quelles étaient les mesures pouvaient être adoptées pour obtenir des données encore mieux adaptées aux besoins des entités les utilisant. Un an après la table ronde, la Confédération a publié un document résumant les mesures mises en place par le gouvernement. En 2017, le Bureau national de statistiques du Royaume-Uni a lancé un audit des sources de données et des publications disponibles pour comprendre les inégalités dans le pays, y compris les résultats pour les neuf groupes de caractéristiques protégées (âge, sexe, ethnicité, religion ou croyances, handicap, orientation sexuelle, changement de sexe, mariage et partenariat civils, grossesse et maternité) couverts par la loi sur l'égalité de 2010. L'audit a mis en évidence la nécessité d'améliorer la transparence et l'accessibilité, la couverture, la granularité, l'harmonisation et la comparabilité des données, ainsi que l'inclusivité des processus de collecte et de communication.

Sources : Gouvernement de l'Islande (n.d.), Dashboard ; Gouvernement de la Suisse (n.d.), Open Government Data Round Table. Les informations relatives au Portugal ont été fournies par le gouvernement du Portugal en 2021 ; Office for National Statistics (2018), Equalities Data Audit : Final Report.

Conclusion et recommandations

Assurer la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement à travers un cadre unique dédié à l'égalité femmes-hommes.

Ce cadre serait guidé par les résultats et évaluations des plans achevés et soutenu par la sensibilisation des institutions publiques et des citoyennes et citoyens.

À travers les différentes stratégies nationales mises en place, le gouvernement marocain a réussi à définir ses priorités de façon claire en matière d'égalité femmes-hommes. Pour atteindre les objectifs fixés en matière d'égalité femmes-hommes et aller plus loin, le gouvernement marocain pourrait envisager de :

- **Capitaliser** sur les résultats des deux plans PGE et les observations faites par les expertes et experts de l'ONU lors de l'examen du rapport national relatif à la CEDEF et élaborer la troisième itération du PGE en harmonie avec les objectifs fixés par le Nouveau Modèle de Développement ;
- **Assurer** la mise en œuvre des objectifs liés à l'égalité femmes-hommes énoncés dans la stratégie GISSR en adéquation avec les objectifs fixés par le gouvernement marocain, notamment à l'aide d'indicateurs d'impact précis et ventilés par sexe pour chaque mesure ;
- **Intensifier** les efforts de communication et sensibilisation autour des objectifs et réformes en cours afin de mobiliser l'ensemble des institutions publiques marocaines et de fédérer les citoyennes et citoyens autour de la nécessité d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes.

Consolider une architecture institutionnelle à même de porter une perspective pangouvernementale

Les schémas institutionnels permettant la prise en compte de l'impact différentiel des politiques publiques sur les femmes et les hommes diffèrent selon les pays de l'OCDE. De façon générale, doter le centre du gouvernement d'un rôle important au regard de l'égalité femmes-hommes est un signe d'importance et permet que les questions d'égalité femmes-hommes soient considérées dans une perspective pangouvernementale et non restreintes à un domaine politique limité (comme les questions sociales ou l'emploi). Lorsque les États disposent d'un ministère distinct pour les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, l'accent est également mis sur l'ensemble de l'administration. Dans ce sens, le gouvernement marocain pourrait envisager les actions suivantes :

- **Renforcer la coordination institutionnelle** au moyen de mécanismes de remontée de l'information aux SCG dans l'ensemble de l'administration marocaine, sur la mise en œuvre des objectifs du plan PGE III et du programme « autonomisation économique et leadership », de la stratégie GISSR et autres stratégies et programmes ;
- **Envisager la création d'unités dédiées à l'égalité femmes-hommes** dans chaque ministère, sous un cadre de redevabilité unique ;
- **Renforcer et harmoniser le rôle, le statut et les prérogatives des PFG** à travers chaque ministère pour permettre une répartition des compétences claire et des mécanismes de suivi efficaces ;
- **Envisager d'institutionnaliser** des initiatives telles que les AGS pour pérenniser les progrès réalisés en matière d'égalité femmes-hommes ;
- **Assurer et renforcer des mécanismes de monitoring** pour améliorer le suivi de toutes formes de discriminations subies par des femmes et renforcer les pratiques antidiscriminatoires ;
- **Mobiliser** davantage les ministères et autorités locales dans la promotion de l'égalité femmes-hommes, notamment à l'aide de circulaires du Chef du Gouvernement ;

- **Renforcer** la coordination entre les différentes unités et agences gouvernementales à toutes les échelles afin d'améliorer la collecte, l'utilisation et la dissémination des données ventilées par sexe, y compris la collecte des données locales et sectorielles ;
- **Mener des campagnes** de sensibilisation autour des objectifs et réformes en cours pour impliquer l'ensemble des citoyens et citoyennes dans la promotion de l'égalité femmes-hommes, et renforcer l'implication de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies gouvernementales en faveur de l'égalité femmes-hommes ;
- **Assurer** l'intégration des objectifs en matière d'égalité femmes-hommes dans les plans gouvernementaux et cadres stratégiques.

References

- Fonds Monétaire International (2017), *Morocco: Selected Issues, Country Report No. 2017/065*. [4]
- Gouvernement du Maroc (2021), *Le Nouveau Modèle du Développement, Rapport Général*, https://www.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf. [2]
- Gouvernement du Maroc (2021), *Programme gouvernemental 2021-2026*, <https://social.gov.ma/programme-gouvernemental/>. [12]
- Gouvernement du Maroc (2020), *MAROC-ATTAMKINE - PROGRAMME NATIONAL INTÉGRÉ D'AUTONOMISATION ECONOMIQUE*, <https://social.gov.ma/wp-content/uploads/2021/05/TAMKINE-fRAN9AIS-FINALImp.pdf>. [11]
- Haut-Commissariat au Plan (2021), *Communiqué de presse : Publication du rapport d'analyse genre de l'impact de la pandémie COVID-19 sur la situation économique, sociale et psychologique des ménages*. [9]
- Haut-Commissariat au Plan (2020), *Communiqué du Haut-Commissariat au Plan à l'occasion de la campagne nationale et internationale de mobilisation pour l'élimination de la violence à l'encontre des femmes*. [8]
- Haut-Commissariat au Plan (n.d.), *Indicateurs Structure de la population*, https://www.hcp.ma/Indicateurs-Structure-de-la-population_r526.html. [10]
- Ministère de l'Economie et des Finances (2017), <https://www.finances.gov.ma/fr/Pages/detail-actualite.aspx?fiche=2325>. [5]
- Ministère de l'Economie, des Finances, de la Réforme et de l'Administration (2019), *Rapport annuel sur le budget*. [20]
- OCDE (2023), *Social Institutions & Gender Index (SIGI)*, <https://www.oecd.org/stories/gender/social-norms-and-gender-discrimination/sigi?country=MAR>. [16]
- OCDE (2022), *Note d'information et projet de plan d'action sur la participation et la représentation pour la réunion du Comité de la gouvernance publique (CGP) au niveau ministériel sur le thème « Bâtir la confiance et renforcer la démocratie*, [https://one.oecd.org/official-document/GOV/PGC\(2021\)21/REV1/fr](https://one.oecd.org/official-document/GOV/PGC(2021)21/REV1/fr). [19]

- OCDE (2022), *Rapport sur la Mise en Œuvre des Recommandations de l'OCDE sur l'Égalité Hommes-Femmes*, <https://www.oecd.org/fr/rcm/Mise-en-%C5%92uvre-Recommandations-OCDE-%C3%A9galit%C3%A9-Hommes-Femmes.pdf>. [15]
- OCDE (2021), *Cadre d'action pour une gouvernance publique intégrant la problématique des genres*, <https://www.oecd.org/mcm/Policy-Framework-for-Gender-Sensitive-Public-Governance.pdf>. [13]
- OCDE (2021), *Towards Gender-inclusive Recovery*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/towards-gender-inclusive-recovery-ab597807/>. [7]
- OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa5-en>. [21]
- OCDE (2019), *Parité et développement*. [6]
- OCDE (2018), *Boîte à outils de l'OCDE pour l'intégration et l'application concrète du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes OCDE*, <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-genderequality.pdf>. [14]
- OCDE (2017), *Centre Stage 2, The organisation and functions of the centre of government in OECD countries, en anglais*, <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf>. [22]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438#adherents> (accessed on 19 March 2021). [18]
- OCDE (2016), *Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264252875-fr>. [3]
- Organisation des Nations unies (2022), *Examen du rapport du Maroc devant le CEDAW : le pays est félicité pour nombre de mesures prises en faveur des droits des femmes, mais il se voit recommander d'accélérer la mise en œuvre de l'égalité dans tous les domaines*, <https://www.ohchr.org/fr/press-releases/2022/06/experts-committee-elimination-discrimination-against-women-praise-morocco>. [17]
- Royaume du Maroc (2011), *Constitution*, http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_Fr.pdf (accessed on 5 May 2022). [1]

Notes

¹ 28% des femmes et 22% des hommes

² 33% parmi les femmes et 35% parmi les hommes.

³ L'évolution démographique des femmes entre 2020 et 2025-2026 ventilée par groupes d'âge est la suivante : La tranche d'âge 15-24 ans, passera de 2,94 millions à 2,96 millions. La tranche d'âge 25-34

passera de 2,93 millions à 2,91 millions. La tranche d'âge 35-44 ans, connaîtra une augmentation de 2,56 millions à 2,77 millions. Finalement, la tranche d'âge 45-65 ans, connaîtra une forte augmentation, en passant de 3,78 millions à 4,38 millions.

⁴ Ce programme était précédemment connu sous le nom de « Attamkine Warryada ».

⁵ Ces informations ont été collectées lors d'un entretien entre le gouvernement du Maroc et l'OCDE le 30 janvier 2023. Étaient représentés à cette réunion le MTNRA, le MSISF, le CE-BSG, le MEF et le HCP.

⁶ Permettant une ventilation par sexe.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

MAROC

POUR UNE ADMINISTRATION RÉSILIENTE AU SERVICE DES CITOYENS

Dans un contexte marqué par une succession de crises globales et par des défis transverses de long terme, le Maroc s'est engagé dans la modernisation de l'administration et le renforcement du cadre et des outils de gouvernance. Ces efforts s'inscrivent plus largement dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau Modèle de Développement, document stratégique de référence et de long terme au Maroc qui érige la réforme de l'administration en levier prioritaire pour atteindre une croissance durable et inclusive. Cet Examen analyse plusieurs domaines de la gouvernance publique identifiés conjointement avec le Maroc et qui sont essentiels pour répondre à ces défis tels que le cadre de gouvernance et son adaptation au contexte actuel, le cadre budgétaire, la gestion de la fonction publique, l'intégrité publique et l'intégration des questions d'égalité femmes-hommes dans la gouvernance publique. Il fournit des recommandations concrètes pour moderniser l'administration publique, améliorer sa performance et lui donner les capacités de mener et d'appuyer les efforts de réformes actuels et la mise en œuvre des priorités du gouvernement afin d'atteindre les objectifs de développement du pays.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-95458-8
PDF ISBN 978-92-64-40249-2



9 789264 954588